

A (IN)EFETIVIDADE DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE REFÚGIO NA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA

THE (IN) EFFECTIVENESS OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM IN REFUGEE PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

Anna Beatriz Leite Henriques (UEPB)
annablh@icloud.com

Resumo: o presente estudo tem por objetivo discutir a efetividade do Sistema Europeu Comum de Refúgio, o SECA, no que tange à proteção dos indivíduos que, perseguidos em seus países de origem, deslocam-se para os países da União Europeia (UE) – os refugiados. Para tanto, analisa os mecanismos de proteção contidos no SECA, a efetividade da proteção evocada por eles e utiliza-se do conceito de cooperação via persuasão por cruzamento de assuntos (*cross-issue persuasion*) de Alexander Betts para propor soluções à atual condição de proteção dos refugiados.

Palavras-chave: SECA; União Europeia; Proteção; Refugiado; Cooperação.

Abstract: The purpose of this article is to discuss the effectiveness of the Common European Asylum System (CEAS) regarding the protection of those who, once persecuted in their countries of origin, move to the countries of the European Union – the refugees. In order to achieve that, it will analyse the protection mechanisms of the CEAS, the effectiveness of the protection they bring with and it presents Alexander Bett's cooperation by cross-issue persuasion concept to propose solutions to the current refugee protection condition.

Key-words: CEAS; European Union; Protection; Refugee; Cooperation.

Recebido em: 12/09/2014

Aprovado em: 16/09/2014

Introdução

Na segunda metade do século XX, as migrações internacionais surgiram como um dos mais notáveis fatores de transformação e desenvolvimento social em todo o mundo; o que não significa inferir que os fluxos migratórios, voluntários ou forçados, tiveram início nesse período (CASTLES, 2003). Muito pelo contrário, de acordo com Pacífico (2010), a Bíblia Sagrada já apontava indícios de migração em muitos dos seus livros.

Diante das inúmeras categorias de migrantes, o presente estudo focar-se-á na dos refugiados - que, segundo a Convenção das Nações Unidas de 1951, é um indivíduo que, por fundado temor de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social, reside fora do seu país de origem e não pode, ou não quer, retornar – no âmbito da União Europeia (UE), mais especificamente após a adoção do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), em 1999.

Até então, a questão da migração era tratada no seio interno de cada Estado membro, devido à estrutura institucional da UE. Com a supranacionalização da temática propiciada pelo Tratado de Amsterdam, de 1997, e o posterior esforço para implementar o SECA, a UE visava a harmonizar e a padronizar as normas e os procedimentos para a solicitação de refúgio, a fim de garantir um processo com maior equidade, clareza e tratamento justo ao indivíduo já extremamente vulnerável, o refugiado (HATTON, 2005).

Assim, o presente estudo abordará, em um primeiro momento, o SECA e, de forma breve, o contexto histórico que levou ao seu estabelecimento. Será tratada, também, a efetividade das medidas trazidas pelo SECA na proteção dos refugiados. Por fim, longe de tentar resolver de forma definitiva a questão, a presente proposta propõe, como alternativa às atuais políticas cooperativas em curso na UE, a cooperação via persuasão e cruzamento de assuntos (*cross-issue persuasion*) de Alexander Betts (2009), que prevê relações estruturais entre áreas temáticas de interesse do Estado com a questão do refugiado e o papel de liderança do ACNUR, por meio de argumentação, repasse de informações, design institucional e papel epistêmico, para guiar essas interconexões. Estas tornariam as negociações mais atraentes para os Estados, auxiliando e promovendo a cooperação com mais equidade na temática dos refugiados. Tudo isso, por fim, com o objetivo final e primordial de garantir o respeito aos direitos humanos já deveras violados dessa população extremamente vulnerável e um rápido reestabelecimento e empoderamento deles para que se tornem independentes da ajuda de outrem.

1. O Sistema Europeu Comum de Refúgio

O controle de fronteiras, incluindo o acesso ao território de determinado Estado por parte de indivíduos em busca de refúgio e proteção, tem sido, tradicionalmente, uma questão intimamente ligada com a soberania dos Estados (GRAY, 2013). No caso da União Europeia (UE), os Estados membros (EM) que a compõem são os principais envolvidos na formulação e no estabelecimento das leis referentes ao asilo. Contraditoriamente, os governos, cada vez mais, levam questões críticas relativas a políticas migratórias para o nível de decisão supranacional (*idem*). É pertinente pontuar, aqui, que o uso do termo asilo na literatura acerca do SECA se deve ao fato de que, em inglês, o solicitante de refúgio é denominado *asylum seeker*. Assim, as políticas referentes a esse grupo de indivíduos são sempre denominadas “políticas de asilo”, e não de solicitação de refúgio.

Essa tendência a incluir temáticas no escopo do *acquis* europeu - referência ao termo *acquis communautaire*, do latim, que significa “acervo comunitário” e remete ao âmbito de

decisão supranacional - não é nova e remete à remoção das fronteiras internas entre os EM iniciada com o Acordo de Schengen, assinado em 1985, que estabeleceu regras comuns em relação a vistos, direito ao asilo e controle das fronteiras externas, mas que só entrou em vigor em 1999. Até 1997, as questões dessa natureza, na UE, eram tratadas de forma intergovernamental, ou seja, no âmbito interno dos Estados membros e, por isso, o progresso era lento (HATTON, 2005; GRAY, 2013). Além disso, a cooperação nessa área era criticada pela falta de transparência (*idem*).

Segundo o Comitê Europeu para Refugiados e Exilados (CERE), em meados da década de 1980, os cinco países fundadores da UE – Alemanha, França e os membros do chamado Benelux, composto por Holanda, Bélgica e Luxemburgo – decidiram abolir fronteiras internas entre si a fim de facilitar o aprofundamento da cooperação europeia. Ao mesmo tempo, introduziram as chamadas “medidas compensatórias”, como o fortalecimento do controle das fronteiras externas e a cooperação nas questões migratórias. As negociações relativas a Schengen foram inicialmente discutidas fora do escopo das instituições e do processo decisório da UE, sendo incorporada à ela apenas em 1999, após a assinatura do Tratado de Amsterdam (DINAN, 2004).

Este, por sua vez, no ano de 1997, deslocou as questões de asilo do pilar intergovernamental para o supranacional – a noção dos pilares foi abolida com o Tratado de Lisboa, de 2009 - estendendo o poder legislativo comunitário e a supervisão judicial para assuntos desta natureza, conferindo, assim, maior poder à Comissão Europeia para iniciar legislações a esse respeito (GRAY, 2013). Esses primeiros esforços para cooperar em questões migratórias no nível europeu pode ser largamente atribuído ao grande fluxo de refugiados que países como Alemanha e França receberam, logo após os conflitos nos Bálcãs, e o colapso dos regimes comunistas na Europa Oriental (HATTON, 2005).

Pela primeira vez na história da integração europeia, em 1999, no Conselho de Tampere, na Finlândia, os EM assumiram comprometimento formal para desenvolver uma política de asilo comum, uniforme e compartilhada; essa ação inédita constituiu o que viria a ser o chamado Sistema Europeu Comum de Asilo, o SECA. Segundo a regulação de número 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia,

[u]ma política comum em asilo, incluindo um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) é parte constituinte do objetivo da União Europeia de progressivamente estabelecer uma área de liberdade, segurança e justiça, aberta àqueles que, forçados pelas circunstâncias, buscam legitimamente proteção na União (UNIÃO EUROPEIA, 2013, p. 1).

A UE adotou normas que estabelecem padrões comuns exigentes e aprofundam a cooperação na questão do asilo, com o objetivo de assegurar que os solicitantes de refúgio sejam tratados de forma igual e justa, independentemente do país em que solicitem proteção, de acordo com uma publicação da Comissão Europeia.

Desde a assinatura do mais recente tratado da UE, o Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, afirma que a estrutura do SECA deve estar fundada em dois princípios fundamentais, segundo o artigo 80 do Tratado de Funcionamento da UE: a solidariedade e o compartilhamento justo de responsabilidades entre os Estados membros (GRAY, 2013). Apesar de definir os princípios do sistema, o artigo 80 não deixa claro como deve-se dar o relacionamento dos EM em relação a esses princípios.

Segundo Gray (2013), diversas medidas foram introduzidas para estabelecer o SECA, sendo a Diretriz de Proteção Temporária (Diretriz do Conselho Europeu 2001/55/EC, de 20 de Julho de 2001) a primeira delas, “comprometendo os Estados membros a uma resposta coletiva no evento de um fluxo de massa de pessoas necessitadas de proteção” (GRAY, 2013, p. 177) e abandonando respostas individuais e nacionais até então adotadas, que se provaram ineficazes (BOCCARDI, 2012 *apud* GRAY, 2013). Essa iniciativa representou uma primeira tentativa de estabelecer um sistema europeu de “compartilhamento de peso”, apesar de não prever mecanismo algum de apoio financeiro entre os Estados envolvidos (KAUNERT e LEONARD, 2011). Além disso, as outras conquistas alcançadas na área do asilo incluem a adoção de quatro diretrizes-chave: de Procedimento de Asilo, de Condições de Acolhimento, do Estatuto do Refugiado e do Regulamento de Dublin. Além destas, destaca-se a decisão de estabelecer um Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo, em vigor desde 2011, uma organização independente da UE, que ajuda na cooperação prática entre os EM (*idem*). Faz-se mister destacar que, segundo o CERE, a hierarquia legal da UE coloca as diretivas supracitadas acima das leis nacionais, fazendo com que os EM adaptem suas políticas nacionais de forma a obedecer ao SECA. Há, entretanto, três exceções à essa regra: a Irlanda, o Reino Unido e a Dinamarca.

1.1. Diretriz de Condições de Acolhimento

A Diretriz de Condições de Acolhimento (conforme Diretriz 2003/9/CE do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003 e revisada com a Diretriz 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013), adotada em 2003, estabelece normas mínimas no que concerne ao acolhimento dos solicitantes de refúgio enquanto eles esperam o processamento da sua solicitação. Segundo o portal da União Europeia (2014), a Diretriz visa assegurar

acesso à informação, habitação, alimentação, cuidados de saúde e emprego. Apesar de o Estado ter resguardado o direito de conceder ou não acesso ao mercado de trabalho, o solicitante de refúgio passa a ter direito a procurar emprego em um prazo máximo de nove meses (TIRLEA, 2012).

Além disso, prevê também liberdade de movimento e de residência e cuidados médicos e psicológicos. Kaunert e Leonard (2011) afirmam que este instrumento tem sido bem aceito pelos Estados, ainda que não cumprido de maneira plena, uma vez que estes visam reduzir movimentos secundários dos solicitantes de refúgio que, deparados com situações insatisfatórias em um primeiro país de refúgio se veem forçados a proteção em outro EM com condições de vida mais adequadas (BERTOZZI, 2006 *apud* TIRLEA, 2012).

A diretriz trouxe, ainda, de maneira inédita, normas comuns em matéria de detenção para os solicitantes de refúgio, visando garantir a proteção dos seus direitos fundamentais; entre outras medidas, restringe a detenção de pessoas vulneráveis (menores de idade), prevê o acesso a assistência jurídica gratuita e condições de acolhimento específicas para os centros de detenção – ar puro e comunicação com advogados, ONG e familiares. A eficácia e a aplicabilidade das inovações referentes à detenção é bastante questionável, como apontam Langford (2013) e Tirlea (2012), uma vez que os solicitantes são muitas vezes vistos como ameaça à segurança nacional dos países de acolhimento, e terminam sendo detidos – lá passando muito tempo – com constantes violações de direitos humanos (TIRLEA, 2012). O tópico três retomará a discussão acerca dessas violações.

1.2. Diretriz de Regulamento de Dublin

Essa Diretriz substitui, em fevereiro de 2003, a chamada Convenção de Dublin, vigente desde 1990. O princípio fulcral do Regulamento de Dublin é que a responsabilidade pela análise do pedido de refúgio deve pertencer, primeiramente, ao Estado membro que teve a principal responsabilidade na entrada do requerente na UE – a chamada regra de Primeiro País Seguro. Ele estabelece os critérios e os mecanismos para determinar o responsável pela análise de determinada solicitação de refúgio.

O objetivo maior dessa diretriz é garantir que o solicitante tenha acesso a uma solicitação de refúgio em um único Estado membro (NOVAK e PADJEN, 2009 *apud* TIRLEA, 2012; KAUNERT e LEONARD, 2011) e evitar problemas como o *asylum shopping* (múltiplas solicitações em diversos EM feitas pelo mesmo indivíduo) e *refugiados em órbita* (quando o solicitante é transferido entre Estados e nenhum deles assume a responsabilidade, deixando-o no limbo e sujeito a condições degradantes).

1.3. Diretriz do Estatuto do Refugiado

Estabelecida em 2004 (Diretriz 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004) e revisada em 2011 (Diretriz 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho), a diretriz define as condições para a concessão da proteção internacional, ou seja, regras e princípios comuns a todos os EM a serem aplicados na identificação de refugiados ou beneficiários de proteção subsidiária, e garante um nível mínimo de benefícios aos indivíduos (TIRLEA, 2012). Antes do seu estabelecimento, as normas mínimas previstas eram assaz imprecisas, levando a discrepâncias nas práticas e nas legislações dos EM. Assim, a possibilidade do indivíduo de desfrutar de proteção na UE variava consideravelmente de Estado para Estado.

A Diretriz define, ainda, os critérios que o indivíduo precisa atingir para qualificar a proteção subsidiária e para alcançar a condição de refúgio. Segundo Kaunert e Léonard,

Whilst the definition of ‘refugee’ is that of the Geneva Convention, ‘a person eligible for subsidiary protection’ is defined as a person who does not qualify for refugee status, but is nevertheless at risk of suffering serious harm in his (or her) country of origin (KAUNERT e LEONARD, 2011, p. 9)

Assim, a Diretriz do Estatuto do Refugiado vai além dos critérios estabelecidos pela Convenção de Genebra de 1951 na determinação do status de refugiado e considera que o medo fundado de perseguição por motivos de gênero e perseguição sexual também são justificativas plausíveis para a solicitação da condição de refúgio na UE (TIRLEA, 2012).

Ademais, a diretriz também prevê que não apenas atores estatais se configuram como perseguidores, mas também atores não estatais, o que fez com que ela fosse positivamente acolhida por organizações não governamentais pró-migração e também por parte da comunidade acadêmica (KAUNERT e LEONARD, 2011). Baseada no princípio do *non refoulement*, ou da não devolução forçada, segundo o qual um país não pode devolver um refugiado, ou solicitante de refúgio, ao Estado onde há perseguição, ou temor fundado de perseguição, ao indivíduo que solicita proteção (PACÍFICO, 2011, p. 6), a diretriz apenas prevê o *refoulement* quando o refugiado constitui perigo à segurança nacional do estado acolhedor e/ou quando ele tem registro de crimes graves cometidos.

1.4. Diretriz de Procedimentos de Asilo

A Diretriz de Procedimentos de Asilo (Diretriz 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, revisada com a Diretriz 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013) fornece padrões mínimos de conduta em relação aos solicitantes de refúgio a

serem adotados por todos os Estados membros da UE, regulamentando todo o processo, desde a solicitação até o parecer final. Esses padrões são válidos para: a formulação do pedido; a forma como ele será analisado; o direito, do solicitante, de (a) permanecer no país em que solicitou a condição de refugiado e de (b) ter acesso a entrevistas com intérpretes que o auxiliem durante o processo, além de assistência legal e judicial; a detenção etc. (CHAIR, 2007 *apud* TIRLEA, 2012; KAUNERT e LEONARD, 2011). Ao definir os direitos e as garantias do solicitante de refúgio, a diretriz ajudou a minimizar as variações existentes entre os EM.

São introduzidas pela diretriz, ainda, situações em que as solicitações de refúgio podem ser priorizadas, aceleradas ou consideradas infundadas (FULLERTON, 2010 *apud* TIRLEA, 2012). Os conceitos de “país de origem seguro” e “terceiro país seguro”, quando utilizados, podem tornar uma solicitação de refúgio inválida. O primeiro o faz quando o país de origem do solicitante é considerado um local seguro, segundo critérios mencionados no anexo 2 da Diretriz (quando não há perseguição, tortura, tratamento desagradante e desumano, situações de conflito e violência indiscriminada). Já o conceito de “terceiro país seguro” atesta que, se o solicitante passou por um país seguro antes de chegar ao seu destino, ou tem algum tipo de conexão com um país considerado seguro pela UE, então esse país deve ser responsável pelo processo de solicitação de refúgio do indivíduo, e a solicitação no primeiro país pode ser anulada ou recusada (TIRLEA, 2012; LAMBERT, 2012). Segundo relatório do CERE, de 2006, a diretriz é incoerente e ambígua, e pode levar a violações dos direitos humanos de indivíduos em condições já precárias.

Faz-se mister apontar que as iniciativas supracitadas, conquistadas ao longo dos anos, estabelecem apenas critérios mínimos para tratar dos processos de solicitação de refúgio que chegam a UE, devendo os EM introduzir provisões e soluções mais favoráveis dentro de seus territórios (KAUNERT e LEONARD, 2011). A seção seguinte abordará a proteção dos solicitantes de refúgio e dos refugiados e de que maneira eles estão sendo protegidos – ou não – pela (in)efetividade das propostas do SECA.

2. A Proteção ao Refugiado e ao Solicitante de Refúgio na União Europeia

Apesar de enquadrado na categoria de migrantes forçados, como apontado por Castles (2005), os refugiados possuem características que os diferenciam dos demais migrantes, como o econômico ou o ambiental. Cunhado pela Convenção de Genebra de 1951, o termo refugiado se refere ao indivíduo que, motivado por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupos sociais ou opinião política, encontra-se fora

do seu país de origem e que não quer, ou não pode, retornar e valer-se da proteção desse país. Importante destacar que a Convenção foi criada com o apoio do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o ACNUR, que “luta pela aplicação da definição de refugiado, pela implementação das soluções duráveis [...] e pela observância dos padrões de procedimento para determinar a condição jurídica de refugiado nos Estados acolhedores” (PACÍFICO, 2011, p. 6).

Conforme esclarece Barreto (s/a), a Convenção possuía barreiras geográficas e temporais, uma vez que foi criada para buscar soluções ao deslocamento de mais de quarenta milhões de pessoas no pós Segunda Guerra - período anterior ao dia primeiro de janeiro de 1951. Esses entraves foram derrubados com a assinatura do Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967, que suprimiu a convenção e permitiu que seus dispositivos continuassem aplicáveis a outros contextos, desde que condizentes à definição presente na Convenção de Genebra (BARRETO, s/a, p. 24).

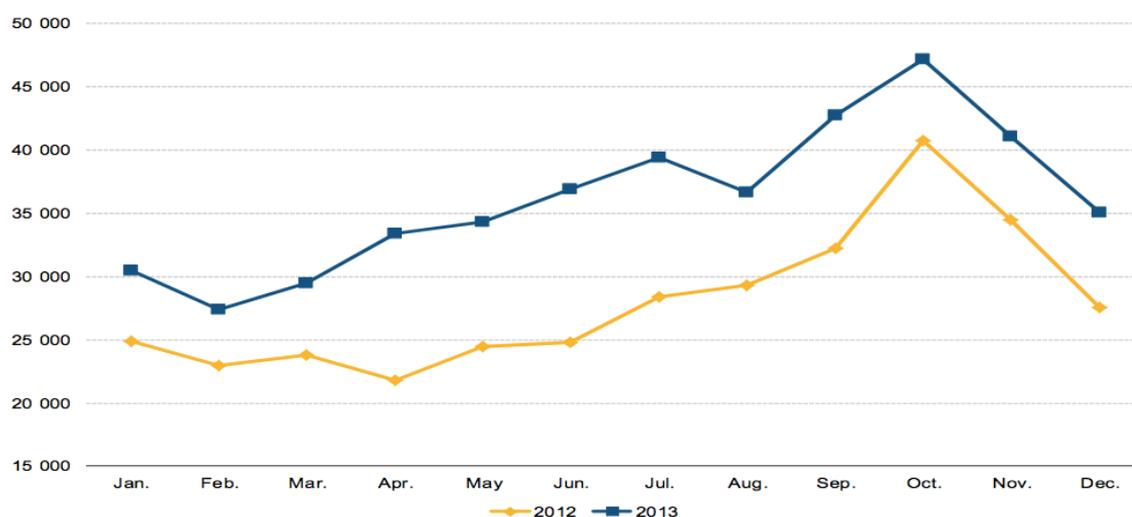
Segundo o Guia do ACNUR para Proteção dos Refugiados, a proteção consiste na garantia de uma série de direitos cruciais, em consonância com as garantias previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Para a proteção ser considerada efetiva, o refugiado deve ter assegurado o direito à vida, à liberdade, à segurança e o direito de buscar refúgio; deve, ainda, ser livre de tortura e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes e de detenção ou prisão arbitrária; ter liberdade de pensamento, consciência e religião; ter direito a participar da vida cultural de uma comunidade; etc.

Ainda de acordo com o ACNUR, a proteção dos refugiados é, primeiramente, uma responsabilidade dos Estados. O Alto Comissariado trabalha como parceiro dos governos no que tange à proteção de refugiados e solicitantes de refúgio, auxiliando na condução de políticas para esses indivíduos e na busca por soluções duráveis à problemática, exercendo, assim, uma função “guarda chuva”, conforme descrito por Betts (2009).

Como esclarece Pacífico (2010), além de existir um regime internacional para os refugiados, consagrado na Convenção e no Protocolo supracitados, alguns países e/ou regiões possuem legislação própria a respeito deles e cada Estado, no exercício de sua soberania, interioriza as normas e os princípios do regime de formas distintas. No caso da UE, buscou-se harmonização por meio da implementação do SECA (HATTON, 2005; KAUNERT e LÉONARD, 2011), conforme abordado anteriormente, o que não garante a extinção das constantes violações de direitos humanos sofridas pelos refugiados (LANGFORD, 2013), suscitando questionamentos quanto à efetividade da proteção concedida pela União Europeia às dezenas de solicitantes de refúgio que cruzam suas fronteiras.

Assim, com o aumento no número de conflitos em todo o mundo, a quantidade de refugiados que chega à Europa é alarmante, da mesma forma que os atuais métodos utilizados para recebê-los. Segundo o *Eurostat*, em 2013, a União Europeia recebeu mais de 430 mil solicitações de refúgio distribuídas pelos seus 28 Estados membros, o que corresponde a 35% do total mundial. Somente nesse período, houve mais de cem mil solicitações a mais que no ano anterior, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Figura 1: Solicitações de Refúgio nos 28 Estados Membros da UE entre Janeiro de 2012 a Dezembro de 2013



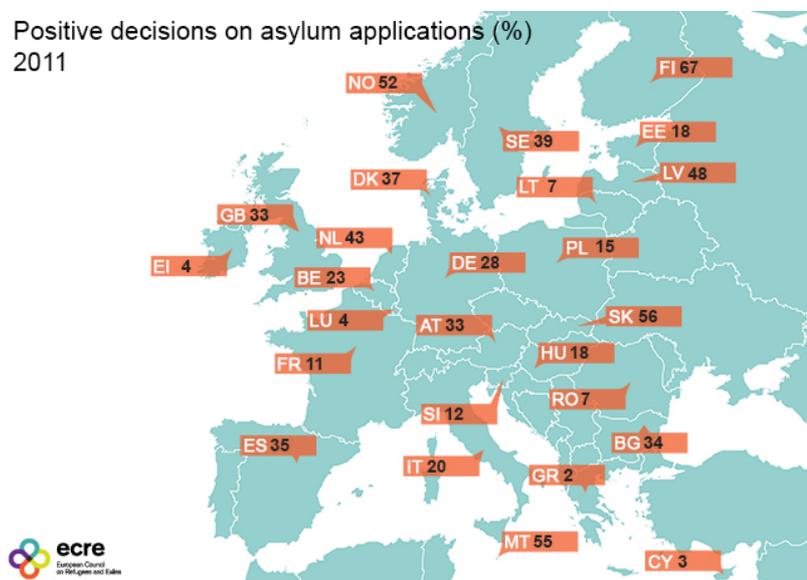
Fonte: BITOULAS, Alexander. Population and Social Conditions. In: Eurostat – Data in Focus. 2014.

Em números absolutos, atualmente, a Alemanha é o país que mais recebe solicitações de refúgio, acumulando mais de 50% do total (mais de cem mil solicitações em 2013), seguida por Grécia, França, Suécia e Reino Unido. Malta, por sua vez, considerado o menor país da UE em termos de população, contando com pouco mais de quatrocentos mil habitantes, é o EM que mais recebe solicitantes de refúgio por habitantes; somente em 2013 eram cinco solicitantes para cada mil malteses (BITOULAS, 2014).

Do outro lado, a maioria dos solicitantes é composta por sírios (mais de 10% do total em 2013 e 36% a mais que em 2012), além de sérvios, afegãos, eritreus etc. Apenas durante o ano de 2011, em decorrência dos desdobramentos da Primavera Árabe, quase sessenta mil migrantes desembarcaram na costa Mediterrânea da UE, após viagens longas e extremamente perigosas, durante as quais muitos morreram de fome, afogamento ou sede. Os EM viram os números das solicitações de refúgio aumentar de forma exponencial: 59% a mais de sírios, 293% de líbios e 911% de aumento nas solicitações de tunisianos (LANGLORD, 2013).

O primeiro grande entrave à proteção dos refugiados na UE é que o reconhecimento do condição de refúgio é cada vez menor. Essa queda não significa que há menos refugiados, mas, antes, que os Estados deixam de reconhecê-los. Ao fazê-lo, indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade não recebem a proteção necessária e ficam expostos a violações arbitrárias dos seus direitos humanos fundamentais (*idem*). Só na Alemanha, em 2013, país com maior número de solicitações, 74% dos pedidos foram rejeitados e apenas 14% aceitos; 9% dos solicitantes foram considerados dignos de proteção subsidiária e os outros 3% enquadrados na categoria de ajuda humanitária (CERE, 2012).

Figura 2: Decisões Positivas das Solicitações de Refúgio (em %), em 2011



Fonte: Relatório anual do CERE, 2012.

Outro grande entrave é a confusão entre as definições de refugiado e outros tipos de migrantes. Os EM, temendo receber grandes fluxos de migrantes econômicos, muitas vezes em situação irregular, terminam por adotar medidas restritivas a fim de deter o fluxo migratório. Ao fazê-lo, violam as legislações de direitos humanos dos quais são signatários ao não reconhecer indivíduos que, segundo estabelecido pela Convenção de Genebra de 1951, são considerados refugiados (TIRLEA, 2012).

Essa visão restritiva leva à securitização da proteção ao refugiado e ao solicitante de refúgio, uma vez que estes são vistos como “indesejados” ou até mesmo como ameaça à segurança nacional do país (*idem*). Segundo Huysmans (2000), a securitização ocorre quando a migração é vista como um fator enfraquecedor das tradições nacionais e da homogeneidade

cultural de um país; quando, ainda, é reificada como perigo interno e externo para a sobrevivência da comunidade nacional. A esse respeito, Brochelt afirma que essa prática é contraditória às noções de proteção do indivíduo, uma vez que

[...] governments often believe that any and all unwelcome aliens pose a threat to their national boundaries and resources [...] Europe does suffer from an immigration problem, but it 'does not, in fact, suffer from an asylum problem (BROCHELT, 2007, p. 475 *apud* TIRLEA, 2012, p. 55)

Assim, uma vez não reconhecido como refugiado, o indivíduo terá seus direitos garantidos pela Convenção de 1951 violados, e o Estado, ao fazê-lo, legitima suas políticas restritivas, justificando as violações como, na verdade, ações para “deter a ameaça” à sua soberania e ao seu território (BROCHELT, 2007, p. 475 *apud* TIRLEA, 2012, p. 55).

Conforme esclarece Langford (2013), outro grande empecilho à proteção do refugiado e do solicitante de refúgio é a regra de Primeiro País Seguro estabelecida pelo Regulamento de Dublin (2003), abordado na seção anterior. O ato de requerer que o solicitante seja acolhido no primeiro país em que chegar gera uma série de obrigações assimétricas entre os Estados membros, uma vez que a maioria dos solicitantes entra na UE pelos países do Sul. Estes, já sobrecarregados com o significativo número de migrantes que recebem, encontram no sobrepeso um incentivo extra à adoção de medidas controversas no que se refere à recepção e ao tratamento dos solicitantes de refúgio e refugiados, desafiando, assim, suas obrigações com leis da UE e leis internacionais de proteção. Os países do Norte, por sua vez, têm falhado no princípio do compartilhamento justo de responsabilidades especificado no artigo 80 do TFEU (GRAY, 2013; LANGFORD, 2013).

Noll (2002 *apud* GRAY, 2013) afirma que a solidariedade e o compartilhamento de responsabilidade propostos pelo Tratado de Lisboa estão presentes no SECA em três instrumentos diferentes: no (a) compartilhamento de normas, (b) de pessoas e (c) de dinheiro. O primeiro, por meio das inúmeras medidas de harmonização propostas pelo SECA e suas Diretrizes; o segundo, por meio da Diretriz de proteção temporária e do Regulamento de Dublin; o terceiro, por sua vez, pelo estabelecimento do Fundo de Migração e Asilo (segundo regulação do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros, o Fundo de Migração e Asilo, a partir de 2014, deve substituir o Fundo Europeu para Refugiados da UE). Dos três instrumentos, Noll (2002) defende que o compartilhamento de pessoas é o mais fraco e afirma que o atual sistema é injusto, uma vez que não há mecanismos que garantam, com equidade, o

compartilhamento de peso, ou que avaliem a capacidade real dos EM de oferecer proteção ao refugiado e ao solicitante de refúgio.

Ainda sobre esse compartilhamento injusto, Gray (2013) afirma que o Regulamento de Dublin, um dos pilares do sistema evocado pelo SECA, não o promove, haja visto que não propõe instrumentos que mitiguem o peso desproporcional entre os países da UE - mais especificamente entre os do Sul, sobrecarregados pelo fluxo cada vez maior de solicitantes de refúgio e refugiados, a exemplo da Grécia, e os do Norte; pelo contrário, o Regulamento abre margem para que cada EM tenha sua própria definição do que constitui sua responsabilidade, enfraquecendo, assim a solidariedade entre os Estados, aclamada pelo TFEU.

A esse respeito, Gray (2013, p. 190) defende, ainda, que “a proteção não é confiável devido ao incentivo político para que os Estados membros limitem suas responsabilidades individuais em uma tentativa de apelar para o eleitorado doméstico”, ou seja, os países preferem adotar medidas restritivas e com baixo grau de solidariedade entre si a fim de prevenir instabilidades políticas internas, o que interfere diretamente na forma e na intensidade da proteção oferecida ao refugiado.

Os entraves supracitados podem ser visualizados no emblemático caso do cidadão afegão - *M.S.S. v. Bélgica e Grécia* (LANGFORD, 2013) - que, fugindo de perseguições do Talibã, conforme reportado pelo próprio, chegou à Europa pela Grécia, onde ficou detido por uma semana e depois viajou para a Bélgica, onde imediatamente solicitou a condição de refúgio. Seguindo a regra de primeiro país seguro do Regulamento de Dublin, o solicitante foi “devolvido” para a Grécia. Segundo relatórios do ACNUR, diversas organizações não governamentais (ONG) e do próprio Parlamento Europeu, o solicitante foi sujeito a situações degradantes no centro de detenção grego, exposto a pouca ventilação, colchões sujos, condições sanitárias e higiênicas degradantes, e a tratamento racista por parte dos guardas (GRAY, 2013). Além disso, a Bélgica, país onde solicitou refúgio, não verificou as condições do país para onde devolveu o indivíduo, e não considerou o enorme peso já carregado pela Grécia, que recebe grandes fluxos de migrantes. A ação belga, portanto, constituiu *refoulement* e a grega constituiu violação de direitos humanos. Ambos os países foram, ao fim, condenados por descumprimento de obrigações internacionais.

Diversos casos semelhantes ao reportados acima acontecem na UE. Solicitantes de refúgio e refugiados são expostos a situações de constantes violações de direitos humanos, sujeitos a tratamentos degradantes e humilhantes dentro dos Estados membros da UE e em seus centros de detenção. Diante desta problemática, o aprofundamento da cooperação

efetiva, e não apenas nominal dos EM, se faz imperativo, a fim de garantir maior proteção a esses indivíduos já severamente afetados.

3. Cooperação como solução

Apesar dos esforços para implementação de um sistema comum de refúgio em toda a União Europeia, consagrado com a efetivação do SECA, a proteção dos refugiados e dos solicitantes de refúgio na UE depende, em grande parte, da cooperação entre os EM. E esta, por sua vez, nem sempre funciona de forma efetiva.

Segundo Giraudon (2000 *apud* KAUNERT e LEONARD, 2011), as políticas cooperativas europeias para a questão dos refugiados têm sido incitadas pelo desejo dos governos de desenvolver políticas migratórias mais restritivas. A autora defende que os Estados membros aprofundam a cooperação em matéria de refúgio e migração em um processo dirigido por burocracias nacionais, e não por solidariedade ou afeição ao sofrimento perpetrado na vida de milhares de indivíduos. A escolha por levar esta temática a organismos internacionais, como o ACNUR, ou a níveis de debate supranacionais, tem por finalidade a adoção de medidas mais restritivas, uma vez que escapa de pressões domésticas e de grupos que apoiam o melhor tratamento da questão migratória, por exemplo.

A esse problema, soma-se também a falha em cumprir com a solidariedade e o compartilhamento justo de peso entre os Estados membros impostos pelo Tratado de Lisboa (2009). Segundo Gray (2013), os EM adotam posturas conservadoras quanto ao compartilhamento de peso na questão dos refugiados, uma vez que cada país é responsável por determinar sua própria capacidade, segundo a Diretriz de Proteção Temporária. Assim, Noll (2002 *apud* GRAY, 2013) acredita que os EM agem segundo uma benevolência *ad hoc*, optando pelo compartilhamento justo apenas quando a situação é, aparentemente, benéfica para si próprio. O autor acredita que, na ausência de incentivos políticos compensatórios, os EM adotarão posturas restritivas quanto à proteção dos refugiados por meio do compartilhamento justo de responsabilidades. Como, então, superar esse impasse?

Keohane (1984) acredita que a cooperação internacional ocorre “quando os atores ajustam seus comportamentos às preferências e às expectativas de outros atores” (KEOHANE, 1984 *apud* BETTS, 2009, p. 80). Nesse sentido, não se trata de mudar a preferência de determinado Estado mas, antes, de ajustá-la estrategicamente, com o objetivo de alcançar resultados mais favoráveis, o que não seria possível se cada Estado permanecesse com suas preferências egoístas, alheios aos da coletividade. A esse respeito, Betts (2009) acredita que

[t]he costs of addressing mass influx situations, overcoming protracted refugee situations, or tackling humanitarian emergencies are often higher than a single state is prepared to bear, and the benefits of addressing such situations are often so diffuse that states will only contribute to overcoming crises when they are supported by other states (BETTS, 2009, p. 80)

Assim, questões como a proteção dos refugiados dependem em larga escala da colaboração e da coordenação dos países envolvidos para obter resultados satisfatórios (*idem*). Como demonstrado nas seções anteriores, a cooperação da UE nesse sentido tem sido falha naquele que deveria ser o pilar e a força motriz da iniciativa: a proteção do refugiado.

A cooperação via persuasão e cruzamento de assuntos proposta por Betts (2009) pode ajudar a mitigar os efeitos negativos advindos da atual política cooperativa da UE na problemática dos refugiados. Segundo o autor, a persuasão via cruzamento de assuntos pode ser definida como “as condições sob as quais o ator A pode persuadir o ator B que a questão X e a questão Y estão interligadas de forma a induzir o ator B a agir na questão X baseado nos seus interesses na questão Y” (BETTS, 2009, p. 4, tradução livre da autora).

No caso da União Europeia, o argumento de Betts pode ser traduzido da seguinte maneira: o ACNUR, a comunidade epistêmica e outras ONG que atuam na questão dos refugiados poderiam persuadir os Estados membros da UE de que a questão do refúgio está ligada a questões mais atrativas a eles como as econômicas, de forma que eles passem a cooperar e a agir efetivamente para uma melhoria nas condições e na forma da proteção direcionada ao refugiado e ao solicitante de refúgio. Importante ressaltar que essas questões a serem interligadas devem ter conexão estrutural entre si, a saber, elas devem estar ideacional, institucional e materialmente conectadas. Betts acredita que a persuasão não acontece simplesmente pela vontade do ACNUR ou de outra ONG em relacionar a proteção do refugiado com questões de maior interesse dos Estados; mas, antes, depende da natureza da relação entre a questão X e a questão Y.

Nesse sentido, o ACNUR seria a pedra angular na persuasão via cruzamento de assuntos junto aos Estados membros da UE, exercendo papel político e analítico, atuando por meio da criação de conexões relevantes à negociação, de argumentação e repasse de informações entre os atores envolvidos. Ademais, o Alto Comissariado auxiliaria, também, criando, modificando ou simplesmente enaltecendo conexões já existentes com o objetivo de influenciar e moldar o comportamento de determinado Estado (BETTS, 2009).

Uma vez convencidos de que uma política mais cooperativa para os refugiados poderá beneficiá-los em outras áreas, os Estados membros da UE poderiam exercer de maneira efetiva o compartilhamento de responsabilidades estabelecido por Lisboa, tirando a

sobrecarga enfrentada pelos países do Sul da UE e evitando que situações degradantes e de humilhantes violações de direitos humanos se perpetrem pelos países da União.

Considerações Finais

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 14, reza que todo indivíduo, vítima de perseguição, tem o direito de procurar acolhimento em outros países. Entretanto, não há nada que obrigue um Estado a recebê-lo e, caso se disponha a fazê-lo, nada que o obrigue a seguir padrões justos no que se refere ao respeito aos direitos humanos fundamentais dos indivíduos. A União Europeia, ao harmonizar as políticas já existentes e integrando o sistema de solicitação de refúgio em toda a União, propôs a criação de um sistema comum que, teoricamente, deveria levar à melhoria das condições de acolhimento e do tratamento dispensado aos refugiados.

Apesar dos avanços propiciados pela implementação do SECA, a UE continua sendo composta por países soberanos, que internalizam as normas coletivas da maneira que lhes convém, como no caso da regra de Primeiro País Seguro. Essa regra impõe pesos desproporcionais aos EM, uma vez que a maioria dos solicitantes de refúgio chega a União pelos países do Sul, já deveras sobrecarregados com os outros tipos de migrantes que abrigam, e que não possuem condições minimamente dignas de receber o solicitante. Ela mitiga, ainda, a solidariedade que deveria existir entre os países, uma vez que estes, geralmente agindo de maneira egoísta e preocupando-se apenas com seus interesses, apenas cooperam de maneira *ad hoc*.

A persuasão de Betts aqui proposta pode auxiliar na melhoria das condições de tratamento dos refugiados na medida em que o cruzamento de assuntos pode convencer os países membros da UE de que, aprimorando e aprofundando a cooperação efetiva no sistema de asilo, isso os beneficiaria em outras áreas que considerem mais importantes, como a segurança, a economia e as questões de cunho social. A solução proposta poderia ajudar, também, no alcance de um compartilhamento justo de responsabilidades entre os Estados membros, evitando a sobrecarga de países que já sofrem com a recepção de grandes fluxos de massas e, mais importante, garantindo uma melhora efetiva, e não apenas nominal, nas condições de acolhimento e proteção dos refugiados.

Referências

- ACNUR. **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**. (2001), publicado em: [<http://www.unhcr.org/3d4aba564.html>]. Disponibilidade: 20/07/2014
- BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado da. (2007) **A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: ACNUR & DPF.
- BARRETO, Luiz Paulo F. Teles. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio**, publicado em: [www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc]. Disponibilidade: 15/07/2014.
- BETTS, Alexander (2009) **Forced Migration and Global Politics**. Oxford: Wiley-Blackwell.
- BETTS, Alexander (2009) **Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime**. Ithaca and London: Cornell University Press.
- BITOULAS, Alexander. (2014) Population and Social Conditions. In: **Eurostat – Data in Focus**, publicado em: [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>]. Disponibilidade: 17/07/2014
- CASTLES, Stephen. (2005) **Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios**.
- CONSELHO EUROPEU PARA REFUGIADOS E EXILADOS (2006) **Relatório Anual**, publicado em: [<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/15.html>]. Disponibilidade: 10/07/2014.
- CONSELHO EUROPEU PARA REFUGIADOS E EXILADOS (2012) **Relatório Anual**, publicado em: [<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/803.html>]. Disponibilidade: 18/07/2014
- DINAN, Desmond. (2004) **Europe Recast: a history of European Union**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- GRAY, Harriet. (2013) Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System. In: **Liverpool Law Rev.** Vol. 34, pp. 175-193.
- HATTON, Timothy J. (2005) European Asylum Policy. In: **National Institute Economic Review**. No. 194, pp. 106-119.
- HUYSMANS, Jef. (2000) The European Union and the Securitization of the Migration. In: **Journal of Common Market Studies**. Vol. 38, No. 5, pp. 751-777.
- KAUNERT, Christian e LÉONARD, Sarah. (2011) **The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union?**, publicado em: [http://www.upf.edu/gritim/_pdf/WP8_Kaunert_leonard.pdf]. Disponibilidade: 18/07/2014.
- LANGFORD, Lilian M. (2013) The Other Euro Crisis: rights violations under the Common European Asylum System and the unraveling of EU solidarity. In: **Harvard Human Rights Journal**. No. 5, Vol. 26, pp. 217-264.
- LAMBERT, Hélène. (2012) Safe Third Country in the European Union: an evolving concept in International Law and implications for the UK. In: **Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law**, publicado em: [http://www.academia.edu/2447287/Safe_Third_Country_in_the_European_Union_An_Evolving_Concept_in_International_Law_and_Implications_for_the_UK]. Disponibilidade: 18/07/2014

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. (2013) **Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council**, publicado em: [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2013:180:TOC>]. Disponibilidade: 14/07/2014

PACÍFICO, Andrea Pacheco (2010) **O Capital Social do Refugiados**. Maceió: Edufal.

PACÍFICO, Andrea Pacheco (2013) **A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: O caso dos deslocados ambientais**. XXVIII Congresso Internacional da ALAS. Recife. Republicado na Revista de Direito Cosmopolita (2013).

PACÍFICO, Andrea Pacheco (2011) Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime. By Alexander Betts, **Journal of Refugee Studies**, 24 (2), p. 422-424, publicado em: [<http://jrs.oxfordjournals.org/content/24/2/422.extract>]. Disponibilidade: 18/07/2014

TIRLEA, Radu A. (2012) **Asylum seekers in EU: conditions, procedures and human rights. The case of Romania's asylum system**, publicado em: [http://projekter.aau.dk/projekter/files/68777323/master_thesis_radu_tirlea.pdf]. Disponibilidade: 15/07/2014

UNIÃO EUROPEIA (2013) Regulação de Dublin. **Official Journal of the European Union**, publicado em: [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>]. Disponibilidade: 12/07/2014

UNIÃO EUROPEIA. (2013) **Migração e Asilo: como construir uma Europa aberta e segura**, publicado em: [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/migration_pt.pdf]. Disponibilidade: 12/07/2014.

UNIÃO EUROPEIA. (2014) **Sistema Europeu Comum de Asilo**, publicado em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf]. Disponibilidade: 12/07/2014.