

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO

**DENNYS DAMIÃO RODRIGUES ALBINO**

**PERSPECTIVAS PARA A CRISE DE REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA À LUZ  
DO DIREITO INTERNACIONAL**

São Luís  
2016

**DENNYS DAMIÃO RODRIGUES ALBINO**

**PERSPECTIVAS PARA A CRISE DE REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA À LUZ  
DO DIREITO INTERNACIONAL**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de  
Direito da Universidade Federal do Maranhão, como  
requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Anamaria Sousa Silva.

São Luís  
2016

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Albino, Dennys Damião Rodrigues.

Perspectivas para a crise de refugiados na União Europeia à luz do direito internacional / Dennys Damião Rodrigues Albino. - 2016.  
73 f.

Orientador(a): Anamaria Sousa Silva. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Direito Internacional. 2. Direitos Humanos. 3. Refugiados. 4. União Europeia. I. Silva, Anamaria Sousa. II. Título.

**DENNYS DAMIÃO RODRIGUES ALBINO**

**PERSPECTIVAS PARA A CRISE DE REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA À LUZ  
DO DIREITO INTERNACIONAL**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de  
Direito da Universidade Federal do Maranhão, como  
requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovada em: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup> Anamaria Sousa Silva  
(Orientadora)**

---

**1º Examinador (a)**

---

**2º Examinador (a)**

Dedico a Deus e à minha família.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e aos meus pais Elias Silva Albino e Vania Rodrigues por todo o seu apoio e sua fé em mim e por não ter me deixado desistir.

À minha irmã, Amália Rodrigues, por me dar o último “empurrão” para esta área e ter me apoiado desde então em cada passo que tenho dado.

À minha família, em especial meus demais irmãos, Dannylo Rodrigues e Ana Karoline Rodrigues, minha tia e professora Janete Rodrigues, que ainda hoje é a maior inspiração da minha vida, minha madrinha Jane Rodrigues e minha prima Isadora Souza.

Um agradecimento sincero a todos os meus amigos, em especial o Marcelo Magno, Geraldine Costa, Aline Ribeiro, Jullyane Moraes, Wellington Silva, colegas de turma que sempre me inspiraram a continuar e jamais desistir.

Também sou grato aos meus amigos Jhonatha Kazuo, Rodrigo Oliveira, Fabiana Mourão, Wesley Fontini, Anderson Melo, Ricardo Campelo, Léo Ferreira, Alexandre Araújo por acreditarem em mim e terem sido companheiros fiéis.

À professora Dr.<sup>a</sup> Anamaria Sousa Silva, por ser exemplo de profissionalismo, dedicação e retidão de caráter, tendo sido essencial para a realização deste trabalho.

Aos demais professores da UFMA, em especial, o Prof. Dr. Alonso Freire, ao qual, mesmo distante, serve de inspiração.

“A solidariedade é o sentimento que melhor expressa o respeito pela dignidade humana”.

(Franz Kafka)

## RESUMO

O presente trabalho possui temática voltada para a busca de perspectivas para a crise de refugiados que tem se agravado nos últimos anos na União Europeia, à luz do Direito Internacional. Neste sentido, baseia-se no estudo da evolução histórica do instituto do refúgio político a fim de explicitar os mecanismos institucionalizados do direito humanitário internacional de proteção às pessoas em grave situação de vulnerabilidade. A partir desse estudo, debruça-se sobre as raízes da crise de refugiados analisando os fatores externos e internos que provocam a saída de um grande contingente populacional das zonas emissoras, para em seguida apresentar dados estatísticos sobre o perfil dos migrantes, dos países de origem, das zonas receptoras e das rotas e meios migratórios. Utilizando-se da transdisciplinaridade entre várias áreas do conhecimento humano em coalizão com a doutrina do direito e suas vertentes abrangentes, busca soluções eficazes para a proteção dos direitos humanos do refugiado frente à falta de vontade política dos países europeus e a ineficácia dos atuais sistemas de proteção. Discute os conflitos entre os interesses dos Estados-membros fundados na segurança nacional e a tutela dos refugiados por meio do asilo e da assistência humanitária, com base nos princípios da prevalência dos direitos humanos, da tolerância e da solidariedade.

**Palavras-chave:** Refugiados. Direito Internacional. Direitos Humanos. União Europeia.

## ABSTRACT

The present work focuses on the search for perspectives for the refugee crisis that has worsened in recent years in the European Union, according to international law. In this sense, it is based on the study of the historical evolution of the institute of political refuge in order to make explicit the institutionalized mechanisms of the international humanitarian law of protection to the people in serious situation of vulnerability. After this study, it focuses on the sources of the refugee crisis by analyzing the external and internal factors that cause a large contingent of emigrants to leave, and then present statistical data on the profile of migrants, countries of origin, receiving areas and routes and migratory environments. Using transdisciplinarity among various areas of human knowledge in coalition with the legal doctrine and its broad strands, it seeks effective solutions to protect the refugee's human rights in the face of the lack of political will of European countries and the ineffectiveness of current systems of protection. It discusses conflicts between the interests of Member States based on national security and refugee protection through asylum and humanitarian assistance, according to the principles of human rights, tolerance and solidarity.

**Key words:** Refugees. International Law. Human Rights. European Union.

## **LISTA DE SIGLAS**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CONARE - Comitê Nacional para Refugiados

EASO - Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo

ECRE – Conselho Europeu para Refugiados e Asilados

EURODAC – Datiloscopia Europeia

Eurostat - Gabinete de Estatísticas da União Europeia

FRONTEX - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas

MENA - Oriente Médio e Norte da África

OIM – Organização Internacional de Migração

OIR – Organização Internacional de Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

OUA – Organização da Unidade Africana

SECA - Sistema Europeu Comum de Asilo

UE – União Europeia

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Fluxo de Refugiados .....	32
Gráfico 2 - Solicitações de refúgio em países selecionados da Europa.....	33
Gráfico 3 - Solicitações de refúgio em 2014 .....	34
Gráfico 4 - Pessoas deslocadas por minuto   2013 – 2015 . .....	34
Gráfico 5 - Países de onde partem os imigrantes.....	35
Gráfico 6 - Origem das pessoas solicitando refúgio na UE.....	36
Gráfico 7 - Migrantes detectados entrando ilegalmente na União Europeia entre janeiro e junho de 2015 .....	37

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE REFÚGIO POLÍTICO</b> .....	13
<b>1.1 Contexto histórico</b> .....	13
<b>1.2 O Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967</b> .....	16
<b>1.3 Os conjuntos normativos regionais</b> .....	19
1.3.1 O sistema africano e americano .....	20
<b>1.4 O instituto do refúgio político no Brasil</b> .....	22
<b>3. CAPÍTULO 2 – A ORIGEM DA CRISE DE REFUGIADOS E UM PANORAMA ATUAL</b> .....	24
<b>3.1 Conflitos no Oriente Médio</b> .....	24
3.1.1 A Guerra Civil na Síria .....	30
<b>3.2 Um panorama estatístico da crise de refugiados na Europa</b> .....	32
<b>4. CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA E A RESPONSABILIDADE MORAL DA EUROPA</b> .....	39
<b>4.1 O direito comunitário europeu e a evolução das políticas migratórias</b> .....	39
<b>4.2 A ineficácia do Sistema de Dublin</b> .....	41
<b>4.3 A Responsabilidade Moral dos países europeus</b> .....	45
<b>5. CAPÍTULO 4 – POSSIBILIDADES DE SOLUÇÃO PARA CONCILIAR O PROBLEMA DOS REFUGIADOS E AS EXPECTATIVAS DOS ESTADOS EUROPEUS</b> .....	51
<b>5.1 As estratégias a curto prazo: uma viagem segura e um célere acolhimento</b> .	52
<b>5.2 A estratégia a médio prazo: a substituição do Sistema de Dublin e um novo acordo internacional</b> .....	56
<b>5.3 A estratégia a longo prazo: a resolução dos conflitos nas zonas emissoras e uma ampliação do conceito de refugiado</b> .....	59
<b>6. CONCLUSÃO</b> .....	65
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	69

## 1. INTRODUÇÃO

Durante as duas grandes guerras no século XX, a humanidade testemunhou os horrores e a barbárie que um conflito armado a nível internacional pode trazer a seus semelhantes. Foi nesse período, sobretudo durante a 2ª Guerra Mundial, que milhares de pessoas se deslocaram para outros países em busca de melhores condições de vida, fugindo de perseguições de cunho étnico, político e religioso. A partir disso, o tema dos refugiados começou a ganhar relevância, uma vez que o mundo estava diante da urgência em amenizar um grave quadro de milhares de pessoas deslocadas de seu local de origem sem as mínimas condições de vida.

Embora esses fatos históricos sejam apontados como marcos do desenvolvimento do instituto do refúgio político, há consenso em relação à ideia de que se trata de um fenômeno atemporal e planetário, mas que, porém, têm se agravado ainda mais a partir da década de 1970 com o aumento da complexidade das relações socioeconômicas que passaram por grandes transformações, tendo como efeito o surgimento de uma interdependência das relações a nível global (MARINUCCI & MILESI, 2005, p. 2). O que na Antiguidade até o período moderno era um fenômeno oriundo da ocorrência de catástrofes naturais e perseguições políticas e religiosas, passou a ter como principal causa do deslocamento forçado em massa, a guerra e a violência generalizada.

Os conflitos no Oriente Médio, agravados pela sequência de eventos seguidos da Primavera Árabe em 2014, concorreram para a configuração de um quadro de migração com níveis alarmantes e em um contexto em que pessoas arriscam a vida diariamente para fugir das áreas conflituosas em busca de proteção, o que passa a colocar em pauta a suficiência da atuação da União Europeia na prestação de ajuda humanitária e na deficiência do próprio conjunto normativo acerca da política migratória e de refúgio político dos países europeus e da comunidade europeia.

Para partir em busca de soluções para amenizar a grave crise que a Europa enfrenta há a necessidade de se iniciar a investigação da própria evolução do instituto jurídico do refúgio político, no sentido de apresentar a importância dos elementos distintivos entre os diversos tipos de grupos migrantes, para encontrar eco no atual sistema legal e institucional, pelo qual se pretende conferir aos deslocados o mínimo de bem-estar e de integração na localidade que o acolheu. O estudo dessa questão se justifica por se tratar de um fundamento para a atuação das entidades envolvidas com a proteção dos refugiados e dos próprios Estados e também de uma reflexão acerca da ideia de voluntariedade e compulsoriedade, em um contexto em que

diante de uma situação de alta vulnerabilidade, as pessoas arriscam suas vidas na travessia para o continente europeu e nesses grupos estão tanto os refugiados quanto os migrantes econômicos, estando esses últimos desassistidos de forma de proteção humanitária institucionalizada.

Desde o início do ano de 2015, o fluxo de pessoas que migraram pelo Mediterrâneo para a Europa em busca de melhores condições de vida aumentou quatro vezes em relação à 2014, acentuando uma crise humanitária que suscita o debate acerca da entrada de imigrantes nos territórios da União Europeia (UE). Um fato alarmante nesse contexto é sobretudo o fato de que nessa travessia, conhecida como “rota da morte”, em média 800 pessoas morrem por ano, segundo dados do Relatório de 2014 da Organização Internacional de Migração (OIM), uma vez que essa entrada é ilegal e repudiada pela maior parte dos países europeus, que se fundamenta nas regras sobre asilo da Convenção de Dublin.

Um panorama estatístico é apresentado para deixar claro a urgência da situação e a necessidade de que as atenções se voltem para esta problemática e possa gerar uma ação conjunta entre a comunidade internacional, sobretudo os Estados Europeus, e os organismos internacionais que atuam nessa questão, para encontrar uma solução viável para amenizar os efeitos dessa onda migratória.

O debate acerca do conjunto normativo tanto do direito comunitário europeu quanto dos próprios ordenamentos jurídicos internos dos Estados-membros da UE é fundamental para perceber as deficiências do atual modelo de proteção humanitária aos refugiados e que notadamente não tem acompanhado e nem sido eficazes para lidar com o quadro crescente de migração. Uma vez que a maior dificuldade é conciliar a grande urgência em prestar ajuda humanitária para os deslocados e acolhê-los com os receios e política de migração cada vez mais restritivas de grande parte dos países receptores, o caminho para encontrar o equilíbrio parece ser distante, se não se tratar de um esforço comum.

Contudo, essa percepção e o senso de solidariedade necessários para a eficácia dos institutos próprios do direito humanitário internacional estão vinculados à necessidade de se conhecer a fundo o problema, o que justifica a necessidade apurada de análise do perfil desses refugiados, de suas zonas emissoras, das principais rotas e meios de migração e ainda dos destinos mais desejados por aqueles, é mesmo para se partir em busca não apenas de paliativos para o problema, mas sim de uma solução pacífica e duradoura para as questões que estão na origem desse colapso e que se configuram como principais fatores repulsores.

Diante dessa crise humanitária e sob a égide da defesa dos direitos humanos são vários os questionamentos a serem feitos, tais como: quais seriam as soluções mais humanitárias ao

problema? Como lidar com essa questão uma vez que a Europa enfrenta seus próprios problemas internos? Quais as soluções jurídicas oriundas de novos tratados e acordos ou ainda na alteração dos já existentes poderiam ser colocadas em prática para amenizar a situação?

As respostas para esses questionamentos não são fáceis, porém este estudo visa se debruçar sobre o tema em busca de perspectivas que possam equilibrar uma resposta humanitária coordenada, respeitando a soberania dos Estados europeus.

## 2. CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE REFÚGIO POLÍTICO

Os conflitos no Oriente Médio que provocaram a migração em massa de pessoas para a Europa em busca de proteção fizeram surgir um enorme contingente de indivíduos que passaram a ter algum tipo de direito à assistência humanitária. O *status* de refugiados a elas reconhecido é fruto de um longo processo de evolução histórica dos mecanismos jurídicos de proteção a grupos em situação limítrofe de abuso a direitos humanos básicos no âmbito do direito internacional.

Desde a sua institucionalização, o refúgio político passou a assumir importante vetor da promoção de instrumentos que possam levar a mecanismos protetivos dentro do direito humanitário internacional, na medida em que, em sua concepção moderna, faz surgir um regime de responsabilidade para o Estado, mas que, porém, depende prioritariamente da qualificação de tais grupos como sendo de refugiados.

Essa inerência entre o conceito de refugiado e a habilitação do indivíduo para estar apto a gozar dos direitos e benefícios oriundos da proteção assenta-se no fato de que em se tratando de refúgio político o status de refugiado é reconhecido pelo Estado, que identifica o sujeito como tal sempre que o mesmo atenda a critérios específicos que o qualificam dessa forma. Isto é, diferente do instituto do asilo político, que se trata de direito do Estado, que uma vez optando pela concessão faz então surgir o status de asilado ao indivíduo, tendo, portanto, caráter constitutivo, no caso em testilha, o reconhecimento do refugiado tem caráter declaratório, uma vez que o Estado apenas atesta uma situação já existente.

Referir-se-á ao refúgio político a seguir pela terminologia asilo, enquanto gênero, que não se deve confundir com a espécie asilo político, uma vez que aquela expressão, do grego *ásylos*, pelo latim *asylu* (CARVALHO, 2000, p. 1), remete à prática milenar de herança das civilizações grega, romana, mulçumana, anglo-saxã, entre outras, de acolher e oferecer segurança às pessoas ou grupos ameaçados (MONCADA, 1946, p. 5; FISCHER DE ANDRADE, 2001, p. 100). Almeida (2001, p. 173), partindo da etimologia grega do vocábulo, afirma: “sylum significa violência, devastação, violação, destruição. “a” é o prefixo negativo. Portanto, asylum significa sem violência, sem devastação”. Assim sendo, “asilo é o antídoto da violência”.

Ao longo da história da humanidade, a modernidade viu surgir importantes entidades protetoras, cujas atuações passaram a ser pautadas por definições amplamente ratificadas pela maioria dos Estados. Uma dessas definições centra-se na perspectiva, de acordo com Paulo Borba Coelho (2001, p. 20), de que “o critério crucial para conceituar um refugiado, em face

da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967, é a existência de fundado medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos”. Esse mesmo autor, porém, divide os refugiados em duas categorias distintas: a primeira daqueles que buscam proteção em outros países por fundado medo de perseguição e a segunda dos que migram para outros países visando melhores condições de vida, uma vez que as mesmas não estão sendo atendidas em seu país, tendo, portanto, motivações de cunho econômico.

Essa distinção entre os grupos abre margem para que muitos Estados neguem o refúgio à segunda categoria por não atenderem aos requisitos para sua habilitação. Nesse viés, uma conceituação precisa é fundamental, porque, na prática, muitos Estados tendem a diminuir ao máximo as hipóteses de reconhecimento do status, face às consequências advindas deste ato, sobretudo no contexto de grandes fluxos migratórios.

O que ocorre, no entanto, é que os critérios e a definição do instituto em análise não encontram pacificidade tanto no que diz respeito aos documentos do direito interno dos Estados, quanto nos diversos tratados e convenções internacionais, sobretudo as de cunho regionais, que, não raro, trazem suas próprias definições. Dessa forma, na busca por soluções jurídicas no plano do direito internacional para a crise humanitária de refugiados hodiernamente presenciada, é necessário, preliminarmente, fazer uma incursão na história em busca das diversas fontes do direito que possam fornecer critérios para a fixação de um conceito de refúgio político, que encontre respaldo nas principais entidades protetoras e seus documentos e permita a proposição de reforma nos atuais sistemas relacionados ao atendimento dos refugiados.

Além disso, é necessária uma análise das diferentes conjunturas sociais, econômicas e políticas que diferenciam a atuação da comunidade internacional no contexto pós-guerra, tido como marco da construção da atual concepção moderna das medidas de proteção aos refugiados e a atual situação das crise humanitária vivida na União Europeia, em busca da construção de uma crítica à indiferença na busca do aperfeiçoamento dos atuais sistemas protetivos, até o presente momento ineficazes para a nova situação.

## **2.1 Contexto histórico**

A existência de conflitos em uma localidade que gerava o deslocamento de povos para outras regiões é um fenômeno que data dos primórdios da civilização. Entretanto, o que

modernamente institucionalizamos como refúgio político é resultante de um período em que a preocupação com mecanismos eficazes de proteção internacional para amenizar os efeitos oriundos de fatos limitadores de direitos básicos tornou-se basilar.

Nesse ínterim, os dois grandes momentos cruciais para o desenvolvimento de uma moderna concepção do refúgio foram as duas grandes guerras, em que, sobretudo, na 2ª Guerra Mundial, o instituto passou a ser regulado e a ser considerado como um direito de alcance internacional caracterizado por uma atuação protetiva do Estado, de caráter apolítica, humanitária e social. Expresso na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, traz a essa forma de proteção o caráter de universalidade, que deu motricidade ao processo de formação de um corpo normativo supranacional que passasse a se preocupar e regular medidas de solução e qualificação destes grupos. Nesse sentido, Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 36) afirma que este documento serve “de base jurídica para as diversas modalidades modernas de proteção às pessoas perseguidas por um Estado, tanto por meio do asilo propriamente dito quanto do refúgio.”

Durante o segundo maior conflito em escala global que a humanidade enfrentou, o contingente de pessoas que se deslocou para outros países fugindo do regime nazista e dos horrores da guerra alcançou picos nunca antes vistos pela humanidade, sendo estimadas cifras que variam entre oito milhões até 70 milhões, tanto na Europa quanto na Ásia (PAIVA, 2009). Antes disso, a partir da 1ª Guerra Mundial o fenômeno migratório já era preocupante, como no caso do deslocamento de 1,5 milhão de russos em direção ao leste europeu e península balcânica após a Revolução dos Bolcheviques ou ainda os armênios, gregos e turcos que se deslocaram rumo ao continente europeu em virtude do conflito entre Turquia e Grécia em 1922. Não obstante o fato de que essas pessoas eram tidas como “elementos indesejáveis” (ARENDDT, 1989), a situação inaugurou os debates sobre a necessidade de se institucionalizar medidas de proteção tanto desses grupos quanto de segurança aos Estados, que se deparava com o contínuo aumento das levadas migratórias.

Contudo, essas cifras não superam as contabilizadas na 2ª Guerra Mundial, embora tenham sido o marco inicial da busca de um regime de proteção ao refugiado, que nessa conjuntura passava a estar relacionado com um fenômeno muito mais complexo do que o experimentado antes disso.

O refugiado no contexto das guerras era alguém que se via no meio de um conflito generalizado, de modo a estar totalmente desprovido de condições mínimas de permanência naquela localidade, em suma, “ao contrário dos anteriores, (...), não podiam ser caracterizados como refugiados políticos ativos. Muitos se encontravam em situação de completa falta de

proteção estatal” (ANDRADE, 2001, p. 119), que aduzia a necessidade de mobilização da comunidade internacional no sentido de conferir a proteção adequada, diante de um quadro que não podia ser desprezado.

Essa preocupação e necessidade de atuação desses países fez nascer uma nova concepção cogente para os princípios de direito internacional humanitário que começaria a se delimitar a partir de princípios de atuação empírica da Liga das Nações, criada em 1920, mas que só alcançaria efetividade de sua implementação após a 2ª Guerra Mundial com a criação das Nações Unidas em 1946.

Uma vez que a situação verificada no contexto da 2ª Guerra era muito mais grave e dramática, tendo em vista que mesmo após o término do conflito, estima-se que havia cerca de 700.000 refugiados na Alemanha e Áustria, os esforços eram principalmente no sentido de promover através da Organização Internacional de Refugiados (O.I.R.), criada em 1947, o processo de triagem e encaminhamento dos refugiados para seus locais de origem, sendo essa a prioridade dos aliados que ocupavam esses territórios, ou seja, “os aliados consideravam como a mais importante das tarefas, após a vitória, o regresso de todos os prisioneiros ou foragidos de guerra para os países de origem” (CAVARZERE, 2001, p. 132).

Essa preocupação dos Estados na busca de uma solução do problema continuou existindo, dado o fato de que a OIR só “conseguiu assistir menos de seis por cento dos refugiados sob sua tutela” (CAVARZERE, 2001, p. 133), tendo existido somente até 1952.

Foi com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o advento do Estatuto do Refugiado em 1951, que viria a ser importante regime legal de proteção em conjunto com o seu Protocolo de 1967, que os parâmetros de atuação estatal ficaram melhor delimitados, denotando a continuidade do processo de internacionalização dos direitos humanos, no que tange ao caso específico da proteção dos sujeitos jurídicos por ela tutelados.

## **2.2 O Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967**

O Estatuto dos Refugiados foi assinado em Genebra, no dia 28 de julho de 1951, a partir de decisão da Assembleia Geral de 1950 (Resolução n. 429 V). Surgiu como um regramento internacional destinado à criação de um sistema organizado de tutela aos direitos humanos daqueles que se encontravam desprovidos de proteção estatal a partir da definição de

um status legal. Entre suas principais disposições estão a determinação dos padrões básicos de tratamentos dos refugiados e a positivação de princípios que vedavam qualquer forma de discriminação, tais como raça, religião, sexo e país de origem, na aplicação da Convenção, assim como o princípio de *non-refoulement* (“não-devolução”), estabelecendo que nenhum país pode “devolver” um refugiado a localidade em que sofram perseguição sem o consentimento deste, independentemente da ocasião. Juntamente a isso impôs aos Estados a tomada de providências para regularização da permanência por meio do fornecimento de documentos e uma espécie de “passaporte”.

Embora a definição de refugiado estabelecida pela Convenção tenha permitido abarcar um maior número de pessoas, que antes não se enquadravam nesse status, o mesmo parágrafo estabelece um limite temporal de modo a abranger apenas os eventos ocorridos até a data de 1º de janeiro de 1951, conforme se depreende da leitura do texto do Estatuto. *In verbis*:

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Em outras palavras:

Isso significa que os refugiados somente eram assim reconhecidos se o fossem em decorrência de episódios ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Embora aplicável a milhares de pessoas – já que até a década de 50 a maioria dos refugiados era europeia – tal definição mostrou-se inoperante com o decorrer do tempo (PIOVESAN, 2010, p. 179).

Essa reserva temporal refletia uma concepção europeia de que o problema do deslocamento em massa tratava-se de uma questão pontual que até a data estipulada para o fim do mandato dos órgãos criados seria resolvida. Entretanto, a realidade mostrou que essa percepção era errônea, pois as datas estipuladas chegaram, os órgãos foram extintos e a necessidade de atendimento e proteção dos refugiados continuou existindo, o que demandou a criação de novos entes para tratar da questão.

A perenidade do problema se justificou pelo desenrolar das consequências da 2ª Guerra Mundial, expresso sobretudo em uma nova configuração geopolítica que tornou o mundo bipolar, de modo que se encontrava dividido entre os blocos capitalista liderado pelos EUA e socialista da URSS. As duas superpotências na busca pelo aumento da influência de sua ideologia fizeram surgir uma pressão pelo respeito ao que foi chamado de “princípio da autodeterminação dos povos” que concomitante ao fato de que as potências imperialistas estavam abaladas pela guerra e queriam se desonerar do alto custo da manutenção das

colônias culminaram no processo de independência de territórios na África e na Ásia.

Contudo, esse processo de emancipação foi caracterizado por uma série de situações conflituosas que, mesmo até a década de 90, produziram uma realidade de instabilidade política, tendências separatistas e guerras de secessão que provocaram o grande deslocamento de uma multidão de refugiados, apátridas, deslocados internos e outras pessoas para outros países.

Ainda no contexto pós-guerra, logo no ano de 1948, a criação do Estado de Israel fez com que o povo árabe palestino fosse visto como “pessoas indesejadas” pelo novo Estado, muito embora representassem à época cerca de 70% do total da população (GOMES, 2001, p. 3). A fuga dos milhares de palestinos configurou-se como mais um vetor de crescimento do processo de migração em massa.

É nesse íterim que a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) merece destaque, tendo em vista que, mesmo tendo data estipulada para sua extinção, como os demais órgãos instituídos pela Convenção, ele continuou em atividade mesmo após findo o prazo. O Alto Comissariado ao longo das próximas décadas assume importante papel na nova fase de desenvolvimento das formas de proteção internacional aos direitos humanos, uma vez que a partir da positivação das fontes do Direito Internacional dos Refugiados, adquiriu um caráter universal, assim como a Organização das Nações Unidas (ONU), e começou a dar efetividade ao sistema internacional de proteção.

A medida que o problema da migração em massa não parecia se resolver, a competência do ACNUR se ampliou para além da competência originariamente definida pela Resolução 428 de 14 de dezembro de 1950 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Justamente com a ampliação do conceito de refugiado que viria a ocorrer alguns anos depois de sua criação, além da tarefa de supervisionar a implementação da Convenção, estabelecido no seu art. 35, a sua competência tem se ampliado de modo que hodiernamente atua muito mais por meio de uma atividade assistencial humanitária, além de ter sido e ainda ser crucial para a divulgação e promoção da temática. Isso favoreceu o processo de internalização dos institutos de proteção aos refugiados nos ordenamentos jurídicos nacionais dos países.

A ampliação da competência da ACNUR tem estreita relação com o Protocolo de 67 preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e que entrou em vigor em 1967 com a ratificação dos Estados. O Protocolo de 67 foi criado para harmonizar o sistema de proteção aos grupos de refugiados dentro de **três eixos** no que diz respeito à qualificação dos destinatários e da atuação efetiva da comunidade internacional. O **primeiro** trata-se da identificação dos indivíduos, por meio da adoção dos critérios para reconhecimento

do status de refugiado independentemente das limitações espaciais e temporais ou da concordância dos países signatários.

O **segundo** ponto é a definição do conjunto de obrigações e deveres assumidos pelos países que receberem os grupos. É fundamental que a pessoa desprovida dos direitos humanos básicos e que procura asilo em outro país tenha condições de nele se estabelecer, sendo dever do país oferecer-lhe “proteção, acolhida, uma nova casa, inserção na sociedade e no mercado de trabalho, isto é, uma nova oportunidade de viver” (BIJOS, 2013, p. 22).

O terceiro e **último** eixo são os mecanismos de efetivação da proteção por meio de instrumentos administrativos e diplomáticos, voltados para uma atuação dos órgãos internacionais junto aos Estados.

O Protocolo de 67 resolveu a questão da limitação temporal, à medida que se percebeu que a demanda permanecia para além daquele período, e se buscou a adoção de critérios subjetivos para a expressão “medo de perseguição” que pudesse abarcar uma série de grupos em situação carente de proteção estatal típica do refúgio, mas que não se adequavam à definição da Convenção de 51.

Junto a isso, houve ao longo do tempo o constante uso das prerrogativas da Assembleia Geral das Nações Unidas para conferir a ACNUR uma competência mais abrangente da questão que pudesse se adequar a novas demandas migratórias originárias de fatores de deslocamento forçado totalmente novos. Essa tendência é uma diretriz muito clara para o próprio comitê executivo da agência no *Note International Protection* (1992):

O exame das necessidades comuns dos vários grupos para os quais o ACNUR é competente deixa claro que, sendo a proteção o núcleo de suas atividades, o deslocamento, ligado à necessidade de proteção, constitui a base para determinação da competência do ACNUR para tais grupos.

Essa inclinação reflete a busca pela universalização das garantias que encontra reflexo também em uma série de instrumentos regionais que passaram a surgir na forma de um conjunto normativo interno dos países signatários e que foram responsáveis pela solução da limitação geográfica da Convenção de 51.

### **2.3 Os conjuntos normativos regionais**

A inoperância do modelo de proteção inicialmente proposto pela Convenção de 51 sobretudo quanto a uma limitação geográfica estimulou os países a criar mecanismos dentro do

direito interno para conferir um tratamento especial aos refugiados.

### 2.3.1 O sistema africano e americano

Entre esses novos instrumentos regionais, merece destaque o sistema africano, que começou a ser desenvolvido a partir do final da década de 60. A necessidade de criação de um sistema de proteção para lidar especialmente com o problema do deslocamento em massa era herança dos graves problemas sociais e econômicos que enfrentava em virtude do processo de independência.

Após o fim da 2ª Guerra Mundial e com o desenrolar da Guerra Fria as colônias africanas começaram a se emancipar seja por fatores endógenos, embora na maior parte dos casos se deu por fatores exógenos, com atuação dos EUA e da URSS, que, onde não foi possível a conquista da independência pelas vias pacíficas, patrocinou o processo de luta armada. A partilha da África no final do século XIX não tinha respeitado os espaços culturais e as diferenças étnicas ao criarem fronteiras artificiais, o que fez com que o processo de transferência do poder político do sistema colonial para os Estados Independentes fizesse surgir uma série de problemáticas relativas à instabilidade política que agravaram a já conturbada situação dos habitantes da maior parte do continente.

Assim, a quantidade de pessoas que se encontravam vulneráveis social e economicamente se ampliou devido à uma situação de violência generalizada diante da atuação de ditadores, mercenários, na própria luta pela independência ou ainda pelo surgimento de guerras étnicas, como a que viria a culminar no genocídio de Ruanda. A ACNUR estima que, até o final de 2006, 2,4 milhões de refugiados eram africanos de um total de 9,9 milhões em todo o mundo. Esse número era de 700.000 logo no final da década de 60 (GOUREVITCH, 2006, p. 164).

Esses números, somados ao já grande contingente de refugiados já existente, demandaram a urgente necessidade de se encontrar mecanismos locais para amenizar a questão e, nesse contexto, a Organização da Unidade Africana (OUA), fundada em 1963, exerceu papel precípua na elaboração de um sistema a partir da Convenção da Organização da União Africana sobre a questão dos Refugiados em 1969. A maior inovação foi a criação de um regime de tratamento local baseado em uma nova definição, mais objetiva e adaptada para a realidade africana, de refugiado (GONZÁLEZ-MARTÍN, 1994), conforme dispôs o seu parágrafo segundo:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

Essa definição transcendeu as hipóteses de qualificação dos grupos de refugiados limitadas pela Convenção de 51, passando a ser considerada uma das mais completas e abrangentes, na medida em que substituiu o critério subjetivo de “fundado temor de perseguição” pelo critério objetivo de saída compulsória de seu país. O sistema africano “busca descrever uma situação coletiva onde as pessoas individualmente estejam ameaçadas” e não somente grupos e ainda quando da “análise do caso individual, dá-se uma importância maior à situação política e institucional do país e sua relação com a situação individual do solicitante” (ALMEIDA, 2001).

Apesar dos grandes avanços para a concepção do instituto, Fernando González-Martín (1994) aponta que “embora a proteção dos refugiados na África esteja longe de ser completa, ao menos é, em princípio, mais inclusiva que a maioria, senão todos os sistemas regionais”.

O sistema africano inspirou também a criação de instrumentos regionais na América, com destaque para a Declaração de Cartagena, criada em 1984, que seguindo a mesma linha da definição africana, trouxe um conceito ampliado de refugiado e compatível à realidade americana:

Considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Sobretudo na América Central conflitos civis como os da Nicarágua, El Salvador e Guatemala deram início a uma forte onda de deslocamento em massa. Essas situações tinham forte relação também com o contexto da Guerra Fria que em toda a América Latina fez surgir um clima de instabilidade política. Essa conjuntura estimulou as lideranças locais, por meio de representantes do governo e de especialistas em direito internacional a se reunirem em um colóquio do qual se originou a Declaração que leva o mesmo nome da cidade em que se reuniram.

Apesar de não ter natureza vinculante, as disposições do documento acabaram sendo amplamente aplicadas de forma limitada à essa região geográfica, sendo até mesmo incorporadas ao direito nacional dos países da América Latina.

Os sistemas acima demonstrados denotam o esforço empreendido pelas comunidades

regionais em implementarem sistemas locais de proteção que dessem efetividade a medidas capazes de amenizar as situações de deslocamento próprios da realidade por eles vivenciada, uma vez que não encontravam eco na Convenção de 51 e no Protocolo de 67.

A grande relevância da ampliação da definição dos sistemas de proteção e a criação de instrumentos regionais estão sobretudo no fato de que no decorrer da Guerra Fria a preocupação com a questão dos refugiados que outrora decorrida de uma questão humanitária passou a se tornar um meio de propaganda ideológica dos blocos que passavam a acolher os indivíduos como forma de desacreditar o lado antagônico. Em linhas gerais, os critérios qualificadores para o reconhecimento do status foi abandonado em prol de um critério meramente baseado na origem da pessoa: se ela estivesse vindo de um país do bloco inimigo, era acolhida.

#### **2.4 O instituto do refúgio político no Brasil**

No Brasil, os primeiros passos no seu envolvimento enquanto Estado solidário à situação dos grupos refugiados foi com a ratificação e promulgação, em 1961, da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados. Entretanto, o tratamento ao refugiado só veio a ser regulado e implementado no âmbito da legislação interna pela Lei 9.474, de 1997, que mesmo seguindo a tendência da concepção de refugiado que veio se desenvolvendo a partir do Protocolo de 67 e no âmbito dos sistemas regionais, trouxe elementos novos e originais.

O próprio texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu bojo os princípios basilares do direito internacional, com ênfase na questão do asilo como gênero, como um dos pilares da ordem interna. Essa diretiva começou a tomar forma com o encaminhamento em 1996 do referido projeto de lei, que no ano seguinte viria a ser sancionado e promulgado pelo Presidente da República.

Entre os principais pontos da lei estão:

- a) O estabelecimento de critérios próprios para habilitação do refugiado, em uma análise individual.
- b) Promover a integração dos grupos na sociedade por meio da implementação de políticas públicas e de órgãos, como o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), com atividade dirigida à prestação de serviço assistencial e de proteção dos refugiados no Brasil.

A definição de refugiado trazida pela norma mescla o núcleo conceitual da definição clássica com um critério de ampliação:

Artigo 1º - Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: (...)III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Apesar das divergências apresentadas ao longo de todo o processo de evolução do instituto do refúgio político a interpretação mais adequada a ser feita é que o intuito de todos os tratados sucessivamente originados é o de garantir a proteção humana, o que demanda a necessidade de que todos os demais tratados internacionais sobre direito humanos sejam concebidos de forma harmônica com o Estatuto de 1951, uma vez que de lá retiram o seu núcleo de institucionalização.

### 3. CAPÍTULO 2 – A ORIGEM DA CRISE DE REFUGIADOS E UM PANORAMA ATUAL

Ao longo da história da humanidade o processo migratório apresentou diversos condicionantes e conjunturas, nas quais diferentes grupos necessitados de proteção buscaram asilos em variadas zonas receptoras. Nesse sentido, diante da singularidade desses fenômenos, para partir em busca de soluções para a grave crise de refugiados que a Europa tem enfrentado é preciso analisar os fatores de repulsão, os fatores de atração e as rotas migratórias e meios mais utilizados pelos grupos que se evadem de seus países de origem. Entretanto, para se compreender estes pontos é necessário *a priori* conhecer a origem dos conflitos que causam a saída compulsória dessa massa que se move em direção ao continente europeu. Uma análise histórica e geopolítica apurada é necessária ainda para uma maior clareza também no processo de identificação desses grupos, que é fundamental para o reconhecimento do status de refugiado.

Conforme dados do ACNUR, segundo o Relatório Tendências Globais de 2016, atualmente cerca de 65,3 milhões de pessoas em todo o mundo se encontram deslocadas devido a conflitos armados e perseguição de diferentes tipos, entretanto, os países que mais figuram como zonas emissoras têm sido principalmente da Ásia e da África, sobretudo por terem sido cenário de conflitos internos que tem se agravado nos últimos anos. Segundo o relatório “Tendências Globais”, entre os países que mais se destacam nos números de refugiados estão a Síria (com 4,9 milhões de refugiados), o Afeganistão (com 2,7 milhões) e a Somália (com 1,1 milhão), que juntos somam mais da metade dos refugiados sob o mandato do ACNUR. É justamente por serem as regiões de onde mais se evadem as pessoas e cuja continuidade da conturbação política e social tem agravado a crise, que a análise deve repousar sobre as origens dos conflitos nesses países.

#### 3.1 Conflitos no Oriente Médio

Desde a formação das primeiras civilizações, toda a faixa de terra que hoje se denomina de Oriente Médio foi alvo de disputas de sucessivos povos e depois possessões de vários impérios. A chamada Crescente Fértil, que posteriormente também foi denominada Ásia Ocidental, Ásia Anterior, Oriente Próximo e por fim Oriente Médio, era uma região delimitada pelos mares Negro e Cáspio, a norte; pelos mares Mediterrâneo e Vermelho a

oeste; e pelo oceano Índico ao sul, representando um ponto de contato entre o Oriente e o Ocidente e o caminho da Ásia para o Mar Mediterrâneo.

A base da civilização ocidental começou a ser formada nessa região por importantes contribuições de povos como os sumérios, acádios, assírios, caldeus e babilônios na Mesopotâmia, entre outros nas localidades próximas. Na Idade Antiga a área era muito valiosa pelas boas condições de desenvolvimento da agricultura, que era uma atividade econômica basilar das primeiras civilizações e pela privilegiada posição estratégica ligando a Ásia à Europa e África. Além disso, apresentava a peculiaridade de também possuir várias passagens marítimas de alto valor político, econômico e militar, tais como:

- O canal de Suez, que foi construído pelos ingleses nas terras do Egito e que liga o mar Mediterrâneo ao mar Vermelho.

- O estreito de Ormuz, que liga o golfo Pérsico ao oceano Índico, constituindo rota de navios petroleiros que se dirigem a todos os mercados do mundo.

- O estreito de Bósforo, que liga o mar Mediterrâneo ao mar Negro, ligando a Europa a vários países asiáticos.

- O estreito de Tiran, que liga o golfo de Aqaba ao mar Vermelho, sendo a única saída de Israel para esse mar.

- O estreito de Bal-el-Mandeb, que separa o Oriente Médio da instável região chamada "Chifre da África", onde se localizam a Somália, a Eritreia e a Etiópia, na entrada do mar Vermelho (FILHO, 2013).

A região é ainda alvo da cobiça de muitos países ao redor do mundo devido ao fato de concentrar em seu território um terço de todas as reservas de petróleo e gás natural do planeta, o que representa uma verdadeira mina de "ouro negro" para quem controla a região, tanto no que diz respeito à exploração do recurso natural quanto à distribuição para outras localidades.

Nos próximos séculos, a mesma região foi possessão sucessivamente dos persas, gregos, romanos até a fundação do Império Islâmico e posteriormente do Império Otomano fundado pelos turcos e que durou 600 anos. O Império turco-otomano teve fim com a 1ª Guerra Mundial, cujo território foi dividido dando origem a pequenos países, como a Síria, o Iraque, a Jordânia, a Arábia, entre outros. Ocorre que esse processo foi capitaneado pelas potências europeias Inglaterra e França, que buscaram aliados árabes dentro do próprio Império Otomano para derrotar este. Essa aliança ocorreu sob a promessa de que ao fim da guerra, aquela região seria destinada para a formação da Grande Arábia, o que permitiria a unificação dos povos árabes.

Destarte o combinado, o que de fato aconteceu, como já exposto, foi que o território

foi dividido em pequenos países, que representavam de fato verdadeiros protetorados sob controle francês e inglês como continuidade da política colonial. Na prática, as fronteiras impostas foram artificiais, o que trouxe em seu bojo a ausência de legitimidade de muitos desses países, o que até hoje é alvo de contestação e endossa as conturbações no plano político e social.

Todo esse processo é marcado por uma série de contradições, tais como os já citados inconciliáveis interesses das potências coloniais e as aspirações pró-arabistas, que resultou em uma forma de controle exercida por meio de governos autocráticos. Também é contraditória a configuração dos países situados ao norte a ao sul, dadas profundas desigualdades em aspectos populacionais e de recursos naturais, sobretudo os petrolíferos, o que acentuou o desenvolvimento social e econômico do Sul, tendo em vista a riqueza acumulada com a exploração destes recursos.

Nesse viés, cabe ainda destacar a própria diversidade étnica e religiosa, sobretudo quanto às minorias, que têm sua lealdade dividida ou engrossam os movimentos autodeterministas. Isso é oriundo do próprio fato de que a região, que hodiernamente é chamada de Oriente Médio, foi o berço das três maiores religiões do mundo: o judaísmo, o cristianismo e o islamismo, tendo a segunda muitos elementos em comum com a primeira e a terceira com ambas, exemplo disso é que figuras religiosas como Adão, Noé, Moisés e Jesus Cristo são acolhidas como profetas pela doutrina islâmica. Apesar dos elementos doutrinários comuns com o cristianismo – como o monoteísmo –, o islamismo rejeita o dogma da Trindade Santa e a crença de que Jesus é o filho de Deus e salvador da humanidade. Para os islamistas, o maior profeta é Maomé e o homem pode alcançar o paraíso por meio da obediência aos cinco pilares do Alcorão, que é o livro sagrado desta religião.

Dentro do Islã há duas vertentes religiosas: os xiitas e os sunitas, oriundas de divergências acerca da transmissão do poder político e religioso e aos aspectos doutrinários da religião após a morte de Maomé. Os xiitas são um grupo minoritário, que representam cerca de um décimo do total de muçulmanos, entre 120 e 170 milhões (SCHIRRMACHER, 2011, p. 31). Defendiam que a transferência do poder político deveria se dar por meio da hereditariedade e reivindicavam o direito de Ali, genro do profeta Maomé, e de seus descendentes de guiar a comunidade islâmica. Se caracteriza por ser tradicionalista, conservando as antigas interpretações do Alcorão e da Lei Islâmica, a Sharia, e introduzir conceitos como o de martírio e de rituais como a autoflagelação.

Já os sunitas representam uma parcela muito maior em número de adeptos ainda hoje, constituindo aproximadamente de 90% da população islâmica. São originários dos

mulçumanos que após a morte de Maomé divergiam da concepção xiita acerca da sucessão hereditária e no campo da teologia, desenvolveram uma prática doutrinária baseada na constante atualização das interpretações do livro sagrado do Alcorão e da Lei Islâmica, considerando os processos de transformação social e cultural pelo qual o mundo está constantemente passando e utilizando como fonte também outros escritos, por eles considerados sagrados, tais como a Suna — livro onde estão compilados os grandes feitos e exemplos do profeta Maomé. Daí deriva o nome sunita (SCHIRRMACHER, 2011, p. 31).

Todas as divergências entre judeus e mulçumanos, xiitas e sunitas, entre outros são fatores reais que estão no cerne das tensões na região, pois são usados como “desculpa” para a guerra na região.

Essas rivalidades, desigualdades e contradições são a causa tanto da corrida armamentista no Oriente Médio que transcende à Guerra Fria e o conflito israelo-árabe, quanto da complicada situação política sempre presente nos países dessa região, estando no centro das manifestações da Primavera Árabe, que será discutida mais à frente.

Após a 2ª Guerra Mundial, com o enfraquecimento das potências europeias e o desgaste das políticas colonialistas em todo mundo, o domínio daqueles sob esta região foi enfraquecendo, resultando no processo de independência que acompanhou a disseminação dos movimentos anti-imperialistas, a Conferência de Bandung (1955) e a consagração do princípio da autodeterminação dos povos pela Carta das Nações Unidas durante a descolonização da Ásia e da África. Dessa forma, os britânicos, franceses e demais europeus se retiraram ou foram expulsos à força desses países.

Contudo, em 1947, como se viu no capítulo anterior, as nações europeias, não querendo abrir mão de influência na região extremamente valiosa, criaram o Estado de Israel, em um território que representa a fronteira entre o Oriente Médio e a Europa. A criação polêmica desse Estado foi contestada por vários países da região, que não o reconhecendo, nos anos seguintes entraram em conflito direto e tentaram invadi-lo. Tudo isso soma-se à intensificação dos conflitos entre os israelenses e palestinos, que até hoje não chegaram ao consenso no que diz respeito à divisão territorial, à questão dos assentamentos, a divisão de Jerusalém, entre outros aspectos.

Nos demais países, no contexto da Guerra Fria, enquanto o mundo estava dividido em dois blocos antagônicos, os países do Oriente Médio tinham que lidar com sucessivos golpes de Estado, o fortalecimento de grupos extremistas e o crescimento de ideologias, como a Baath, uma vertente política laica, que uniam as antigas pretensões árabes de unificação e ideias socialistas.

Todas essas implicações somadas ao aumento da complexidade da economia internacional e suas cadeias globais de valor, cujos interesses voltados para a expansão econômica não reduziram com a chegada ao século XXI, junto com o grande desenvolvimento dos meios de comunicação com a popularização da internet culminam em uma onda de protestos, revoltas e revoluções populares contra os governos em 2011, nos países do Oriente Médio e Norte da África (ao qual passará a ser denominada pela sigla em inglês MENA, daqui pra frente), evento que ficou conhecido como “Primavera Árabe”.

Inicialmente, para compreender essas manifestações faz-se necessário o entendimento que o desencadeamento da Primavera se deu por meio de estopins, mas que, porém, estão intrinsecamente relacionados com causas e condicionantes muito anteriores aos catalisadores mais próximos do evento em 2011. Aqueles são os que vêm sendo expostas até o momento e que com as condições apresentadas no contexto de eclosão das insurgências influenciaram na concretização destas. Todo esse fenômeno deve ser compreendido fora da perspectiva de que se trata de uma questão regional, uma vez que suas condicionantes e implicações apresentam profunda relação com a dinâmica geopolítica e de interesses globais.

Um dos catalisadores mais cruciais da Primavera Árabe foi sem sombra de dúvidas a internet. Foi a partir da exploração das capacidades de mobilização e compartilhamento de informações que os manifestantes puderam mobilizar a população e coordenar as manifestações, sobretudo por meio do *Facebook*. Contudo, não é seguro apontar a internet como causa da Primavera, mas sim como um elemento propagador das insatisfações e anseios de uma população de países que há muito vivia em situação de ausência de democracia, direitos sociais e políticos e em um profundo descompasso entre os aspectos demográficos e econômicos que ainda provoca sérios níveis de desigualdade social. É mais certo afirmar que as redes de comunicação puderam transpassar as fronteiras dos países e permitir a massificação da transmissão da realidade política, social e econômica que esses países enfrentavam para outras localidades em uma velocidade característica do desenvolvimento da telemática. As novas mídias inicialmente puderam, inclusive, transpassar os limites de grandes meios de comunicação, como a televisão, embora a superestimação da internet seja confrontada frente à inconteste e massiva, embora controversa, atuação do portal *Al Jazeera* durante todo o movimento, que conseguia alcançar a grande maioria da população que era analfabeta ou não tinha acesso à rede (BRANCOLI, 2013, p. 40-42).

Contudo, a relevância da internet foi tão grande no início para o movimento que países como a Tunísia e o Egito tentaram suspender em todo o território nacional o acesso à rede, de forma a frustrar a coordenação das manifestações. Nesse sentido:

A internet é um desafio singular aos governos e ao conceito que têm de soberania. Sua gênese essencialmente transfronteiriça implica num paradoxo diferenciado na ótica da cooperação internacional: enquanto outros temas de colaboração internacional, como harmonização de elos de telecomunicações, surgem em contexto nacional, demandando cooperação entre os países para estabelecimento de padrões comuns entre si, a internet enquanto tema global segue direção oposta, uma vez que, já sendo internacionalizada por vocação, os esforços dos estados são mais no sentido de limitá-la que de expandi-la (PUDDEPHATT, 2011, p. 24).

Por meio de um efeito “contágio” as nações do MENA viram em seu cerne surgirem levantes que colocaram em confrontos a sociedade civil e as forças do governo, que se encontravam perante a tarefa de conter um movimento que crescia exponencialmente e que contestava as estruturas de poder político existentes. Nesse contexto, cresce a atuação do Grupo Estado Islâmico em alguns países, sobretudo na Síria, com uma ação mais extremada e radical, não obstante a existência de iniciativas por via pacífica de grupos como o da Irmandade Mulçumana no Egito.

Deve-se frisar também que o movimento ocorreu sob influência de atores externos, que atuaram de forma direta ou indireta, sobretudo por meio de motivação ou desencorajamento dos levantes, por meio de apoio ou represália. É nesse contexto que fica mais clara “a política estadunidense de apoio a Mubarak no Egito como motivação à revisão de políticas por seus aliados tradicionais na região, principalmente a Arábia Saudita” (LYNCH, 2011), e “a frustração de manifestantes no Bareine quando a expectativa não atendida de apoio estrangeiro” (KHALIL, 2012).

É de se destacar também atuação direta de países como a França, por meio de iniciativas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia (VISENTINI, 2014, p. 293).

Contudo, foram os próprios efeitos concreto do movimento, alcançando a deposição dos governantes que propiciou a continuidade da expansão do processo para outros países. A cada autoridade que sucumbia perante os manifestantes, engajava ainda mais os protestos, pois ficava notável que os governos autocráticos, antes tidos como inquestionáveis, perdiam força, e a ideia da construção de uma realidade democrática, passou a ser algo mais factível, palpável.

Inicialmente, houve a queda de Ben Ati, em Túnis, que impulsiona as manifestações contra Mubarak, no Egito, que por sua vez endossam os protestos nos países vizinhos. A Arábia Saudita e os Emirados, por sua vez, promove ações militares no Bareine para resguardar a monarquia sunita do país de maioria xiita. Na Líbia, as coroas agiram de forma oposta, intervindo para depor o ditador em uma guerra civil que resultaria na morte de Muammar Kaddafi, em agosto de 2011.

No Iêmen, houve a deposição de Abdullah Saleh após 33 anos no poder. A Síria passou a enfrentar uma guerra civil que até hoje se estende entre as forças pró-Assad e os insurgentes.

Na prática, o resultado da Primavera Árabe foi marcado por uma série de rupturas e continuidades. A euforia inicial celebrada por muitos pelo que foi considerada uma grande onda de democratização no Oriente Médio, deu vazão à análise de que os países que viram seus governantes depostos foram somente aqueles marcados pelo unipartidarismo, ao passo que as monarquias, em sua grande parte, conseguiram se manter fortalecidas. Assoma-se a isso a quantidade de violações a direitos humanos, sobretudo de mulheres manifestantes, que foram agredidas sexualmente e, ainda, o grande montante de mortos e feridos.

As consequências desse movimento estão profundamente relacionadas e colaboram para o fato de que muitos países do MENA figurem dentre os que mais são deixados pelos grupos migratórios, que partem fugindo das graves situações de violações aos direitos humanos pela perenidade dos conflitos em suas regiões de origem.

### 3.1.1 A Guerra Civil na Síria

A Síria é o país que atualmente figura como a maior zona emissora de imigrantes em decorrência de enfrentar uma violenta guerra civil desde março de 2011. A conturbação se iniciou quando parte da população iniciou um levante armado para depor o ditador Bashar al-Assad. Entretanto, as raízes dos conflitos são muito mais antigas e estão relacionadas com a própria formação do Estado Sírio e as disputas étnicas e religiosas que foram fomentadas ainda durante o domínio colonial francês sobre a região.

A sociedade encontra-se dividida em dois grupos, os aluítas, que são a minoria e estão no poder, tendo sido fortalecidos por vários golpes de Estado, e o sunitas, que representam cerca de 80% da população. Os primeiros são o grupo que representa o presidente al-Assad, cujo governo nos moldes ditatoriais, com restrições a direitos individuais, repressões violentas e o controle da população incita ainda mais os manifestantes no processo de derrubada do governo (KRESCH, 2014)

O território hoje encontra-se dividido entre as forças pró-Assad e os grupos insurgentes, como o Exército Livre da Síria e a frente al-Nusra, ligada à Al-Qaeda. Além disso, houve o fortalecimento de grupos radicais, como a facção do Estado Islâmico, que controlam atualmente metade do território sírio e proclamou em agosto de 2014 um califado.

Apesar das tentativas de intervenção da ONU com o objetivo de pôr fim ao conflito ou

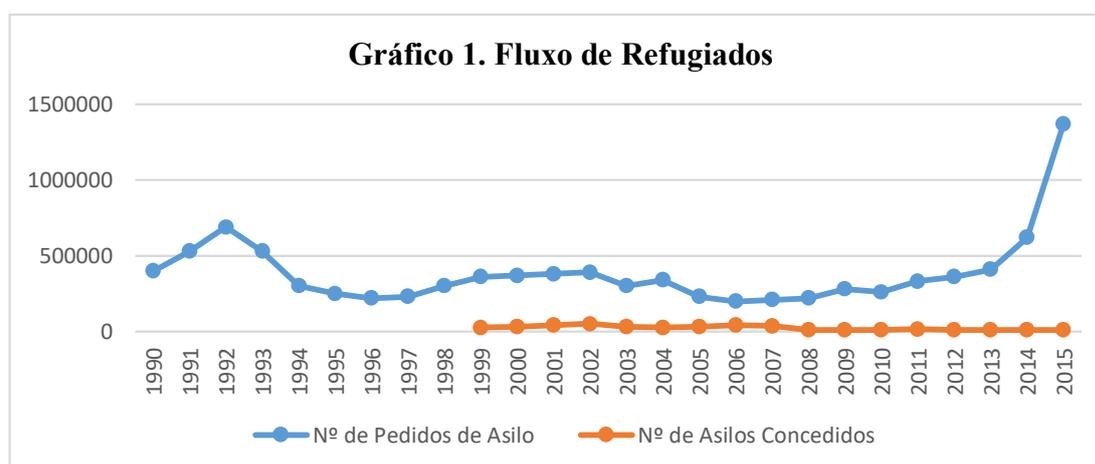
ao menos amenizar a grave situação de violação aos direitos humanos, países como China e Rússia, aliados de Assad, utilizam de seu poder de veto no Conselho de Segurança impedindo a adoção de medidas mais drásticas, estando notadamente marcada a rivalidade deste último com os Estados Unidos (JOFFÉ, 2012). Da mesma forma, os objetivos dos grupos insurgentes estão divididos entre derrubar o presidente do poder e constituir um governo democrático ou estabelecer um governo autoritário, anti-EUA e sob lei islâmica, já que Bashar al-Assad é um líder Baath, que representa uma ideologia política laica. Essas divergências dificultam a coordenação do movimento de oposição e colaboram para que o ditador se mantenha no poder.

As implicações do conflito transcendem a realidade interna síria tendo efeito também em vários países ligados direta e indiretamente ao conflito, com é o caso do enfraquecimento da aliança da Síria com o Irã, com o Hezbollah, no Líbano, e com o Hamas, na Faixa de Gaza. Além disso os países fronteiriços, como a Turquia, são os que muito tem se afetado, em virtude do crescente fluxo de refugiados que fogem da situação de violência generalizada.

Metade dos cerca de 20 milhões de habitantes do país já migraram, o que representa, segundo o ACNUR, no Relatório Tendências Globais de 2015, aproximadamente 34% das pessoas que tentaram ilegalmente adentrar no território europeu pelo Mar Mediterrâneo.

### 3.2 Um panorama estatístico da crise de refugiados na Europa

A crise de refugiados enfrentada pela Europa nos últimos anos é, como já foi exposto, uma das maiores desde o fim da Segunda Guerra Mundial, cuja ocorrência do fenômeno vem sendo caracterizada nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI por pequenos picos no fluxo de migração forçada dentro e fora do continente, tendo como marcos, evento históricos como a desintegração da Iugoslávia (1990-1993) e os conflitos na região, como a Guerra da Bósnia que perdurou até 1995; a Guerra do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003); e os recentes desdobramentos decorrentes da Guerra da Síria e dos conflitos no Oriente Médio. No gráfico abaixo está representado esse período que se estende de 1990 até 2014, quando a crise começou a apresentar quadros alarmantes.



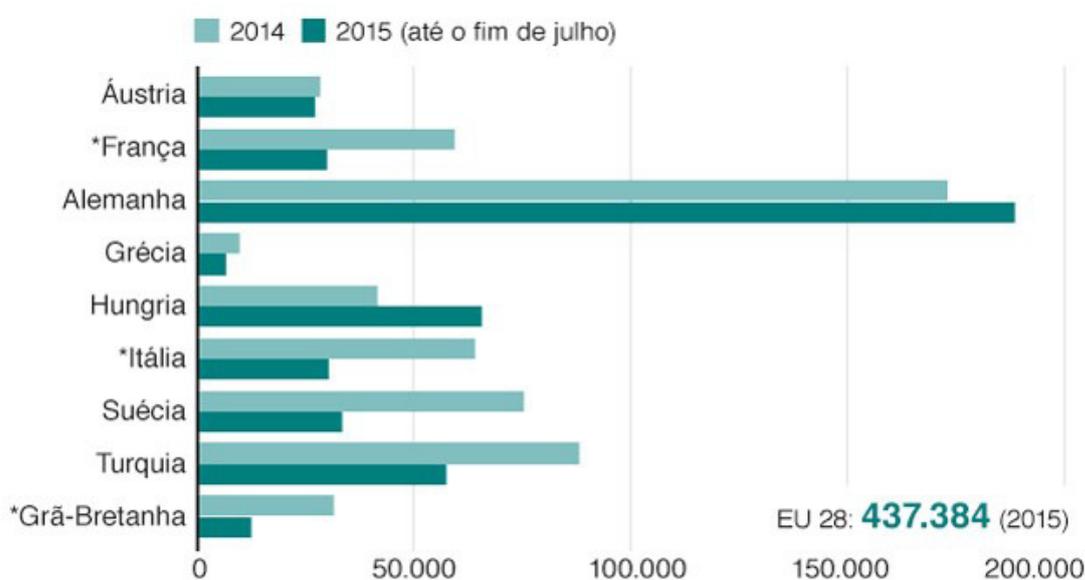
**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados do Eurostat<sup>1</sup> 2015

Se comparada à taxa de concessão de refúgio no contexto dos conflitos entre 2001 e 2003, em que 14% dos pedidos de asilo foram concedidos de um total de um milhão e meio de pessoas deslocadas, com os 4% de pedidos concedidos de um total de mais de três milhões de solicitações, entre 2011 e 2015, vê-se que há notadamente o aumento de um processo de restrição à concessão do refúgio, de modo que o gráfico acima denota a gravidade da situação da crise de refugiados, sobretudo sob a análise de que, apesar do grande aumento nos pedidos de asilo, a quantidade de concessões permanece estável em um nível bem abaixo do suficiente para atender todo o contingente populacional que tem migrado para o continente europeu e encontram-se em situação de ilegalidade e desamparo, por não se tornarem beneficiários do refúgio político.

<sup>1</sup> A Eurostat é o Gabinete de Estatísticas da União Europeia, sendo uma organização cuja função é fornecer dados estatísticos para a Comissão Europeia, a fim de que haja a harmonia dos métodos estatísticos entre os estados membros.

Entre os países que mais recebem solicitações de refúgio figuram a Alemanha, se considerados o número total em comparação com os demais, e a Suécia, se analisado proporcionalmente à quantidade de habitantes e o número de pedidos, cujo total é de oito pedidos para cada mil habitantes suecos, segundo dados do ACNUR em 2015. Os mesmos dados apontam o crescimento da quantidade de solicitações de 2014 para 2015 dos principais países de interesse dos grupos migratórios, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 2 - Solicitações de refúgio em países selecionados da Europa**



Fonte: UNHCR, Ministério do Interior britânico.\*Dados referentes ao fim de junho.

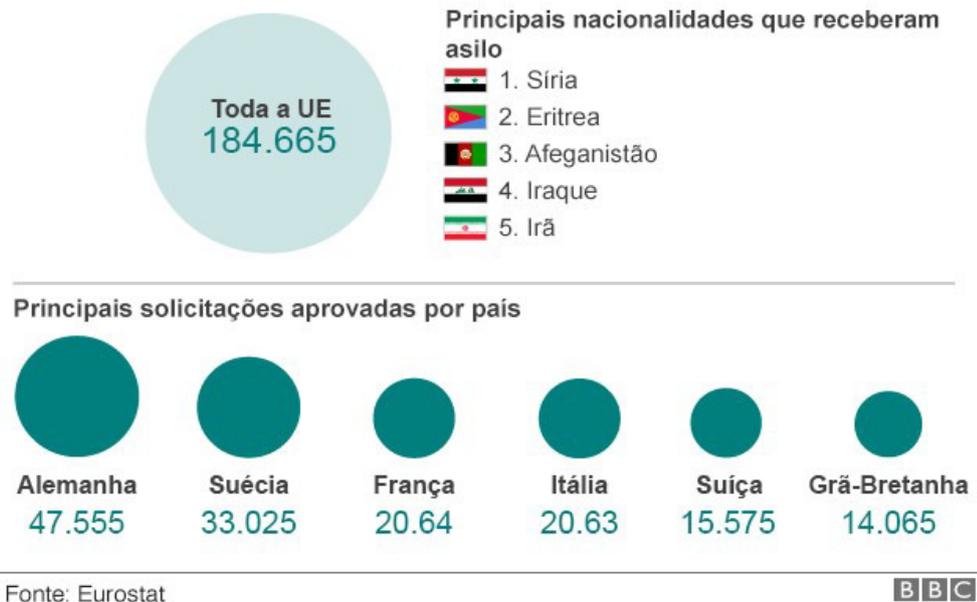
BBC

É de se destacar o interesse que os deslocados têm em países como Áustria, Hungria e Suécia, que viram o número de solicitações crescerem significativamente nos últimos anos, se comparados com países como Reino Unido, Itália e França. O próprio Reino Unido, que recentemente aprovou por meio de referendo sua retirada da União Europeia, possui uma política de migração que justifica a diminuição do interesse dos refugiados, em parte por sua taxa de concessão ser muito baixa em relação aos demais países, girando em torno de 4 mil anuais, e também a própria redução das políticas de suporte e restrição à aceitabilidade de novos imigrantes, somados à essa ruptura no processo de integração com a saída do bloco. Em 2014, o este Estado-membro rejeitou o sistema de cotas, a ser abordado mais à frente, proposto pela União Europeia, em uma reunião de emergência realizada em Bruxelas, cujo objetivo era buscar soluções para amenizar a grave crise de migração.

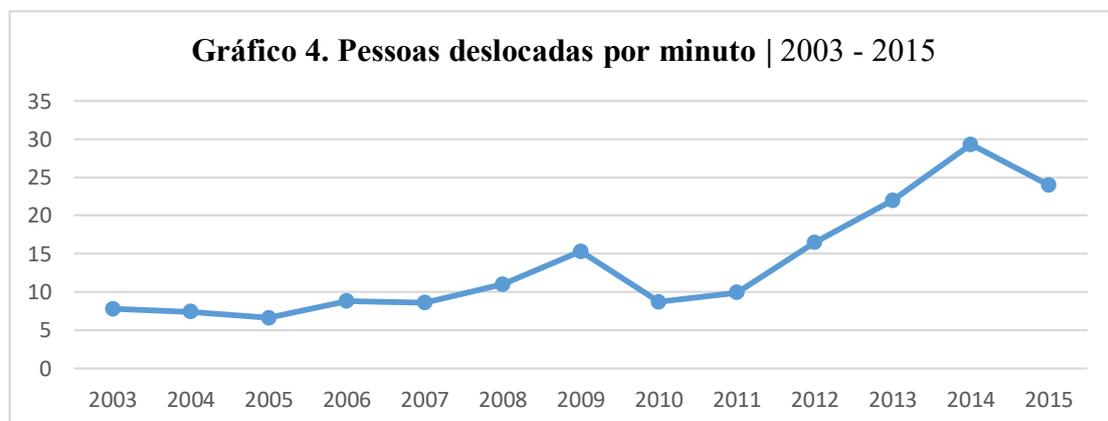
Apesar do interesse contínuo dos imigrantes em diversos países, a quantidade de concessões, como já visto, não acompanha o número de requerimentos, que se restringe sobretudo nos países que são mais almejados pelos grupos migratórios, em uma conjuntura

em que a Alemanha é também o país que historicamente mais concede o refúgio político. O gráfico abaixo é baseado em dados do Eurostat e mostra a quantidade de solicitações feitas em 2014 em comparação com a quantidade de concessões das principais zonas receptoras no mesmo período.

**Gráfico 3 - Solicitações de refúgio em 2014**



Segundo dados do relatório Tendências Globais de 2015 do ACNUR, a quantidade de pessoas por minuto que tem se deslocado forçadamente de seu país para outro vêm aumentando substancialmente nas últimas duas décadas, passando de 37,3 milhões em 1996 para 65,3 milhões em 2015, o que representa um aumento de 75 por cento. O gráfico a seguir apresenta os dados dos últimos 12 anos para o número de pessoas se deslocando para outro país a cada minuto.

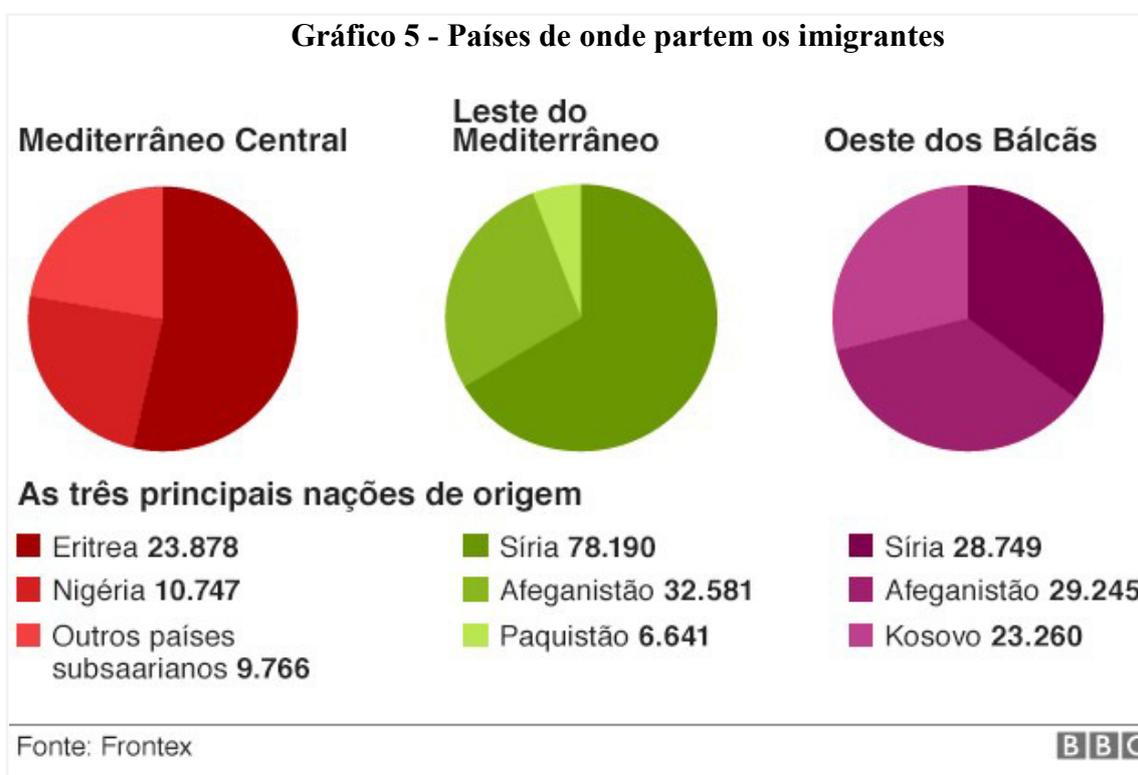


Fonte: ACNUR, 2015.

Outro dado importante para compreender o fenômeno além do fluxo migratório é

também acerca das zonas emissoras, que tem em comum o fato de que entre os países que figuram como os de onde partem o maior contingente de pessoas, aqueles que experimentaram a Primavera Árabe e que não conseguiram obter êxito na construção de uma democracia liberal, agregaram-se à lista de *failed states*, como é o caso da Líbia, Marrocos, Egito, Argélia, Iêmem e Síria. Esses países também têm como elemento em comum com os demais países que não fizeram parte desse contexto, mas que são deixados pelos refugiados, a histórica realidade de desestruturação política, econômico e social, que se manifesta como os maiores fatores de repulsão.

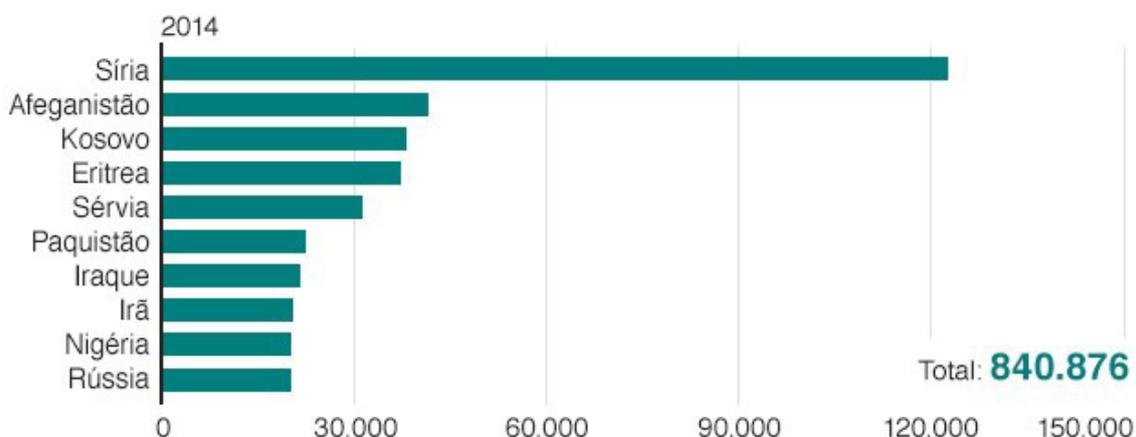
Dados do FONTREX mostram quais são os principais países de onde os migrantes têm partido, como pode ser observado no gráfico abaixo:



Conforme já apresentado, o status da Síria como maior zona emissora está relacionado com os efeitos da Guerra Civil que o país ainda enfrenta e é responsável por colocar milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade. Ao lado da Síria há também o Afeganistão, a Nigéria e a Eritreia aparecendo como as maiores zonas emissoras e reforçando a ideia de que os conflitos, a violência generalizada e a pobreza são respectivamente os maiores fatores repulsores que influem na onda migratória.

Dados de 2014 do Eurostat atestam igualmente essas informações, trazendo também outros países que aparecem como zonas emissoras:

Gráfico 6 - Origem das pessoas solicitando refúgio na UE



Fonte: Eurostat

BBC

Destarte, é preciso também dar um enfoque acerca dos principais meios e rotas que conectam as regiões do Oriente Médio e norte da África e a Europa e que são utilizadas pelos deslocados em massa.

As duas principais formas de acesso ao continente europeu e que estão ligadas a certa proximidade geográfica existente entre as zonas emissoras e as zonas receptoras são a marítima e a terrestre.

A forma marítima se dá pela rota que liga as cidades litorâneas de países como a Líbia, Argélia, Marrocos e Egito ao conjunto de ilhas da Grécia e Itália, como também à Turquia e Espanha. Após chegar a esses países, a travessia para a Europa é feita por meio de botes, balsas ou barcos, em sua maioria em situações precárias e oferecendo sérios riscos. Os grupos que partem da região central correm ainda os perigos da travessia da região desértica entre seu local de origem e os quatro países acima mencionados, para depois realizar a perigosa travessia.

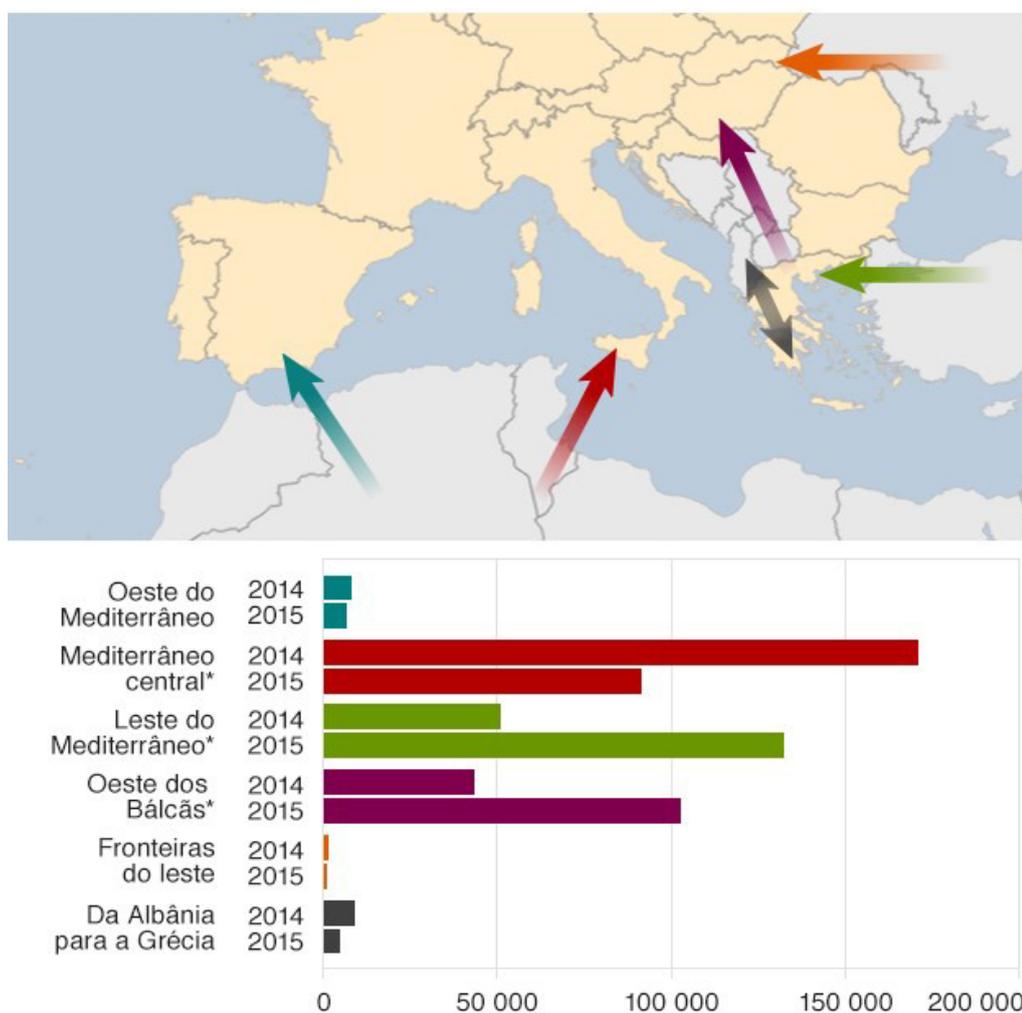
A outra forma, a terrestre, é a utilizada por grupos etíopes, quenianos, egípcios e eritreus que passam pela Síria, em fluxo que se agrega com a saída dos nacionais desta localidade, e atravessam o território turco para chegar à Europa.

A principal rota utilizada pelos imigrantes é a do mar Mediterrâneo, fato que explica porque no ano de 2015, segundo dados da Agência de Fronteiras da UE, FRONTEX, a Grécia, com quase 235 mil; a Itália, com 115 mil, e a Espanha, com cerca de 2.100 desembarques, são os países com a maior quantidade de imigrantes ilegais registrados em suas fronteiras do total de mais de 350 mil que foram registrados nas fronteiras de toda a Europa.

A viagem, além de longa e naturalmente perigosa, é agravada pelo fato de as

embarcações não terem condições mínimas de navegabilidade e transportarem mais pessoas do que a capacidade destas, o que colabora para a grande quantidade de mortes na travessia e a circulação na mídia de imagem como a do menino sírio, Aylan Kurdi, de 3 anos, cujo corpo foi encontrado no litoral da Turquia (WITHNALL, 2015). O mapa abaixo e o gráfico apontam as principais rotas realizadas pelo Mediterrâneo e a quantidade de mortes que ocorreram em 2014 e 2015, de acordo com dados fornecidos pelo FRONTEX e pela Organização Internacional para Migrações (OIM).

**Gráfico 7 - Migrantes detectados entrando ilegalmente na União Europeia entre janeiro e junho de 2015**



\*Dados de Janeiro a Julho de 2015

Fonte: Frontex

BBC

O elevado número de mortes chama atenção para outro fato que diz respeito a determinados condicionantes psicológicos envolvidos nessa travessia, isto é, o modo como o estado conturbado de seus países de origem se somam à urgência em se deslocar e ao desespero frente às péssimas condições socioeconômicas para que as pessoas se tornem reféns

de verdadeiras quadrilhas envolvidas com esse transporte ilegal e se exponham ao risco de vida, só uma perspectiva de se estar entre a “morte” se ficar e a “morte” ou possibilidade de um nova vida no continente europeu. É interessante que todos esses fatores contribuem para o aumento não só dos refugiados, mas também dos migrantes econômicos.

A partir de todo o mapeamento apresentado neste capítulo fica clara a necessidade urgente, dada às complexas relações que comprometem a política doméstica e a política internacional em laços de interdependência (KEOHANE; NYE, 2001), a discussão da questão de forma coletiva, para que se tenha, como resultado, um conjunto de regulamentos que possa ser capaz de ordenar e minimizar os efeitos dessa onda migratória.

#### **4. CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA E A RESPONSABILIDADE MORAL DA EUROPA**

A União Europeia (UE) é indiscutivelmente uma das mais bem-sucedidas experiências de regionalismo político no mundo, por meio de um processo de integração que vai além das questões de cunho econômico. Desde o Tratado de Roma que criou a Comunidade Europeia até as transformações ocorridas com o Tratado da União Europeia e as reformas mais recentes do Tratado de Funcionamento de 2010, esse sistema de união econômica e monetária passou por uma série de evoluções, marcadas pelo desenvolvimento de políticas aduaneiras, adoção do euro como moeda única, adoção de políticas externas e de segurança comum, entre outros, que denotam a solidez das instituições a partir do desenvolvimento de um complexo e avançado modelo de democracia e de Estado de Direito, que se formou em um longo processo histórico.

Apesar de toda essa integração bem-sucedida sob vários aspectos e áreas, é em relação a uma política internacional para a questão das migrações que se encontra o descompasso entre os Estados-membros e o interesse da comunidade europeia como entidade supranacional, uma vez que sua atuação nesse íterim deve obedecer aos limites da soberania estatal.

##### **4.1 O direito comunitário europeu e a evolução das políticas migratórias**

A UE possui um direito comunitário que tem fontes primárias que se formam a partir da redação dos tratados constitutivos, assim como de seus anexos, protocolos e, ainda se houver, das convenções que venha os alterar. Fazem parte dessas fontes todos os Tratados originários, a saber: Tratado de Paris, Tratados de Roma, Tratado de Fusão, Ato Único Europeu, Tratado de Maastrich, Tratado de Amsterdã, Tratado de Nice e o Tratado de Lisboa.

Os tratados compõem a base do direito comunitário europeu, ao passo que as fontes derivadas, que derivam da própria atuação das entidades e instituições da comunidade, são os atos normativos produzidos a partir da aplicação daqueles, como é o caso dos Regulamentos, Diretivas, Decisões, Recomendações e Pareceres, sendo os regulamentos, produzidos pela Comissão Europeia<sup>2</sup>, os mais importantes, por serem dotados de um caráter geral, obrigatório

---

<sup>2</sup> É o órgão independente que representa os interesses de todos os Estados-membros da União Europeia, tendo a tarefa de legislar, propor políticas e programas de ação do interesse comum e ainda dar efetividade as decisões do Parlamento Europeu (PE) e o Conselho da União Europeia (CUE).

e de aplicabilidade direta, decorrentes do caráter supranacional da UE.

As diretivas, apesar de terem caráter obrigatório, só vinculam o Estado a quem ela é direcionada. Por outro lado, as Decisões obrigam a todos os seus destinatários, podendo ser direcionadas aos Estados ou a pessoas físicas ou jurídicas, possuindo para estes, aplicabilidade imediata. São essas, em comparação com as duas últimas, que não possuem caráter obrigatório, as formas legais mais impositivas da União Europeia frente aos Estados-membros, mas devendo preferencialmente ser adotado sempre o uso das recomendações e resoluções para assegurar maior autonomia aos Estados.

Além disso, existem também as chamadas fontes externas, que são todos os Tratados e Acordos internacionais celebrados entre a comunidade europeia e os demais países não-membros. Esses acordos servem para tratar de questões relativas a cooperação nos domínios comercial, industrial, técnico e social, ou até acordos sobre a comercialização de certos produtos. Podem ser divididos em três categorias: Acordos de Associação (CE e Grécia em 1962), Acordos de Cooperação (CE com os países do Magrebe), Acordos Comerciais (Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT).

Apesar desse extenso conjunto de possibilidades no conjunto normativo da comunidade europeia, no que tange à questão da migração a realidade é de sistemas e políticas pouco efetivas, por se tratar de um sistema de controle extremamente rígido, que se apresenta como um meio de restrição à entrada de estrangeiros alheios à comunidade. A natureza dessa política configura-se como uma grande violência aos princípios e aos direitos consagrados internacionalmente, que hodiernamente, evidenciam esse quebrantamento e a nítida contradição com os ideais democráticos defendidos pelos países da Europa Ocidental.

Em 1986 o Acordo de Schengen ao delimitar as fronteiras externas da UE, tinha como objetivo determinar qual a área de livre-circulação dos cidadãos dos Estados-membros, e, sob a justificativa de garantia da segurança desses cidadãos europeus, estabeleceu um sistema de rígido controle que dificultou o acesso de pessoas estrangeiras de origem não-europeia, cuja superação dessa verdadeira “muralha” erigida pelo Acordo tornou-se tarefa muito difícil para o Tratado de Amsterdã. Este Tratado estabeleceu a criação de uma política migratória comum baseada em programas quinquenais (AMARAL E SILVA, 2013), sendo os primeiros o Programa Tampere (1999-2004) e o Programa Haia (2005-2009). O objetivo desses programas era pautar a atuação da UE na gestão dos fluxos migratórios e estabelecimento de políticas de integração dos imigrantes residentes.

O advento do Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo (UNIÃO EUROPEIA, 2008), teve como principal tarefa, a partir do Programa Estocolmo (2010-2014), superar a barreira

burocrática formada pela rigidez na aplicação de seleção das pessoas aptas a circular em no território europeu, devendo estas ainda estarem estritamente dentro dos requisitos legais. O desafio era deixar de enxergar o imigrante como alvo dos mecanismos de segurança e unicamente como ameaça à segurança nacional dos Estados (GRAHAM, 2000, p. 193). O Programa de Estocolmo, seguindo a linha dos anteriores, visava conferir proteção mínima ao imigrante de forma compatível com as questões e limitações decorrentes do Acordo Schengen, esses objetivos foram reunidos em três eixos por Joaquim Arango (2005, p. 17-25): o controle, a integração e a cooperação internacional para o desenvolvimento.

Nesse mesmo contexto, surge desde o Programa Tempere, a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), que passou em 2013 por mudanças, no âmbito do Programa Estocolmo, cujo a intenção era junto com este estabelecer um meio de harmonizar as legislações nacionais de forma a garantir a proteção dos direitos dos imigrantes, com base nas normas de proteção e acolhimento da UE, além de visar facilitar a troca de informações entre os Estados-membros para a distribuição equilibrada dos requerentes.

O caminho para alcançar o SECA passou a depender da resposta para as questões relativas a quem cabia decidir sobre a responsabilidade acerca da decisão dos pedidos de asilo.

#### **4.2 A ineficácia do Sistema de Dublin**

A Convenção de Dublin (Art. 6 de Dublin II e Art. 8 de Dublin III) foi criada inicialmente em 1990 e foi substituída pelo Regulamento de 2003 (Dublin II) e sofreu várias alterações em 2013 (Dublin III). Em resumo, ela estabeleceu critérios objetivos e hierarquizados para determinar o Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo, a partir da primeira apresentação feita pelo requerente.

A Convenção de Dublin tinha como objetivo a criação de um sistema de cooperação entre os Estados a fim de reduzir o tempo entre o requerimento do asilo e a efetiva proteção do requerente, entretanto, com o tempo passou a ser muito mais um mecanismo de partilha de responsabilidade, que tem colaborado na prática para que Estados-Membros fiquem transferindo os requerentes para outros países, ocasionado a morosidade no processo, longas filas de espera e violações ao direito humanos (FRATZKE, 2015, p. 3).

O Sistema se baseia na hierarquia da aplicação dos seguintes critérios, respectivamente:

- O critério do **princípio da unidade familiar**, pelo qual se o requerente for menor, deve recebê-lo o Estado-membro em que legalmente se encontrar um membro da família, desde que seja do interesse do menor. Se não houver nenhum membro da família, a responsabilidade do acolhimento recairia sobre o Estado onde o menor fizer o requerimento. Da mesma forma, se o requerente for maior de idade deve recebê-lo o país onde outro membro da família tiver sido legalmente reconhecido como refugiado ou onde o pedido estiver em curso, também se os interessados assim desejarem (FRATZKE, 2015, p. 3).

- O critério da **emissão de vistos ou autorizações de residência**, se baseia na ideia de que o país que tiver primeiro emitido visto ou autorização de residência para o requerente deverá analisar o pedido de asilo. O mesmo vale para os casos em que não tendo abandonado o território desse Estado-membro, o requerente seja possuidor de dois ou mais títulos de residências caducados há mais de dois anos ou um ou mais vistos caducados há mais de 6 meses, de acordo com o art. 9 de Dublin II e art. 12 e 14 de Dublin III.

- Não sendo aplicável, nenhum dos outros critérios, aplica-se o do **traspassamento ilegal das fronteiras**, em que o país responsável por analisar o pedido de asilo deverá ser o primeiro país pelo qual o requerente atravessou a fronteira para alcançar o território da UE, conforme art. 13 de Dublin II.

Percebe-se que o critério prioritário é o da unidade familiar, pelo qual, por questões humanitárias, um país pode inclusive solicitar para si a responsabilidade de analisar os pedidos de asilo feitos pelo requerente em outro Estado-membro a fim de reunir um grupo familiar, nos termos do art. 17 de Dublin III.

Entretanto, o que acontece na prática, e que colabora para o fracasso desse sistema frente à grande demanda migratória presenciada a partir de 2014, é o fato de que os Estados têm adotado os critérios da documentação ou da primeira entrada na maioria das vezes e em detrimento do princípio da unidade familiar (FRATZKE, 2015, p. 5).

Outro fator que concorre para que o sistema de Dublin não seja funcional é a baixa institucionalização no âmbito das questões de migração. Para implementar o sistema foram criados dois mecanismos: A regulação da Datiloscopia Europeia (EURODAC), por meio da criação de uma base de dados de digitais dos requerentes de asilo, para facilitar a troca de informações entre os Estados e permitir que este verifique se o requerente já havia realizado pedido em outro país ou tenha partido de outro Estado-membro; e a criação do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO, sigla em inglês), em 2011, cujo papel é desenvolver o SECA e produzir conhecimentos sobre a questão de asilo para nortear a atividade da Comissão Europeia, auxiliando os Estados-membros também no cumprimento de

suas obrigações (FRATZKE, 2015, p. 5).

Antes de continuar, cabe ressaltar a atuação do FRONTEX, agência criada em 2005, vinculada à União Europeia, cujo objetivo é ser “um órgão especializado e independente, encarregado de coordenar a cooperação operacional entre os Estados-membros no domínio da segurança das fronteiras”. Atua no controle das fronteiras da Europa, permitindo o acesso aos cidadãos, e possui a função de efetuar “uma barreira efetiva para a criminalidade transfronteiriça”. Entretanto, face às dimensões do continente europeu, esta tarefa pode revelar-se colossal “com 42.672 km de fronteiras marítimas externas e 8.826 km de fronteiras terrestres, o espaço Schengen de livre movimento é composto por 25 países (incluindo um número de países fora da UE), permitindo viagens internas livres para quase meio bilhão de pessoas em todo o continente” (FRONTEX, 2011, p. 4).

São vários os problemas e lacunas sobre os quais recaem as principais críticas acerca do sistema de Dublin, de modo a ter se tornado praticamente um consenso entre os estudiosos e os próprios eurodeputados de que se trata de um sistema que não serve para este século.

Primeiramente, há um abismo entre o que dispõe o regulamento e a realidade fática da proteção conferida aos refugiados, pois embora Dublin estabeleça que as condições de proteção devem ser igualitárias em todos os Estados, não é o que se verifica na prática. São vários os relatos fornecidos por organizações não-governamentais e agências do governo no sentido de existência de países que tem imposto uma série de obstáculos para atenderem aos pedidos dos requerentes, como é o caso da Grécia, em que há falta de intérpretes, longos períodos de dilação e centros de espera com capacidade lotada (ACNUR, 2016).

Essas disparidades nas condições de asilo proporcionadas pelos Estados-membros fazem com que os refugiados passem a eleger por si só o país onde querem refazer suas vidas. Esse quadro é observado em países como a Hungria, em que vários migrantes nas proximidades do campo de refugiados, como o de Roske, tentam pular as cercas e fugirem a fim de impedir que sejam registrados neste país e evitar que sejam posteriormente transferidos de volta. Da mesma forma, na Dinamarca, grupos se recusam a pedir asilo nesse país e preferem seguir a pé para a Suécia, que possui uma melhor política de imigração.

Outra falha no sistema de Dublin é a possibilidade de que um migrante seja sucessivamente transferido, o que obsta a efetividade da proteção conferida pelo instituto do refúgio, atrasando o processo de concessão de asilo e põe em risco a unidade familiar. Essa possibilidade existe em virtude do fato de que ao estabelecer critérios hierárquicos para determinar qual país deve analisar e conceder o asilo, o sistema abre margem para que um país possa transferir um migrante para outro país que de acordo com o critério aplicado deve

ser o responsável por analisar o requerimento.

A grande lacuna nesse sentido está no fato de que embora Dublin tenha estabelecido o critério da unidade familiar como o primeiro a ser observado, dados da Eurostat de 2015 mostram que em 2013, apenas 1402 transferências em face da unidade familiar foram submetidas, o que representa aproximadamente 1,8% de todos os pedidos de transferência, e apenas 584 requerentes foram de fato transferidos (o que representa menos do 4% do total das transferências). Na prática o critério mais adotado tem sido os relacionados à documentação ou entrada ilegal, cujas transferências chegam a 20% do total de pedidos e outros 75% relativos aos países que tomaram de volta de os requerimentos (FRATSKE, 2015, p. 16).

A realidade mostra uma dissonância com o intuito de preservar o cumprimento da cláusula humanitária relativa à unidade familiar e à proteção dos mais vulneráveis que foram adotadas pela Convenção de Dublin e que dá outras opções também aos países, uma vez que estes podem optar por analisar eles mesmos de imediato o pedido ou encaminhar para um Estado, onde tenha a presença da família do requerente, para que este assuma a responsabilidade. Entretanto, essas opções são ainda menos utilizadas.

O Estado de vulnerabilidade a que os migrantes estão submetidos também é oriundo dos atrasos decorrentes da aplicação dos procedimentos previstos pelo sistema de Dublin. Quanto maior a demora da análise, maior também será o tempo que transcorrerá para que os refugiados tenham acesso aos mecanismos de proteção, acarretando uma série de consequências negativas tanto para quem está apto a ficar e mesmo para aqueles, que tendo o pedido rejeitado, devam regressar ao país de origem respectivo.

Além de dificultar o acesso aos pedidos, o refugiado que fica nas longas filas de espera agravadas pelas transferências, vai ficar mais tempo sem iniciar o processo de integração no país receptor, por não ter acesso imediato a um curso de língua e demais mecanismos facilitadores (ECRE, 2016).

Somado a isso, as detenções previstas pelo Regulamento para situações como a de residência ilegal têm tempo relativamente longos, sendo muitas vezes de quase dois meses e gerando em seguida o regresso do refugiado ao país de origem (FRATZKE, 2016, p. 18).

Ainda é necessário ressaltar que o atual sistema de análise dos pedidos dá margem para a violação do princípio da não-devolução, uma vez que Dublin não consegue assegurar mecanismos que possam garantir que após a transferência os procedimentos serão de fato realizados. Há relatórios de entidades não-governamentais, como o Conselho Europeu para Refugiados e Exilados (ECRE), que apontam a existência de refugiados regressados à Turquia após terem sido transferidos para a Grécia, por não ter sido aguardado a completa análise do

pedido de asilo. Semelhantemente, na Bulgária, enquanto aguardam a análise do seu pedido, o requerente não pode ausentar-se por três meses ou mais sob pena de serem regressados e não poderem apresentar novo requerimento posteriormente.

Por fim, ainda é preciso ressaltar que uma outra dificuldade apresentada no que tange aos critérios adotados pela Convenção de Dublin é a exclusão de elementos que levem em consideração elementos individuais dos requerentes. O reconhecimento do refúgio político não se trata apenas de mero ato declaratório que resulta na permissão para que o indivíduo permaneça no país, mas também faz surgir para o Estado que o acolhe uma série de obrigações, entre as quais prover meios de integração para aquele. Entretanto, a natureza das atuais políticas migratórias trata dessa questão sob um viés político e não humanitário, o que resulta na exclusão de critérios que se baseiem na vontade do imigrante.

Em suma, deveria haver a possibilidade de os indivíduos elegerem os países onde querem se refugiar respeitada a presença não só de familiares, mas também de amigos ou grupos de pessoas oriundas de seu país, de modo a facilitar seu processo de integração àquela sociedade. De igual modo, outros aspectos como língua e ainda condições socioeconômicas e aspectos culturais, embora não sendo suficientes, poderiam abrir um leque de possibilidades maior no processo de integração logo após deferido o pedido.

Diante do exposto, fica notável a necessidade não de se rever a Convenção de Dublin, mas sim de partir em busca de um novo sistema que seja capaz de harmonizar os interesses dos Estados e dos deslocados, baseados em um modelo que reduza as transferências e respeite a individualidades dessas pessoas. Entretanto, o percurso até um consenso perpassa pela assunção de todos os Estados europeus de sua responsabilidade não só legal, mas moral de receber os refugiados.

### **4.3 A Responsabilidade Moral dos países europeus**

Após apresentar o histórico da crise de refugiados em busca de suas origens e de modo a traçar um panorama estatístico da questão, um grande questionamento pode ser feito: os países europeus são obrigados a receber as massas que migram para o seu território?

A resposta para essa pergunta é delicada, uma vez que coloca em lados opostos os interesses nacionais sob a égide da defesa de sua soberania e os interesses defendidos pelo Direito Internacional Humanitário, que busca nele próprio os princípios para embasar o posicionamento.

Contudo, o instituto do refúgio político se assenta em um longo processo de evolução histórica, cujas instituições do Direito servem de fundamento para a percepção de que por ser uma forma de asilo de natureza territorial com o intuito de sanar graves e contínuas violações aos direitos humanos, a ideia de que a concessão se trata de uma prerrogativa oriunda da potestade do Estado é afastada, por se tratar de um verdadeiro direito público subjetivo. Sendo assim, cabe ao país receptor a tarefa de acolher o refugiado, devendo ampliar o status inclusive aos familiares deste, ou transferir o deslocado mediante auxílio de autoridades competentes (ALARCÓN, 2016). Nesse sentido:

Há a necessidade de reduzir o alcance da discricionariedade do Estado, a fim de que direitos universalmente assegurados sejam efetivamente implementados. Vale dizer, ao direito de solicitar asilo e dele gozar, enunciado na Declaração Universal, há de corresponder o dever do Estado de conceder asilo. Adotando-se a perspectiva da proteção dos direitos humanos, faz-se fundamental consolidar a teoria da responsabilidade jurídica do Estado no tocante à matéria. Ao conceder asilo a uma pessoa, assegurando-lhe direitos básicos, a atuação do Estado está absolutamente afinada com a concepção contemporânea de direitos humanos, no que tange à universalidade e à indivisibilidade (PIOVESAN, 2010, p. 198).

Nesse viés, existe no Direito Internacional um sistema principiológico que direciona a atuação dos Estados nas relações entre si e no que diz respeito ao deslocamento forçado. Um desses princípios é o da dignidade da pessoa humana, que referente ao refúgio está relacionado ao oferecimento de um tratamento ao indivíduo que possa elevá-lo a uma condição de vida superior àquela em que este se encontrava e que foi fator de sua saída compulsória. Quando se nega a qualificação daquele como refugiado ou o mesmo é impedido de ser reassentado, há a violação de sua condição de humano, em que o mesmo é visto como um objeto, uma coisa indesejável, “sujeito vulnerável, alvo da indiferença e insensibilidade diante da sua condição factual” (ALARCÓN, 2016).

Igualmente, o princípio da tolerância nos fornece a concepção pela qual não se deve deixar de receber o refugiado tendo em vista aspectos discriminatórios baseados na origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Essa ideia forma a base de grande parte dos países europeus, que sendo Estados Democráticos de Direito, preceituam-se na construção de uma sociedade pluralista e sem preconceitos (à exemplo do que dispõe também a Constituição Federal de 88 do Brasil). A efetividade de tal princípio funda-se na adoção de mecanismo de proteção às pessoas em situação de extrema vulnerabilidade pelo favorecimento de uma convivência universal e pacífica determinada pelo aconchego social e jurídico (PISÓN, 2001, p. 59).

Outro preceito muito importante é o princípio da solidariedade, que não se trata de uma mera questão ética, mas sim de um verdadeiro postulado do Direito Internacional, pelo

qual pressupõe o dever que os Estados têm de cooperar entre si, no qual “se evidencia o interesse em criar as condições para o equilíbrio social na repartição das cargas públicas com a intenção de promover o desenvolvimento das potencialidades dos seres humanos” (ALARCÓN, 2016). No que tange à questão dos deslocados, a própria Declaração sobre o Asilo Territorial de 1967, disciplina em seu artigo 2º que “quando um Estado encontrar dificuldades em conceder ou continuar concedendo asilo, os Estados, individual ou conjuntamente, ou através das Nações Unidas, deverão considerar, em espírito de solidariedade internacional, medidas apropriadas para aliviar aquele Estado”.

Por último, o princípio da prevalência dos direitos humanos deveria conduzir a adoção de uma nova perspectiva nas relações internacionais, pautada na defesa e busca pela efetividade dos direitos básicos dos indivíduos, sobretudo quando isso depender da atuação conjunta da comunidade internacional. O próprio princípio da não-devolução é discernível a partir deste, estando presente em documentos produzidos pela Conferência Mundial de Direitos Humanos quando trata da questão dos refugiados em seu ponto número 23. *In verbis*:

“ (...) A CMDH reconhece que violações flagrantes de direitos humanos, particularmente aquelas cometidas em situações de conflito armado, representam um dos múltiplos e complexos fatores que levam aos deslocamentos de pessoas. Em vista da complexidade da crise mundial dos refugiados, a CMDH reconhece em conformidade com os instrumentos internacionais pertinentes e em sintonia com o espírito de solidariedade internacional e com a necessidade de compartilhar responsabilidades, que a comunidade internacional deve adotar um planejamento abrangente em seus esforços para coordenar atividades e promover uma maior cooperação com países e organizações pertinentes nessa área, levando em conta o mandato do ACNUR”

Entretanto, apesar de todo o conjunto de princípios esculpidos em tratados dos quais grande parte dos Estados europeus é signatária, o fato de que os direitos fundamentais não são absolutos, são apontados por muitos Estados para se oporem à concessão do refúgio, sob a justificativa da defesa da segurança nacional, assentando-se no perigo do terrorismo, a ausência de recursos econômicos para suportar os refugiados, entre outros.

Assim sendo, o importante destaque a ser feito é que receber os deslocados e não os devolver não constituem, no contexto da atual crise na União Europeia, apenas uma obrigação legal, firmadas pelo próprio Direito Internacional e já reconhecida pela Corte Europeia de Direitos Humanos de Estrasburgo, no caso em que a Itália foi condenada (2012), mas há também uma obrigação moral.

Os fundamentos dessa responsabilidade moral encontram eco na ética da Alteridade desenvolvida por Habermas. Para Habermas (2004) o núcleo desse senso de se sentir responsável pelo outro remete ao próprio processo de formação do conceito de estado-nação,

pelo qual os indivíduos abstraem uma ideia de pertencimento a um “mesmo povo”, que se perpetua de geração em geração, nos substratos dos quais se origina o idioma, a história, a religião. À medida que as sociedades evoluíram para modelos de Estado Democrático de Direito, cujo caráter mais proeminente é a coletividade, a maior dificuldade existente passa a ser assegurar meios de coexistência bastantes para todos os indivíduos de forma igualitária.

Nesse processo de identificação com uma nação, a integração daquilo que é diverso, pois oriundo de outra cultura, esbarra no receio de que a aceitação dessas diferenças acarrete a perda do senso de unidade, em outras palavras, que ameace a integridade. Nesse sentido, afirma Habermas (2004, p. 323):

Eis o preço a pagar pela convivência nos limites de uma comunidade juridicamente igualitária, na qual diversos grupos de origem cultural e étnica distintas precisassem relacionar uns com os outros. É necessário haver tolerância caso se pretenda que permaneça intacto o fundamento do respeito recíproco das pessoas do direito uma pelas outras. O preço por suportar diferenças éticas.

Se sentir responsável pelo outro impescinde de uma visão pela qual a inclusão derive de uma relativização da ideia de “nós” e uma abertura, quer seja de fronteiras ou cultural, para aqueles estranhos que queiram adentrar a comunidade e permanecer. A máxima que se pode extrair desse pensamento é que alguém passa se sentir mais responsáveis por outrem à medida que se passa a vê-lo não como “outro”, mas como parte de uma universalidade.

Para que isso ocorra, há a necessidade de existência de diálogo, para que a proximidade tenha como produto uma ética política, que não negue a humanidade do outro e que seja engajada na busca de resposta favorável à ambas as partes. Assim sendo:

[..] ser humano é ser para o outro, não há humanidade sem relação ética, sem escuta e abertura àquilo que o rosto do outro tem para me dizer e pedir. Assim, a ética deixa de ser um conjunto de princípios morais a determinar a acção ou um conjunto de virtudes a mediar a obtenção de fins bons, para se tornar um acontecimento, um encontro quotidiano: eu e o outro face a face. Falar de ética é falar desse encontro, do modo como o eu responde ao outro que o interpela. Trata-se, portanto, de uma ética que exige, antes de mais, diálogo e acção. Se frente ao outro, o eu nada fizer, não há encontro, não há relacionamento ético (AFONSO, S/D, p. 1).

No caso da Europa, o núcleo dessa obrigação moral ao mesmo tempo que tem um caráter ético, também apresenta um caráter objetivo, pois se “a responsabilidade por outrem, portanto como responsabilidade por aquilo que não fui eu que fiz, ou não me diz respeito; ou que precisamente me diz respeito e é por mim abordado como rosto” (LÉVINAS, 2007, p. 87), poderia a partir disso imergir a concepção de que se eu não fiz ou não participei não me diz respeito. Mas, por outro lado, naquilo que eu fiz ou que participei, por ação ou omissão, a responsabilidade objetiva é irrefutável, a responsabilidade ética fica também difícil de ser rechaçada.

Sendo assim, por que a Europa é responsável objetivamente pelos refugiados? Porque, como já abordado anteriormente, a origem da crise humanitária relacionada ao deslocamento forçado de milhares de pessoas rumo ao continente europeu é uma consequência direta da herança deixada pela política colonialista desenvolvida pelas potências europeias. Os conflitos generalizados que forçam as pessoas a se deslocarem rumo à Europa é o retrato de um verdadeiro crime das potências europeias e dos EUA, que na busca pela hegemonia sobre os principais mercados e matérias-primas, empreenderam um modelo de imperialismo pautado na guerra e em intervenções para mudanças de regime. O uso da força, muitas vezes justificado como um mecanismo de estabelecimento da paz, mascarou as reais intenções de tais potências, que hoje se eximem de suas responsabilidades e tentam ao máximo apontar culpados.

Retrato dessa ingerência são as ações da OTAN de forma unilateral no conflito da Síria, figurando como fonte de apoio para rebeldes e mercenários, além de fornecer outros recursos. São justamente atuações como essas, que já se caracterizaram por alternar entre estas formas de controle direto ou indireto na região que faz surgir uma responsabilidade histórica para com os fatores de repulsão que hoje endossam o problema. Diante disso, não podem os países europeus negarem essa responsabilidade moral, no momento em que as pessoas, vítimas de tais ações, recorrem às suas fronteiras em busca de proteção, na luta pela sobrevivência.

De igual modo, também não se pode afirmar que a culpa de tais problemas é dos países emissores e cabe apenas a eles porem fim aos conflitos hodiernos, ao mesmo tempo que se “sacrifica” e responsabiliza países fronteiriços como Grécia, Itália e Hungria, por serem por onde os refugiados adentram o continente europeu. Tampouco se pode imputar culpa somente a países individualmente considerados, como aqueles por meio do qual os refugiados alcançam a Europa.

Nesse contexto, o questionamento a ser feito pelos países europeus não deve ser se os mesmos devem ou não receber os refugiados, mas sim como devem fazer isso, devendo repartir igualmente entre si a responsabilidade não “por toda a miséria do mundo”, como certa vez afirmou o primeiro-ministro francês Michel Rocard, mas sim a de acolher as pessoas cujas vidas são ameaçadas em virtude de conflitos enraizados nas ambições imperialistas dos mesmos países europeus que hoje tem condições de estarem recebendo-os, mas não o fazem de maneira satisfatória, pois usam de paliativos para disfarçar a xenofobia ainda presente na sociedade europeia.

O primeiro passo para adoção de medidas capazes de amenizar a situação é acima de

tudo uma mudança na perspectiva, pela qual o problema deixe de ser visto apenas pela ótica política e econômica e ganhe uma abordagem mais centrada na questão humanitária.

## 5. CAPÍTULO 4 – POSSIBILIDADES DE SOLUÇÃO PARA CONCILIAR O PROBLEMA DOS REFUGIADOS E AS EXPECTATIVAS DOS ESTADOS EUROPEUS

À medida que o problema da imigração ilegal se agrava, vê-se que há ao mesmo tempo a dificuldade em encontrar uma solução conjunta que atenda às expectativas dos Estados europeus e possa superar uma, até o momento, vista como insuperável natureza inconciliável da segurança dos cidadãos europeus em face do acolhimento dos refugiados e a consequente prestação de ajuda humanitária. Entretanto, o que não se entende ainda é que não necessariamente uma anula o outro e o que na verdade existe é uma falta de vontade política para pôr fim ao problema.

As graves ameaças a direitos humanos presenciadas em vários países europeus somadas à pouca atividade das autoridades europeias em fazer cessar o grande número de mortes na perigosa travessia pelo Mediterrâneo configuram um quadro de desrespeito aos princípios basilares do direito internacional, tais como o princípio da solidariedade internacional e até mesmo o risco de violação do princípio da não-devolução. Ao passo que as potências europeias negam sua responsabilidade moral, uma vez que estão na origem histórica desta crise, os países de primeiro acolhimento, em geral países em desenvolvimento que estão na passagem para o destino final dos grupos deslocados, tornam-se os maiores afetados pela crise, como é o caso do Líbano, Da Turquia, Do Irã, Do Quênia, entre outros.

A própria União Europeia, embora venha divulgando a adoção de medidas de assistência humanitária, por outro lado tem praticado uma série de ações que chegam perto da ilegalidade, tais como o fechamento de fronteiras, medidas de restrição a vinda de deslocados na origem e a adoção de um sistema muito rígido de cotas. Diante de tragédias como a de Lampedusa, em que o navio abarrotado de pessoas afundou na costa italiana, declarações como a do ministro alemão Hans-Peter Friedrich de que “Lampedusa é uma ilha italiana” (Il Messaggero, 2015) refletem a própria dificuldade da comunidade europeia em admitir que se trata de um problema que é de responsabilidade comum.

Diante desse quadro, são vários os apelos ao redor do mundo para que soluções práticas e eficazes sejam adotadas, como é de se destacar o discurso do papa Francisco que, se dirigindo ao Parlamento Europeu, fez um forte apelo para que a questão possa ser analisada sob o viés do respeito à dignidade da pessoa humana, do espírito da solidariedade e dos direitos humanos, devendo as políticas migratórias da Europa serem sensíveis a esses aspectos a fim de favorecer o processo de integração desses deslocados. Entretanto, em um contexto

que se assomam à crise de refugiados, as ondas de ataques terroristas devido ao fortalecimento de grupos radicais de extrema-direita, crises econômicas em Estados-membros decorrentes da dívida soberana da Zona do Euro, tensões na Ucrânia, entre outras questões, a solução para o problema baseia-se na adoção de medidas de cunho humanitário pautadas na ação coordenada da União Europeia e dos Estados-membros e fundadas em um acordo capaz de harmonizar uma política comum de gestão da crise e o direito interno de cada país. Para tanto, as novas estratégias a serem adotadas devem ser pensadas e executadas em três planos: a **curto, médio e longo prazo**.

### **5.1 As estratégias a curto prazo: uma viagem segura e um célere acolhimento**

Desde 2012, o crescente número de tragédias relacionadas à perigosa travessia dos grupos de refugiados pelo Mar Mediterrâneo em direção ao continente europeu, além de chocar o planeta devido à forte veiculação nos meios de comunicação, levou alguns países a tomarem medidas individuais para tentar amenizar a situação. A Itália lançou no outono de 2013 uma operação de salvamento e resgate denominada *Mare Nostrum*, que durou cerca de um ano, não tendo continuidade por ter tido um custo de R\$ 100 milhões de euros. Tal custo era assumido inteiramente pelo Estado italiano, que não encontrou apoio financeiro na UE.

Ao longo dos meses subsequentes, diante do agravamento do problema, visto que a travessia passou a ser um negócio muito lucrativo a ser explorado pelos pescadores locais de países como a Líbia, várias outras operações foram lançadas, agora pela UE, além de outras iniciativas individuais de países europeus, como foi o caso da operação *Triton*, promovida por 15 membros da UE em abril de 2015, e a operação *Weald*, promovida pela Inglaterra no mesmo ano. Contudo, as medidas dessa natureza esbarram em dois problemas, o primeiro relativo à falta de continuidade das ações em virtude da ausência de recursos financeiros suficientes para garantir a eficiência das missões e o segundo decorrente do fato de que o aumento da presença de navios de salvamento tende a encorajar o tráfico pela configuração da promoção de uma travessia mais segura.

Nesse ínterim, pode-se salientar que uma solução para o tráfico poderia ser a adoção de medidas de natureza militar para atacar as redes, por meio do desmantelamento de barcos, detenções e recolhimento de dados, sendo basicamente esse o intuito da polêmica operação EUNAVFOR MED, proposta pela UE e que entrou em ação em julho de 2015. As controvérsias acerca dessa abordagem recaem sobre o risco do agravamento do conflito,

sobretudo em vista de ações que desrespeitam a soberania da Líbia e que ainda podem colocar em risco a vida dos refugiados que dali partem. De um lado há de se falar do fato de que se trata de crítica a uma iniciativa exagerada, mas que contrasta com a postura geralmente inerte e incoerente da UE. Por outro lado, há também que se analisar até que ponto vale à pena aumentar os riscos humanitários pelo agravamento da instabilidade nesses locais.

Um ponto consensual acerca dessa questão é que ações militares com o objetivo de atacar os barcos da rede de tráfico não irão fazer cessar os fatores repulsores que estão na origem do processo migratório (CRISTIANI, 2015, p. 1). Sendo assim, as soluções mais pertinentes residem na adoção de medidas capazes de dissuadir os refugiados de usarem os meios ilegais e isso só será possível quando os Estados-membros e a UE conseguirem criar uma política migratória que forneça meios legais e seguros para a chegada desses grupos. Tais providências perpassam necessariamente pela melhoria no controle das fronteiras, na gestão dos campos de refugiados e na criação de um corredor humanitário (PARKERS, 2014) e para tanto sugere-se adoção de um visto humanitário.

O visto humanitário seria um documento emitido por um terceiro país, por meio do qual o refugiado poderia ter acesso seguro ao continente europeu, sendo a atuação do país que o conceder fundamental para o controle do fluxo migratório. O procedimento deveria consistir em uma triagem feita ainda no ato de concessão, em que dados obtidos deveriam ser inseridos na EURODAC de modo a favorecer um maior controle.

A Europa possui um sistema próprio de concessão de vistos com base no Código de Vistos de Schengen, cujos artigos 19 e 25 preveem a concessão dos vistos humanitários. Contudo, como fruto da natureza restritiva das concessões, os vistos não permitem que o indivíduo possa circular em todos os Estados-membros, tendo, portanto, validade territorial limitada. Assim sendo, não existe na atual conjuntura mecanismos para verificar se há a efetivação desses vistos e ainda se os países estão emitindo-os e aceitando-os.

Para que essa estratégia funcione será necessária uma coordenação entre os Estados-membros, a UE, que teria função de coordenar e fiscalizar a emissão e aceitação desses vistos, e das embaixadas e consulados nos países vizinhos e fronteiriços, tudo amparado em um novo sistema de migração menos restritivo. Para ajudar na tarefa seria precípua a criação de postos de cadastramento para a identificação dos requerentes do asilo nos países que mais recebem deslocados, tais como Itália, Grécia e Turquia. Isso facilitaria o processo de análise e daria celeridade ao reconhecimento do status de refugiado.

Esses postos, aliados ao aperfeiçoamento tecnológico da base de dados EURODAC, seriam então capazes de criar uma nova fronteira para o continente europeu, caracterizada por

se basear não em linhas territoriais, mas no fluxo de informações que subsidiaria toda a logística para, ao mesmo tempo, assegurar Schengen e ser dotado de viés humanitário. Contudo, isso dependerá da centralização desse controle pela UE, com fulcro em uma soberania europeia, que, porém, só terá legitimidade com o reconhecimento desta pelos Estados-membros.

Como já abordado, o procedimento de análise do pedido de asilo não raro pode se revelar muito moroso, em virtude da aplicação de critérios a fim de tentar resguardar prioritariamente a união familiar, pelo menos em tese. Na prática, a falta de uma agência central para lidar especificamente com a questão, o grande fluxo de pessoas em situação de vulnerabilidade e a má vontade em asilar esses indivíduos, os expõe à uma situação que fere a dignidade da pessoa humana, na medida em que não tem acesso de forma imediata às formas de proteção oriundas do reconhecimento do status de refugiado.

Para sanar essa situação, é extremamente necessário que seja assegurado que os Estados-membros cumpram as primeiras obrigações de acolhimento, fornecendo assistência básica, tais como atendimento médico, acesso à educação para as crianças, participação em programas de integração, entre outros. Dessa forma, deve-se evitar que os mesmos sejam forçados a irem para um segundo ou terceiro país, já devendo, então, estar vivendo de forma digna enquanto os seus pedidos de asilo forem processados. Isso não quer dizer, porém, que o país será obrigado a receber o refugiado, mas sim que ele já deve iniciar os procedimentos, para que posteriormente possam ser reassentados de acordo com novos critérios e sistema de cotas.

O perfeito funcionamento do novo sistema de gestão do fluxo de refugiados pressupõe a exclusão da coerção de todos os mecanismos da UE para atribuir os requerentes de asilo aos Estados-Membros. O processo de redistribuição deve impreterivelmente ser baseado em mecanismos voluntários, pois a imposição agrava o descompasso entre a União e os países, além de ter a capacidade de estimular ainda mais a vinda de refugiados. Isso quer dizer que são os próprios Estados que devem aceitar a sua cota e cumprir com os deveres oriundos do instituto do refúgio. A base legal para essa assunção está no próprio Tratado Constitutivo da UE<sup>3</sup>, que insculpe como objetivo da comunidade europeia o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, fundado ainda no respeito aos

---

<sup>3</sup> “Artigo B

A União atribui-se os seguintes objectivos:

...

- o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos”.

direitos fundamentais. Para tanto, essa voluntariedade será possível à medida que os governos dos Estados passem a repensar o que significa fazer parte da UE, de modo a rechaçar a onda anti-mulçumana que se expande internamente e promover uma integração dos imigrantes a partir do recebimento de suas respectivas cotas. Nesse sentido, a alta representante da UE para Política Externa e Segurança, Federica Mogherini, afirmou que “quando países ricos da Europa recusam aceitar mil, dez mil, ou cem mil refugiados, enquanto a Turquia já aceitou 2 milhões”, o que se pode perceber claramente é que trata-se de “um problema de perspectiva e identidade” do bloco (EURACTIV, 2015).

O Fundo Asilo, Migração e Integração propôs um sistema de cotas que se apresenta como uma importante medida de contenção da crise (COMISSÃO EUROPEIA, 2015), mas que, entretanto, tem que superar uma série de desafios, decorrentes sobretudo de uma situação peculiar, em que os países com menos condições sócio-econômicas de acolher refugiados são os que mais os tem recebido.

O primeiro problema apontado é a não uniformidade nas condições de recepção oferecidas aos asilados, uma vez que há profundas disparidades no tratamento que determinados países oferecem em comparação com outros. Essa realidade é derivada do fato de que há uma falta de compromisso dos Estados-membros em cumprir as disposições da Diretiva 2013/33<sup>4</sup> do SECA, que se referem às condições de recepção, ao mesmo tempo que a Comissão Europeia não consegue verificar o cumprimento das disposições.

O resultado disso é que os grupos de asilados que saem de suas localidades em busca de melhores condições de vida, ao chegar ao seu destino na Europa não as encontram, o que os leva a um segundo movimento para outro país que apresente uma melhor situação.

O segundo problema refere-se à recorrente alegada falta de recursos financeiros, não só para o cumprimento das primeiras obrigações de acolhimento, mas para estabelecer logo em seguida, por exemplo, ajuda financeira aos refugiados. Esse é um ponto de grande dissonância entre os Estados europeus, que também é fator que leva os deslocados a buscarem um país com política de migração mais favorável.

A solução para esse problema é um sistema de cotas que seja baseado em um estudo de viabilidade social, econômica e cultural. É necessário que as zonas receptoras tenham capacidade para suportar financeiramente a sua parcela do montante de refugiados ao mesmo tempo que as características sociais e culturais se apresentem de forma a favorecer o processo de integração. Em linhas gerais, se o Estado tiver viabilidade de receber uma quantidade

---

<sup>4</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.

determinada de refugiados, este deve ter também o compromisso de oferecer condições de acolhimento que estejam dentro de um padrão único estabelecido a partir de um novo sistema e uma nova política comum de migração. A aceitação desse múnus deve ser consagrada por meio de um novo acordo internacional, a ser firmado pelos Estados-membros da UE.

Um novo sistema de distribuição deve ser criado, visto que a ineficácia do sistema de Dublin é um desafio para que a justa repartição seja efetivada, por meio do fim do critério das fronteiras, que responsabiliza pelo acolhimento o primeiro país por onde o refugiado adentrou o continente europeu. Em suma, será necessário, portanto, a médio prazo, a adoção de um novo sistema em substituição ao de Dublin, que seja capaz de garantir os direitos fundamentais dos que procuram proteção internacional de forma rápida e menos onerosa e que esteja fundado naquele novo acordo.

## **5.2 A estratégia a médio prazo: a substituição do Sistema de Dublin e um novo acordo internacional**

Como visto no capítulo anterior, o sistema de Dublin, perante a atual crise de migração, tem se mostrado insuficiente para lidar com o grande contingente de refugiados, uma vez que a sua aplicação tem se realizado sem cumprir os objetivos ao qual foi criado. De um sistema que visava dar celeridade ao processo de asilo, o atual modelo se converteu em um obstáculo de burocracia que distancia o deslocado da efetiva concessão do status de refúgio, quer seja pelas transferências, ou ainda pela demora excessiva na análise do pedido.

Diante disso, se propõe um novo sistema baseado em critérios que priorizem mais a perspectiva humana, do que o pragmatismo político que caracteriza o modelo vigente. Essa nova abordagem se faz necessária porque só se alcançará uma distribuição justa e eficaz, se os preceitos de aplicação forem centrados na pessoa humana, ou seja, que seja levado em conta as competências linguísticas dos requerentes e as afinidades culturais e religiosas, além do critério da unidade familiar.

O imperativo a ser estabelecido não deveria ser apenas o de “acolher”, mas sim o de “bem acolher” essas pessoas e para isso é inescusável que se conceba esses asilados como seres humanos dotados de anseios, cultura, história e preferências individuais. Há quem argumente que o refugiado apenas tem o direito subjetivo de ser acolhido, o que não abarca o direito de escolher o país que o acolhe. Entretanto, negar o direito, senão de escolha, mas pelo menos de consideração das preferências é colaborar para um quadro em que os asilados

continuarão o movimento migratório rumo à outras localidades e isso sobrecarregará os países mais “compatíveis”, do ponto de vista de condições de acolhimento, aptidão linguística e demais afinidades, levando ao esfacelamento de qualquer sistema de cotas que seja proposto.

Para harmonizar os interesses, novos mecanismos devem ser criados para assegurar a partilha de responsabilidade entre os países, com a consequente exclusão do critério da fronteira. Responsabilizar os países de entrância, só provocará mais situações de grave ameaça aos direitos humanos, posto que aqueles passaram a acirrar as medidas de limitação ao acesso à proteção.

Nesse contexto, a atual conjuntura, apresentada pelos dados estatísticos e pela perpetuação dos conflitos nas zonas emissoras, permite que seja previsto que não importa quantos muros sejam construídos, tampouco que se ponha fim à Schengen e se retorne às fronteiras nacionais, os refugiados continuarão a chegar à Europa, pois encontrarão meios ilegais, que fugirão ao domínio dos órgãos responsáveis pela migração e controle de fronteiras, ou perecerão no litoral do Mar Mediterrâneo.

Sugere-se, então, novos critérios a serem adotados, que poderiam ser, de forma hierárquica: o critério da unidade familiar, o critério das afinidades linguísticas, culturais e religiosas, e o critério da emissão de vistos ou autorizações de residência.

O **critério da unidade familiar**, deveria permanecer como principal critério, não apenas por se tratar de cláusula humanitária, mas também porque do ponto de vista de respeito às circunstâncias pessoais, a reunião de membros de uma mesma família em um mesmo país, trata-se de aspecto fundamental para o processo de integração, aliviando o ônus já oriundo da saída compulsória.

Os já sugeridos postos de cadastramento que funcionariam nas fronteiras e nos demais países vizinhos, a partir do aperfeiçoamento da EURODAC, poderiam fornecer os dados necessários para a verificação da existência de um familiar em determinado país, o que já determinaria o reassentamento direto para aquela localidade, restando ao país com obrigação de acolher, dar prosseguimento à análise do requerimento.

O **critério das afinidades linguísticas, culturais e religiosas**, seria uma inovação ao figurar como um critério de atribuição do refugiado ao país que o deve acolher, pois passaria a ser responsável pelo acolhimento o país que apresentasse maior facilidade no processo de integração do asilado, por apresentar condições mais favoráveis de inserção em uma nova sociedade, sem que, contudo, isso leve à uma aculturação.

Para que este critério seja funcional é preciso que o mesmo estudo de viabilidade econômica e sociocultural realizado para a implementação do sistema de cotas, sirva também

para subsidiar esta aplicação.

Para ilustrar melhor, pode-se imaginar a situação de um refugiado órfão e que não tenha nenhum familiar próximo em um dos países receptores. Para ele, é inaplicável o critério da unidade familiar e também o do visto e da residência. Sendo assim, o que seria mais viável: escolher qualquer país ou elencar aquele que já apresente, por exemplo, uma forte comunidade de pessoas oriundas da localidade de onde este emigrou ou ainda uma abertura maior para determinada religião?

Atribuir o asilado à um país sem respeitar suas individualidades configura um quadro em que o tratamento conferido ao requerente não se aproxima ao de um tratamento humanitário, mas sim de um ato qualquer de receber essas pessoas, negando suas vivências, histórias, círculos de amizade e preferências e isso, certamente, não se trata de uma recepção que respeita em sua integralidade a dignidade da pessoa humana.

O terceiro critério permaneceria o da **emissão de vistos ou autorizações de residência**, pelas razões relativas ao fato de que o refugiado que já vive ou viveu por um tempo em determinado país, tendo dele recebido permissão para estabelecer residência ou ainda para entrar legalmente no território, já está em um estágio mais avançado de inserção, e a anuência inicial sinaliza, ao menos em tese, a intenção ou disponibilidade de tais países em fazer o acolhimento.

Esse novo sistema, que teria como base uma abordagem “humanocêntrica”, necessita da anuência dos Estados-membros da UE para que se tenha uma justa distribuição dos refugiados e um conseqüente tratamento digno. Para tanto, é necessário que um novo tratado, com fulcro nos direitos humanos, seja firmado entre os países, para alicerçar o compromisso a ser assumido pelos signatários no sentido de aplicar as disposições do novo modelo de partilha da responsabilidade. O segundo passo deveria ser necessariamente a existência de cláusulas que previssessem a incumbência aos países de harmonizarem os procedimentos de asilo em cada Estado e também o direito interno, para acompanhar o novo modelo de política migratória. Esse acordo é fundamental para que as bases pelas quais se constituíram a União Europeia permaneçam sólidas, através de um consenso que priorize os interesses da União em detrimento aos interesses nacionais.

Entretanto, a própria comunidade europeia precisa apontar para a necessidade de se dar prosseguimento ao projeto de criação de uma Constituição Europeia e de escolha de um presidente europeu ou de formação de um conselho europeu com poderes de veto similares ao Conselho de Segurança da ONU, visto que poderiam se apresentar como mecanismos pertinentes para o estabelecimento de uma liderança e de um conjunto normativo que possa

entrincheirar as medidas protetivas dos direitos humanos e assentar a nova política migratória. A falta de um comando central tem sido apontada como um dos principais fatores que obstaculiza a tomada de decisões e mesmo de ações, pois o Conselho europeu composto por representantes dos 28 Estados, não tem se mostrado suficiente no atual contexto da crise migratório (CARRERA, 2015).

### **5.3 A estratégia a longo prazo: a resolução dos conflitos nas zonas emissoras e uma ampliação do conceito de refugiado**

Todas as soluções propostas para resolver a questão do fenômeno migratório hodiernamente enfrentado pela UE não podem ser abordadas unicamente pelo ponto de vista humanitário, em que a Europa deva receber continuamente e de maneira indefinida o crescente fluxo de refugiados, mas tampouco deve ser vista apenas pela perspectiva política de forma a radicalmente fechar todas as fronteiras e impedir a entrada de qualquer imigrante. Um ponto de equilíbrio deve ser encontrado para garantir a segurança das pessoas que ocorrem ao continente europeu ao passo que outras medidas possam neutralizar os fatores emissores nas zonas conflituosas de onde partem os deslocados.

É necessário de antemão desfazer a ideia errônea de que a Europa tem recebido todo o contingente de refugiados que migram dos países do MENA, tendo em vista que, segundo dados da ONU de 2016, apenas 14% dos refugiados buscaram refúgio na UE. O grande contingente de cerca de 86% encontra-se em países de baixos e médios desenvolvimento fora da UE.

Feita essa consideração, fica claro que o problema é estrutural e demanda a necessidade não só de garantir a segurança dos refugiados por meio de uma chegada segura e de acolhimento, mas principalmente de que ações multilaterais sejam tomadas com base na cooperação internacional para ajudar financeiramente os países do Oriente Médio, principalmente o Líbano, Jordânia, Turquia e Iraque que receberam cerca de quatro milhões só de refugiados sírios, e, sobretudo, estabelecer um processo de transição política capaz de harmonizar os interesses de forma inclusiva e trazer estabilidade política e social nos países em conflito.

Um dos problemas hoje enfrentados pelas agências que atuam sobre a questão é a falta de financiamento para a realização de suas atividades. A escassez de fundos tem limitado a atuação de importantes instituições, tais como o próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) que, desde 2014, já gastou cerca de 5600 milhões de

dólares na construção de albergues, alimentação e tratamento médico para atender os sírios. Isso representa menos da metade do necessário para lidar com a demanda. As entidades não-governamentais também têm sido largamente afetadas pela diminuição nas doações, como é o caso do Programa Alimentar Mundial, que se viu obrigado a diminuir a ajuda mensal de 40 para 13,5 dólares mensais.

Nesse diapasão, merece destaque a atuação de entidades como o Médicos Sem Fronteiras, que tem atuado na assistência nutricional e psicológica aos refugiados; a *Charity Navigator*, que mobiliza 19 organizações na Síria; a *International Rescue Committee*, que tem atuado na providência de abrigos e comida, além de oferecer tratamentos para mulheres e crianças e cursos profissionalizantes; a *Oxfam America*, que atua na Síria e em países como a Jordânia e o Líbano fornecendo itens básicos, como água potável e ainda ajuda financeira e demais suprimentos, além de orientar as comunidades e encaminhá-las para serviços médicos e jurídicos; e a *Save the Children* que tem se destacado pela atuação não só de ajuda médica, mas de reconstrução de escolas para as crianças sírias e oferecimento de espaços para as mães cuidarem de suas crianças recém-nascidas.

Além da ajuda humanitária, as ONG's merecem destaque por desenvolverem uma importante função de pressionar os Estados a obedecerem às disposições do SECA e encabeçar a luta pela defesa dos direitos humanos. Através dessa atuação, várias organizações têm inclusive influenciado de forma significativa na tomada de decisões de alguns Estados quanto à política de asilo.

O clima de solidariedade que movimenta milhares de voluntários atuando em várias regiões dentro e fora dos focos de conflitos, não tem sido suficiente, no entanto, para que as necessidades diárias dos refugiados sejam satisfatoriamente atendidas em todos os campos de refugiados. A ajuda humanitária é um dos meios mais importantes não apenas para garantir a sobrevivência das pessoas que se encontram em grande grau de necessidades, mas também para evitar que partindo dos países vizinhos, rumem em direção à Europa.

Portanto, um esforço comunitário dos Estados europeus se faz necessário para levantar fundos para financiar a ajuda humanitária através de uma iniciativa coletiva e não mais de medidas individuais isoladas. Decisões como a da Comissão Europeia de, nos anos de 2015 e 2016, aumentar os recursos destinados à crise de refugiados em 1,7 milhões de euros, que foi acompanhada pelo compromisso dos Estados-membros em equiparar as cifras dos recursos nacionais, são passos importantes para uma efetiva prestação humanitária. Outro aparato significativo poderia ser colocar em prática a criação de um Fundo comunitário com destinação exclusiva para lidar com a crise de refugiados.

Contra-pondo-se a essas medidas, pode-se argumentar que todo esse montante de dinheiro deveria ser investido para ajudar os pobres da UE em detrimento aos refugiados, em uma visão que colide frontalmente com os direitos humanos, que tem natureza universal. Dessa forma, esse tipo de posicionamento só vem a desprezar os objetivos insculpidos nos tratados constitutivos do bloco europeu, no que diz respeito a oferecer tratamento digno igualitário tanto aos habitantes nativos quanto aos que acorrem às suas fronteiras. Deixar de ajudar os refugiados não irá diminuir o risco de alguns europeus viverem em hipossuficiência, sendo mais eficazes para evitar isso a adoção de medidas de redução da desigualdade de renda, diante de uma realidade europeia de 123 milhões de pessoas ameaçadas pela pobreza, concomitante ao fato de existirem 342 bilionários na União, segundo o relatório “A Europa para muitos, não para poucos” (OXFAM INTERNATIONAL, 2015).

Outra perspectiva sobre a questão dos impactos econômicos da recepção dos refugiados é de aquilo que é visto como “gasto”, deveria ser visto, na verdade, como “investimento”. Levando em conta países como a Alemanha que sofre com uma grave crise demográfica e em que em 40% das empresas alemãs há farta oferta de emprego em virtude da ausência de trabalhadores qualificados, receber refugiados poderia ser visto como uma oportunidade para lidar com este problema. Medidas que possam dar sustentabilidade a longo prazo para os asilados, podem promover impactos positivos nas economias dos países europeus, conforme aponta o economista francês do banco de investimento, Patrick Artus (2015). Entretanto, defende-se que a decisão de acolher os deslocados deve acontecer de forma indistinta dessas motivações, por se tratar de uma questão humanitária e não de uma lógica utilitarista insensível aos graves quadros de ameaça aos direitos humanos.

Não obstante todas as considerações acima feitas, há um consenso de que a solução mais plausível para a crise de refugiados se dará por meio do envolvimento nas áreas de conflito. Entretanto, a primeira consideração a ser feita é que o modo como essa intervenção se dará precisa seguir um modelo totalmente distinto do que tem sido adotado nos últimos anos pelas potências europeias e pelos EUA, uma vez que ações unilaterais que sejam realizadas sem diálogo e fora do âmbito de uma coligação internacional podem agravar o problema, como o que já tem acontecido e intensificado a violência nas zonas de conflito.

Para gerir a crise, a comunidade internacional deve inicialmente coibir a atuação de países, que diante de um conflito multipartidário, tomam posição a favor de um dos lados, que por serem fracos não conseguem sozinhos vencer a guerra, reforça-o, majorando os níveis de violência, sem que o impasse seja resolvido. Essa característica é oriunda dos próprios atores dos conflitos, que, especialmente, no caso da Síria, apresenta um cenário em que de um lado

se tem Assad e seus defensores e de outro a oposição, que por sua vez se divide entre parte da sociedade civil insurgente e grupos extremistas. A tentativa de al-Assad perpetuar-se no poder resultou em graves violações ao Direito Humanitário Internacional, que, em vez de desestimular os rebeldes, causa efeito contrário, visto que do lado destes estão países com grande poderio militar atuando como patrocinadores.

Na Guerra da Síria, em que passaram a se envolver países como EUA e Rússia, um ponto fundamental é que todas essas potências mudem sua política externa e se retirem do conflito. Envolver-se militarmente por meio de uma invasão em um território com adversários estrangeiros pode resultar em mais violência e matança, o que reforça a urgência de um envolvimento militar precisamente de tropas de paz de um organismo internacional, como a ONU, não somente para reestabelecer a harmonia, mas também para manter a estabilidade da paz nas regiões.

A envoltura dos países europeus na gestão da crise deve abranger inevitavelmente o combate ao terrorismo, uma vez que, ainda com enfoque no caso sírio, a derrubada de Assad pode fazer com que o Daesh<sup>5</sup> tenha controle total do território. Além disso, os recentes ataques terroristas, desde 2015, na França, levantam sérias questões que geram confusão entre o tema do combate ao terror e do refúgio. Entretanto, as ameaças de grupos radicais extremistas tornam-se uma constante e a população europeia passa a ver com desconfiança os refugiados, que na realidade transformam-se em pretexto para se ver aflorar nas políticas adotadas pelos Estados uma postura xenofóbica e discriminatória.

Não se pode olvidar da ideia de que terroristas adentrarão o território europeu junto aos grupos de refugiados, uma vez que Daesh dispõe de meios mais eficazes de inserção de células nesses países, utilizando, inclusive, largamente a internet como meio de radicalização de indivíduos que nasceram na Europa e que são reenviados para o continente europeu depois de passarem por treinamentos na Síria e no Iraque. Admitir um clima de extremada suspeição de terrorismo sobre os refugiados é permitir que mais violações aos direitos humanos aconteçam, devido à hostilização de pessoas vulneráveis que passariam a sofrer duplamente em virtude do terrorismo.

O combate ao terrorismo deve partir de uma cooperação internacional, em que, ao mesmo tempo que cada país assegura internamente a segurança de seus cidadãos, a coletividade dos países atua na segurança das pessoas das regiões transnacionais. O conflito na Síria deve ser solucionado por meio de adoção de uma política inclusiva que compatibilize

---

<sup>5</sup> Sigla em árabe para al-Daula al-Islamiya al-Iraq wa Sham (Estado Islâmico do Iraque e Sham [Levante]), usada em substituição à ISIS e ISIL.

os interesses por meio da representação no governo de Assad, ou de membros de seu governo, e de líderes da oposição moderada, de modo a formar uma coalisão contra o Daesh e a Frente Nusra (ligada à Al-Qaeda).

Para isso, é necessário que haja fim do enfrentamento através de um cessar-fogo, acompanhado da composição de um novo governo, com eleições supervisionadas pela ONU, e alterações na constituição para assegurar o direito das minorias religiosas. A UE deve funcionar como uma força estimuladora dessas ações, que devem ter como fim a consequente responsabilização dos culpados pelos crimes e violações contra os direitos humanos cometidos (BLOCKMANS, 2015, p. 4).

É preciso levar ainda em consideração o fato de que a guerra civil na Síria e outros conflitos de países do Oriente Médio não são os únicos problemas que agravam a crise migratória, sendo a pobreza de vários países do MENA um fator de repulsão que não pode ser ignorado. Essa questão traz à tona a discussão sobre as diferenças entre migrantes econômicos e migrantes compulsórios, uma vez que apenas os últimos têm direito a usufruir do instituto do refúgio político.

A interpelação a ser feita a esse respeito retoma a questão sobre até que ponto a migração econômica deve ser desassistida de proteção institucionalizada por ser considerada um deslocamento voluntário e não uma saída forçada, como no caso dos que buscam asilo territorial em virtude de fundado medo de perseguição. A distinção precisa das duas categorias de migrantes apresenta-se na prática como algo muito nebuloso, sob a ótica dos direitos humanos, visto que em ambos os casos se observa indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade, que ameaçam a sua sobrevivência.

Essa diferenciação surge da própria definição de refugiado insculpida no art. 1º, do Estatuto do Refugiado de 1951, que deixa de abarcar a situação dos indivíduos que por estarem vivendo em condições de miserabilidade buscam melhores condições de vida em outro país. A leitura dessa definição deve ser feita levando em consideração o contexto em que foi produzido o diploma legal, uma vez que naquela conjuntura, o objetivo era sanar um problema de deslocamento que tinha uma causa bem definida, as guerras mundiais, e havia a crença de que se tratava de uma dificuldade passageira. De lá para o atual contexto, os mecanismos de proteção à pessoa humana deram um grande salto evolutivo por meio da adoção de novas perspectivas no plano do Direito Internacional com enfoque na supremacia dos direitos humanos, até mesmo em detrimento à soberania estatal, havendo inclusive a internalização dessa concepção no direito nacional (CUNHA, 2008, p. 10).

Contemporaneamente, diante da primazia dos direitos humanos e de defesa da

dignidade da pessoa humana, a existência de uma categoria de refugiados, a quem pode-se referir como refugiados econômicos, não pode ser ignorada, podendo ser esses entendidos na linha do pensamento de Paulo Barbosa Cosella (2001, p. 24) como aquele que “se vê diante da impossibilidade total de satisfazer suas necessidades vitais no país do qual é nacional”. A diferença destes para os migrantes econômicos estaria no fato de aqueles são forçados a sair de seu país de origem por não terem atendidas de forma satisfatória suas necessidades básicas, ao passo que estes, nas palavras do mesmo autor (2001, p. 24), poderiam, “ao menos em tese, subsistirem em seu país natal, mas, insatisfeitos com as condições locais, se deslocam para outra região, em busca de melhores perspectivas”.

Diante disso, depreende-se que os refugiados econômicos também deveriam ser destinatários da proteção derivada do Estatuto de 51, o que poderia ser feito através da ampliação do conceito de refugiado, para garantir que estes não fiquem marginalizados no plano do Direito Internacional Humanitário.

Esse alargamento da definição se insere no atual contexto da crise de refugiados para que a dificuldade em diferenciar de forma segura as categorias de refugiado não sirva como obstáculo para o reconhecimento do status, servindo de subterfúgio para o indeferimento dos pedidos de asilo, violando assim os direitos humanos.

Somado a isso, a neutralização dos fatores repulsores ligados a situações de extrema pobreza devem necessariamente conduzir os Estados a alinhar políticas públicas voltadas para a redução da pobreza, junto com a atuação da comunidade internacional, sob o viés do princípio da redução das desigualdades regionais.

## 6. CONCLUSÃO

Com o aumento do fluxo migratório para a Europa e em decorrência das consequências da Primavera Árabe e, ainda, da intensificação de conflitos em áreas já conturbadas, a União Europeia se viu diante do desafio de conciliar os interesses nacionais com a adoção de uma nova política migratória compatível com os mecanismos internacionais de proteção aos refugiados. A escolha do tema se deu por meio da relevância e atualidade do assunto, frente a um quadro, cuja falta de vontade política para amenizar o conflito produziu tristes imagens de graves violações aos direitos humanos.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho contemplava fazer uma incursão na história tanto do instituto do refúgio político, quanto da crise de refugiados, para que a partir daí uma análise das lacunas e deficiências dos mecanismos legais e políticas migratórias desenvolvidas na UE fornecesse parâmetro para traçar perspectivas de soluções para a crise. Para tanto, se dividiu a monografia em 4 capítulos.

No primeiro capítulo, foi traçada a linha evolutiva histórica do instituto do refúgio político desde sua institucionalização a partir das Guerras Mundiais e elaboração dos principais documentos, o Estatuto do Refugiado de 1951 e o Protocolo 67. Enfocou-se também a análise de sistemas regionais de proteção dos asilados que foram responsáveis por ampliações no conceito de refugiado e de como essa forma de proteção foi internalizada pelo direito brasileiro.

Concluiu-se que, para o contexto de surgimento a institucionalização do refúgio político, a Convenção de 51 se mostrou um marco muito importante na proteção humanitária para as pessoas em situação de vulnerabilidade, mas que a conjuntura da atual crise, exige um regulamento mais abrangente e mais harmonizado com o direito interno dos países, sobretudo da Europa. A própria disposição dos Estados europeus em resolver a questão dos deslocados logo no período posterior à Segunda Guerra Mundial contrasta com o dissenso de vozes característico do atual contexto.

No segundo capítulo, a abordagem centrou-se inicialmente em uma retrospectiva dos eventos históricos que estão por trás da onda migratória que se intensificou a partir de 2014. Foi necessário recontar a história do Oriente Médio para apresentar de forma coerente os condicionantes relativos à Primavera Árabe e os conflitos generalizadas e guerras dela decorrentes. Na segunda parte do capítulo, traçou-se um panorama estatístico com a apresentação de dados dos principais órgãos e agências que atuam sobre a questão da migração, com o intuito de compreender a origem, destino e meios utilizados pelos refugiados

na travessia para o continente europeu.

A partir disso, depreendeu-se que os Estados Europeus estão por trás dos fatores históricos que levaram aos atuais conflitos na Síria, na Líbia e demais países, como herança da política colonialista desenvolvida pelas potências europeias no passado. Isso é um fato importante devido ao fato de que se identificou como principais fatores de repulsão os conflitos, a violência generalizada e a pobreza. Concluiu-se também que diante dos dados estatísticos as medidas tomadas coletivamente no âmbito da UE ou individualmente pelos Estados-membros têm se mostrado ineficazes, visto que o número de concessões não tem acompanhado a quantidade crescente de pedidos e tem sido numerosa as mortes de refugiados nas travessias. Isso tudo apontou para a necessidade urgente de a questão ser discutida de forma coletiva com a finalidade de harmonizar as políticas de migração e asilo.

O terceiro capítulo apresentou, primeiramente, as políticas migratórias desenvolvidas pela UE ao longo das últimas décadas, dando atenção especial às falhas do atual sistema de Dublin, que foram colmatadas para mostrar como a deturpação dos objetivos originários propostos pela Convenção de Dublin levou o modelo a se tornar injusto, desrespeitoso aos direitos humanos, caro e ineficaz. Ainda neste capítulo, apresentou-se uma reflexão sobre a obrigação não só legal, mas também moral da Europa em receber os refugiados, baseado em uma ética da alteridade e na responsabilidade objetiva dos Europeus sobre os conflitos no Oriente Médio.

Conclui-se que diante da falha em alcançar uma política comum de migração que pudesse conferir um acolhimento rápido e com condições igualitárias e dignas aos requerentes, a falência de Dublin encaminha à necessidade urgente de um novo sistema, baseado em novos critérios de partilha de responsabilidades. No que diz respeito à responsabilidade moral dos países europeus, inferiu-se que estes devem receber os grupos deslocados até mesmo como compensação histórica pelas intervenções nas regiões do MENA decorrentes do imperialismo e que foram determinantes para os atuais quadros de instabilidade política, social e econômica. Para isso, mais que nunca, é necessário o desenvolvimento de uma consciência ética coletiva, que veja o “outro”, refugiado, como um ser humano digno de proteção, estando essa inclusive garantida nos princípios que regem o Direito Internacional.

O último capítulo apresentou algumas perspectivas de solução para o problema, com enfoque em estratégias a serem adotadas a curto, médio e longo prazo, por meio de uma nova política de migração com um viés mais humanitário e centrado na defesa dos direitos humanos. Propôs-se:

- Estabelecimento de mecanismos capazes de uma viagem segura dos refugiados até o território europeu, por meio de um novo sistema de requerimento de visto, criação de postos de cadastramento nas fronteiras e uma nova política migratória.

- Assegurar que as primeiras obrigações de acolhimento dos Estados-Membros sejam cumpridas, para que os refugiados não sejam forçados a irem para um segundo ou terceiro Estado-Membro para poder viver dignamente enquanto os seus pedidos de asilo forem processados. Tal conduta não gera a obrigação de receber, mas somente de iniciar os procedimentos de acolhida, para que futuramente ele seja encaminhado a outro país, de acordo com critérios e cotas preestabelecidas.

- Criação de um Sistema de cotas baseados na capacidade econômica dos países e em um estudo de viabilidade de integração fundamentado em afinidades culturais, linguísticas e religiosas.

- Elaboração de um novo sistema, uma vez que o de Dublin não funciona, por meio de um novo acordo a ser firmado pelos Estados-membros. O novo sistema teria três critérios: o da unidade familiar, o da afinidade linguística, cultural e religiosa e o da emissão de vistos ou de permissão de residência. O novo modelo excluiria a coerção de todos os mecanismos da UE para atribuir os requerentes de asilo aos Estados-Membros, se baseando em mecanismos voluntários.

- O novo acordo fundamentaria o sistema de distribuição para compartilhar a recepção de refugiados e a determinação de suas reivindicações de modo digno para os refugiados, respeitando as suas preferências, e compatível com os Estados-Membros, assegurando que todos eles assumam uma parte integral na acolhida de refugiados.

- Intensificar a ajuda humanitária para atender às necessidades dos refugiados, sobretudo nas áreas fronteiriças ao continente europeu, por meio da arrecadação de fundos para financiar atuação das agências, como o ACNUR e a FRONTEX, e das ONG's.

- Intervir no conflito no Oriente Médio para cessar ou amenizar os fatores repulsores que estão no cerne da atual crise.

- Ampliar o conceito de refugiado, levando em conta as questões econômicas como decorrentes da complicada situação dos países que figuram como zonas emissoras.

Do estudo, se concluiu ainda que todas essas medidas têm que ser impreterivelmente acompanhadas do compromisso real dos Estados-membros da UE em equiparar as condições de recepção em todos os países para evitar o fracasso do sistema de cotas, e também deve levar à uma política de migração que garanta a segurança dos cidadãos europeus nativos, sem, contudo, negar a responsabilidade em acolher e conferir proteção aos refugiados que ocorrem

às suas fronteiras.

Não se tratou de tarefa fácil a busca por soluções para o problema, mas todo o direcionamento seguido foi precisamente extraído do leque principiológico do Direito Internacional, que conduziu a uma interpretação quanto ao fenômeno do refúgio e as medidas mais eficazes de aperfeiçoamento do instituto frente à atual crise na Europa, ancorada em uma abordagem centrada no ser humano, em detrimento à uma abordagem meramente política e econômica. Buscou-se um estudo coerente com a nova tradição jurídica do Direito, que prima pela supremacia dos direitos humanos em relação à arbitrariedade e à discricionariedade estatal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Maria Rosa. A responsabilidade por outrem na ética de Lévinas. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/ffch/filosofia/pos/cebel/ArtigoMariaAfonso.pdf>>. Acesso em: 14.jan.2017.
- ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. *Ciência Política, Estado e Direito Público*. 2ª ed. São Paulo. Verbatim, 2014.
- ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9474/97 e a Definição Ampliada de Refugiado: Breves Considerações. In: Nadia de Araújo e Guilherme Assis de Almeida (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar: 2001, p.163.
- AMARAL, N. A.; SILVA, W. C. A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/21777055.2013v34n66p235/25067>>. Acesso em: 05.jan.2017.
- ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: Nadia de Araújo e Guilherme Assis de Almeida (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ARANGO, Joaquim. Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración. *Revista ARBOR*, Madrid, CLXXXI, n. 713, mayo-junio, 2005.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARTUS, Patrick; LEFEUVRE, Evariste. 2015. “Migrant crisis: An opportunity for Europe” – Special Report Economic Research (79). NATIXIS. Disponível em: <<http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=86826>>. Acesso em: 12.jan.2017.
- BIJOS, Leila. O Direito Internacional e o Refúgio Político. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XVII, n. 61, p. 17-26, set/dez. 2013.
- BLOCKMANS, Steven. 2015. “Syria: An end to the hands-off policy” – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/syria-endhands-policy>>. Acesso em: 12.jan.2017.
- BRANCOLI, Fernando. *Primavera Árabe – praças, ruas e revoltas*. São Paulo; Desatino, 2013.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

CARRERA, Sergio. 2015. “To adopt refugee quotas or not: Is that the question?” – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/adopt-refugee-quotas-or-not-question>>. Acesso em: 12.jan.2017.

CARVALHO, Júlio Marino de. Asilo político e direitos humanos. Rio de Janeiro: Forense, 1. ed., 2000.

CAVARZERE, Thelma Thais. Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

COMISSÃO EUROPEIA. 2015. Gerir a crise dos refugiados: medidas orçamentais no quadro da Agenda Europeia da Migração – Comunicado de Imprensa. Bruxelas. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5729\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5729_pt.htm).

\_\_\_\_\_. 2015. Relatório anual de 2015 sobre as políticas da União Europeia em matéria de desenvolvimento e de ajuda externa e respetiva execução em 2014 (COM (2015) 578). Bruxelas. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PT/1-2015-578-PT-F1-1.pdf>>. Acesso em: 12. jan.2017.

\_\_\_\_\_. 2015. Gerir a crise dos refugiados: medidas orçamentais no quadro da Agenda Europeia da Migração – Comunicado de imprensa. Bruxelas. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5729\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5729_pt.htm)>. Acesso em: 12. jan.2017.

COSELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão, IN: O Direito internacional dos Refugiados: Uma perspectiva Brasileira, Coordenadores: Nadia de Araujo e Guilherme Assis de Almeida. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

CRISTIANI, Jonathan Zaragoza. “Tragedies in the Mediterranean: Analyzing the Causes and Addressing the Solutions from the Roots to the Boats” – Notes Internacionais (124). CIDOB, 2015. Disponível em: [http://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/not\\_esinternacionales/n1124tragedies\\_in\\_the\\_mediterranean/tragedies\\_in\\_the\\_mediterranean\\_analyzing\\_the\\_causes\\_and\\_addressing\\_the\\_solutions\\_from\\_the\\_roots\\_to\\_the\\_boats/%28language%29/esl-ES](http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/not_esinternacionales/n1124tragedies_in_the_mediterranean/tragedies_in_the_mediterranean_analyzing_the_causes_and_addressing_the_solutions_from_the_roots_to_the_boats/%28language%29/esl-ES).

CUNHA, Ana Paula da. O direito internacional dos refugiados em xeque: refugiados ambientais e econômicos. Revista Brasileira de Direito Internacional, Curitiba, v.8, n.8, jul/dez. 2008.

EURACTIV. 2015. “German government sets aside €6 billion to tackle refugee crisis”. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/germangovernment-sets-aside-6-billion-to-tackle-refugee-crisis/>>. Acesso em: 12. jan.2017.

\_\_\_\_\_. 2015. “Orbán warns of ‘democracy crisis’ in Europe over refugee quotas”. Euractiv with Reuters. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/orban-warns-of-democracy-crisis-in-europe-over-refugee-quotas/>>. Acesso em: 12. jan.2017.

\_\_\_\_\_. 2015. “Orbán says migrant crisis is ‘Germany’s problem’”. Euractiv with Agencies. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/orban->

saysmigrant-crisis-is-germany-s-problem/>. Acesso em: 12. jan.2017.

\_\_\_\_\_. 2015. “Aid to refugees: How do European countries compare?”. Euractiv with AFP. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/aid-to-refugees-how-do-european-countries-compare/>>. Acesso em: 12. jan.2017.

\_\_\_\_\_. 2015. “Merkel, Hollande urge unified EU response to refugee crisis”. Euractiv with AFP. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/merkelhollande-urge-unified-eu-response-to-refugee-crisis/>>. Acesso em: 12. jan.2017.

FILHO, Miguel Jerônimo. O Oriente Médio. 2013. Disponível em: <<http://www.regioesdomundo.blogspot.com.br>>. Acesso em: 04.dez.2016.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. Direito Internacional dos Refugiados. Evolução Histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996a.

FRATZKE, Susan. 2015. “Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System” – Report. Migration Policy Institute Europe. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>>. Acesso em: 12. jan.2017.

FRONTEX. 2016. Annual Risk Analysis. Disponível em: <[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf)>. Acesso em: 12. jan.2017.

\_\_\_\_\_. 2015. Annual Risk Analysis. Disponível em: <[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf)>. Acesso em: 12. jan.2017.

\_\_\_\_\_. 2014. Annual Risk Analysis. Disponível em: <[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf)>. Acesso em: 12. jan.2017.

GOMES, Aura Rejane. A Questão da Palestina e a Fundação de Israel - Dissertação de Mestrado na USP. São Paulo, 2001. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24052002-163759](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24052002-163759)>. Acesso em: 04.dez.2016.

GONZÁLEZ-MARTÍN, Fernando. The African Approach to Refugees. American Law Review. Human Rights Brief. Washington: Volume 2, Number 2, 1994.

GONZÁLEZ-MARTÍN, Fernando. The African Approach to Refugees. Human Rights Brief. Washington: American Law Review, Volume 2, Number 2, 1994.

GOUREVITCH, Philip. Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias: histórias de Ruanda. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GRAHAM, David T., e POKU, Nana K.. Migration, Globalisation and Human Security. NY:

Routledge, 2000.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: estudo de teoria política. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

HUMANITARIAN AID AND CIVIL PROTECTION (ECHO). 2014. Humanitarian Implementation Plan (HIP) Syria Crisis. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2014/HIPs/syria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2014/HIPs/syria_en.pdf)>. Acesso em: 12. jan.2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. 2016. Mediterranean Sea Data of Missing Migrants. Disponível em: <<https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>>. Acesso em: 12. jan.2017.

JOFFÉ, George. Síria: the Proxy war. NOREF Article. Oslo, Aug. 2012.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.. Power and Interdependence. 3 ed. New York: Longman, 2001.

KHALIL, Ali. Bahrain Shiites lament their lack of support. The Daily Star, 2012. Disponível em: . Acesso em: 17.dez.2016.

KRESCH, Daniela. Disputas étnicas e religiosas da Síria remontam à Antiguidade. O Globo. Disponível em: Acesso em: 17.dez.2016.

LÉVINAS, Emmanuel. Humanismo do outro homem. Petrópolis: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. Entre nós: ensaio sobre a alteridade. Coordenador da tradução Pergentino Stefano Pivatto. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. Ética e infinito. Lisboa: Edições 70, 2007.

LYNCH, Marc. Saudi Arabia's Counter-Revolution. Foreign Policy, 2011. Disponível em: . Acesso em: 17.dez.2016..

MARINUCCI, Roberto e MILESI, Rosita. Migrantes e Refugiados: por uma cidadania universal. Refúgios, Migrações e Cidadania. Caderno de debates, n. 1, jun. 2006, p. 53-80. Brasília: ACNUR & IMDH. p. 64.

MONCADA, Hugo Cabral de. O Asilo interno em Direito Internacional Público. Coimbra: Coimbra, 1946.

NAÇÕES UNIDAS. 1951. Convenção Relativa ao Estatuto Dos Refugiados. Genebra. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados)>. Acesso em: 12. jan.2017.

NOTE ON INTERNATIONAL PROTECTION. A/AC.96/799, 25 de Agosto de 1992, parágrafo 15.

OXFAM INTERNATIONAL. 2015. “A Europe For The Many, Not The Few”. Briefing Paper (206). Disponível em: <://www.oxfamnovib.nl/Redactie/Images/Algemeen/Pers/2015/bp206-europe-for-many-not-few-090915-en%20[embargo].pdf>. Acesso em: 12. jan.2017.

PARKES, Roderick. “Integrating EU Defence And Migration Policies In Mediterranean – Analysis”. Working Paper (125). FRIDE, 2014. Disponível em: <http://fride.org/publication/1235/integrating-eu-defence-and-migration-policies-in-the-mediterranean>.

PIOVESAN, Flávia Cristina. Sistema internacional de direitos humanos. I Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, Brasil, 2001. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a\\_pdf/piovesan\\_sip.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a_pdf/piovesan_sip.pdf)>. Acesso em: 12. jan.2017.

\_\_\_\_\_. Temas de direitos humanos. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PISÓN, José Martínez de. Tolerancia y derechos fundamentales en las sociedades multiculturales. Madrid: Tecnos. 2001. P. 59 e SS.

PUDDEPHATT, Andrew. As revoluções árabes e a comunicação digital. Política Externa, São Paulo, 20, n. 1, junho 2011.

SCHIRRMACHER, Christine. Islam: an introduction. The WEA Global Issues Series 6. Bonn, Alemanha: Verlag für Kultur und Wissenschaft, 2011.

VISENTINI, Paulo. O grande Oriente Médio: da descolonização à primavera árabe. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WITHNALL, Adam. Aylan Kurdi’s story: How a small Syrian child came to be washed up on a beach in Turkey. The Independent. Londres. 3 set. 2015. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/aylan-kurdi-s-story-how-a-small-syrian-child-came-to-be-washed-up-on-a-beach-in-turkey-10484588.html>>. Acesso em: 17.dez.2016.