A TEMÁTICA DOS MIGRANTES E DOS REFUGIADOS SOB O ENFOQUE DAS MEDIDAS ADOTADAS PELA UNIÃO EUROPEIA E PELO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS

THE THEME OF MIGRANTS AND REFUGEES UNDER THE FOCUS OF THE MEASURES ADOPTED BY THE EUROPEAN UNION AND THE HIGH COMMISSION OF THE UNITED NATIONS FOR REFUGEES

Andrea Paula Andreassa

Especialista em Direito Administrativo. Procuradora Federal atuante na área de Consultoria Jurídica, lotada na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA no Paraná.

Cristina Mara Gudin dos Santos Tassini Procuradora Federal, atuante na área de Contencioso Judicial, lotada na Procuradoria Federal no Estado do Paraná. SUMÁRIO: Introdução; 1 A crise da migração e a Europa como principal destino dos refugiados; 2 A guerra e a repressão como razões de aumento da migração; 3 Medidas adotadas pela União Europeia para fazer face à crise da migração; 4 O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR - na proteção às pessoas refugiadas; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: A crise de migração e dos refugiados na Europa é uma das maiores crises humanitárias da atualidade. Como o continente europeu sempre conseguiu garantir à sua população o acesso aos bens fundamentais, todos os anos milhares de migrantes e refugiados, muitas vezes colocando em risco a própria vida, tentam chegar à Europa, na maioria dos casos fugindo da repressão política, da guerra, da violência, da pobreza e da perseguição. Considerando a definição e a proteção pelo direito internacional aos refugiados, bem como os números alarmantes de pessoas forçadas a deixar suas casas, diversas medidas estão sendo adotadas pelos países-membros da União Europeia, cabendo também salientar o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR - cuja missão principal é buscar soluções adequadas para estas pessoas. Os Estados componentes da União Europeia precisam buscar soluções para os diversos problemas envolvendo os migrantes e refugiados, os quais englobam a recolocação dos requerentes de asilo que já se encontram na Europa, a reinstalação de pessoas necessitadas de países vizinhos, e o regresso das pessoas que não reúnem as condições para receber o benefício do asilo, dentre outros. O grande desafio é buscar um consenso, a fim de que seja instituída uma política de migração efetivamente coerente, visando lidar com essa tão relevante questão humanitária.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados. Migrantes. Crise da Migração. União Europeia. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. ACNUR. Proteção às Pessoas Refugiadas.

ABSTRACT: The crisis of migration and refugees in Europe is one of the greatest humanitarian crises of today. As the European continent has always been able to guarantee its people access to basic goods such, thousands of migrants and refugees often putting their own lives at risk, try to reach Europe, in most cases escaping from political repression, war, violence, poverty and persecution. Considering the definition and protection by international law of refugees, as well as the alarming number of people forced to leave their homes, a number of measures are being taken by the EU Member

States, and the role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), whose main mission is to find suitable solutions for these people. The Member States of the European Union need to find solutions to the several problems involving migrants and refugees, which include the replacement of asylum seekers already in Europe, the resettlement of people in need from neighboring countries, and the return of the people who do not qualify for asylum benefits, among others. The great challenge is to seek a consensus so that an effectively coherent migration politics is put into place in order to deal with this very important humanitarian issue.

KEYWORDS: Refugees. Migrants. Migration Crisis. European Union. United Nations High Commissioner for Refugees. UNHCR. Protection of Refugees.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história, os povos sempre migraram de um local para outro. As pessoas que tentam chegar à Europa fazem-no por variados motivos. Algumas adentram o continente pelas vias legais, enquanto outras estão dispostas a arriscar a vida para fugir da repressão política, da guerra, da violência, da pobreza e da perseguição, buscando acesso a melhores condições de vida, de trabalho e de educação.

Todos os anos, milhares de migrantes e refugiados tentam chegar à Europa, na maioria dos casos, fugindo da guerra e do terror.

Refugiados são especificamente definidos e protegidos no direito internacional. A Convenção da ONU de 1951 e seu Protocolo de 1967, assim como instrumentos legais regionais, são os pilares do regime moderno de proteção de refugiados. Tais instrumentos além de estabelecer uma definição universal de refugiado, incorporam os direitos e deveres básicos dos refugiados.

O artigo 1º da Convenção, emendado pelo Protocolo de 1967, dá a definição de refugiado como sendo toda a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo.¹

A person who owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

O direito internacional dos refugiados é também guiado por uma gama de princípios, os quais alicerçam a tutela destes migrantes forçados, quais sejam, *non-refoulement* ou não-devolução, não discriminação, cooperação internacional, solidariedade internacional e unidade familiar.

Todavia, o maior desafio à proteção de refugiados certamente não se encontra no texto da Convenção de 1951, que sofreu adaptações e resistiu a mais de seis décadas de grandes mudanças, nem tampouco nos princípios que regem o direito internacional dos refugiados, mas em garantir que os Estados venham a cumprir tais normas. O mais importante é encontrar maneiras mais práticas e eficazes de implementá-las em um espírito de cooperação internacional e responsabilidade compartilhada entre os países.

O presente estudo visa traçar linhas gerais sobre uma das maiores crises humanitárias da atualidade, qual seja, a crise dos refugiados na Europa, e as medidas adotadas pelos países-membros da União Europeia em relação a tal problemática, bem como destacar o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados - ACNUR - na proteção às pessoas refugiadas e migrantes que adentram à Europa.

1 A CRISE DA MIGRAÇÃO E A EUROPA COMO PRINCIPAL DESTINO DOS REFUGIADOS

O principal destino dos refugiados que saem da África e Oriente Médio fugindo de guerras e de situações de perigo tem sido a Europa. O primeiro aspecto que torna esse continente atrativo para os refugiados é a localização geográfica. Os países europeus, como Grécia e Itália, constituem os refúgios mais próximos, por exemplo, para quem sai da Síria e de algumas regiões do Oriente Médio. O segundo atrativo é a economia europeia e o desenvolvimento tecnológico.

O continente europeu sempre foi visto como estado do bem-estar social por ter conseguido garantir à sua população o acesso aos bens fundamentais como educação, saúde, segurança.

Diversas pessoas chegam à Europa em busca de proteção internacional e asilo. Os Estados-Membros são responsáveis pela análise dos pedidos de asilo e por decidir quem receberá proteção.

O fato é que nem todas as pessoas que chegam à Europa necessitam desta proteção. Muitos deixam seu lar na tentativa de melhorar suas condições de vida. São os chamados migrantes econômicos, que não possuem razões legítimas para pedir proteção.

O mundo acompanhou notícias de milhares de pessoas que morreram no mar na tentativa de alcançar a Europa. Também o colapso do sistema de justiça e impunidade levaram muitos grupos armados, bandos criminosos e indivíduos a participar da exploração e abuso de refugiados e migrantes.

O fluxo de migrantes e refugiados levou alguns países da União Europeia a reintroduzir controles temporários nas suas fronteiras. Essa dinâmica vem criando profundas divisões na União Europeia, sendo que parte das tensões internas advém das dificuldades enfrentadas nessa crise humanitária.

2 A GUERRA E A REPRESSÃO COMO RAZÕES DE AUMENTO DA MIGRAÇÃO

As guerras na Síria e Iraque são importantes catalisadores de migração para a Europa. Os vizinhos da Síria no Oriente Médio receberam cerca de três milhões de refugiados, enquanto milhões de pessoas foram deslocadas dentro do próprio território sírio.

Muitos migrantes continuam a fazer viagens perigosas a partir da África, sendo expostos à violência dos traficantes e ao conflito na Líbia, país que se tornou o principal ponto de partida para a travessia do Mediterrâneo.

A guerra também afetou a Somália, e as autoridades italianas acreditam que muitos dos que pedem asilo têm razões genuínas para isso, vez que fogem de perseguição. A Eritreia também enfrenta a repressão política, de acordo com relatórios de organizações de defesa dos direitos humanos. Muitos afegãos continuam a fugir da pobreza e da perseguição no seu país, na medida em que se generalizaram os ataques do Talibã e de grupos criminosos.

O número de pessoas deslocadas por guerras, violência e perseguições bateu um novo recorde em 2017, pelo quinto ano consecutivo, sendo que do total de indivíduos forçados a se deslocar, 25,4 milhões haviam cruzado fronteiras, tornando-se refugiados. Os números são do relatório anual Tendências Globais, divulgado em 19/06/2018 pela Agência da ONU para Refugiados, a ACNUR.

De acordo com o organismo internacional, o motivo do aumento teria sido ocasionado especialmente em razão da crise na República Democrática do Congo, pela guerra do Sudão do Sul e pela ida de milhares de refugiados rohingya de Mianmar para Bangladesh. A análise indicou que os países em desenvolvimento são desproporcionalmente os mais afetados.

Os dados obtidos revelaram que entre os quase 70 milhões de indivíduos, 16,2 milhões foram deslocados pela primeira vez em 2017 ou já viviam em situação de deslocamento forçado e foram forçados a se deslocar novamente, o que equivaleria a 44,5 mil pessoas sendo deslocadas a cada dia, ou seja, uma pessoa se deslocando a cada dois segundos.

Mediante a obtenção de tais dados foi possível constatar que nunca na história da civilização foi tão alto o número de pessoas forçadas a deixar suas casas, motivadas pela guerra, violência ou perseguição.

3 MEDIDAS ADOTADAS PELA UNIÃO EUROPEIA PARA FAZER FACE À CRISE DA MIGRAÇÃO

Durante anos a União Europeia teve problemas para harmonizar sua política de asilo. É realmente algo complicado considerando que há 28 países membros, cada um com sua própria polícia e sistema de justiça.

O direito internacional dá proteção a refugiados genuínos, quais sejam, aqueles que estão fugindo de perseguição e poderiam enfrentar perigo ou morte se voltassem ao país de origem.

A União Europeia adotou diversas medidas para fazer face à crise da migração. Algumas consistem em tentar resolver suas causas mais profundas, aumentando a ajuda à assistência humanitária. Tais medidas englobam a recolocação dos requerentes de asilo que já se encontram na Europa, a reinstalação de pessoas necessitadas de países vizinhos, e o regresso das pessoas que não reúnem as condições para receber o benefício do asilo. Outras medidas são a tentativa de melhorar a segurança nas fronteiras, combatendo o tráfico de imigrantes e proporcionando formas seguras de entrada legal nos países componentes da União Europeia.

Observa-se que estão sendo adotadas medidas fora da União Europeia, medidas de fronteiras da União Europeia e medidas no interior da União Europeia.

Fora da União Europeia tais medidas consistem em prestar assistência aos refugiados nos locais onde se encontram e a realização de abordagem das causas profundas da migração irregular junto aos países de origem e de trânsito. A União Europeia tem trabalhado com cinco principais países de origem e de trânsito na África, quais sejam, Etiópia, Mali, Níger, Nigéria e Senegal. Também presta ajuda humanitária aos refugiados e migrantes em países fora da Comunidade, tais como, Iraque, Jordânia, Líbano e Turquia, além de ser um dos principais financiadores da resposta internacional à crise síria.

Nas fronteiras da União Europeia a presença no mar foi triplicada, a fim de salvar vidas e desmantelar as redes de tráfico. Ao aumentar sua capacidade de realização de operações de busca e salvamento no Mediterrâneo e de combate às redes criminosas, a União Europeia ajudou a salvar mais de 400.000 vidas em 2015 e 2016, além de capturar mais de 2000 traficantes. A nova guarda europeia de fronteiras e de costeira foi lançada em 2016, a fim de proteger fronteiras externas comuns e enfrentar os novos desafios em matéria de migração e segurança. Adotou-se uma melhor gestão de fronteiras externas, a criação de centros de registro na

Grécia e Itália, e a identificação e registro de cada chegada através de procedimentos de asilo e de regresso e readmissão.

Além de tais providências, a União Europeia tem aumentado a taxa de regresso ao país de origem dos migrantes em situação irregular e sem direito a permanecer na União, o que resultou da concordância dos Estados-Membros. A União Europeia também presta apoio aos os Estados-Membros mediante a celebração de acordos em matéria de regresso com países terceiros.

Por fim, no interior da União Europeia estão sendo recolocados refugiados em outros Estados-Membros, além da tentativa de simplificar os sistemas de registros.

Os líderes dos Estados ainda têm grandes discordâncias sobre quem deve assumir a responsabilidade pelos recém-chegados: se são os países fronteiriços, como a Grécia e a Itália, pelos quais a maioria dos imigrantes entra na Europa; ou, por outro lado, os mais ricos, como a Alemanha, que muitos migrantes tentam alcançar.

A Europa segue dividida em dois blocos principais, os que defendem as fronteiras e os que realmente estão dispostos a fazer algo sobre a situação.

Mas há que ser visto como grande avanço o recente acordo acerca do tema relativo aos refugiados a que chegou o Conselho Europeu, reunido em Bruxelas na data de 29 de junho de 2018, encontro que teve por base o crescente atrito entre os países-membros sobre como lidar com a chegada dos refugiados aos seus portos.

Entre os principais pontos de consenso a que chegaram os dirigentes dos países componentes da União Europeia estão os seguintes: reforçar o controle das fronteiras externas da União Europeia, além de criar plataformas de desembarque para migrantes resgatados do mar; a criação de centros de controle em países voluntários, de onde os migrantes serão acolhidos e redistribuídos e o aumento do financiamento a países do Norte da África e para a Turquia, buscando impedir a saída de migrantes desses países.

Tal acordo decorre da superação de algumas diferenças entre os países da União Europeia visando encontrar uma solução de forma cooperada para o tema.

4 O PAPEL DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS - ACNUR - NA PROTEÇÃO ÀS PESSOAS REFUGIADAS E MIGRANTES QUE CHEGAM À EUROPA

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR foi criado em 1950, no contexto pós Segunda Guerra Mundial, como forma de combater as violações contra a pessoa humana. Iniciou suas atividades em 1951, e após sucessivas crises humanitárias percebeu-se a necessidade

de ampliar o projeto inicial. Hoje, cerca de 63,9 milhões de pessoas estão sob seu mandato, entre elas solicitantes de asilo, refugiados, apátridas e deslocados internos.

A proteção de refugiados e das populações deslocadas por guerras, conflitos e perseguições é a principal missão do ACNUR, a Agência da ONU para Refugiados, que busca soluções adequadas para estas pessoas.

Segundo dados da Agência cerca de 362.000 refugiados e migrantes arriscaram suas vidas cruzando o Mar Mediterrâneo em 2016, dos quais 181.400 pessoas chegaram na Itália e 173.450 na Grécia. No primeiro semestre de 2017, mais de 105.000 refugiados e migrantes entraram na Europa.

Tal movimento em direção ao continente europeu apresenta um impacto devastador sobre muitas vidas, já que desde o começo de 2017 as estatísticas dão conta de que em torno de 2.700 pessoas tenham morrido ou desaparecido durante a travessia do Mar Mediterrâneo rumo à Europa.

E quando chegam ao seu destino, aqueles que viajam irregularmente pelo continente continuam sofrendo diversos tipos de abusos, inclusive sendo impedidos de cruzar fronteiras.

Diante de tal situação, cada vez mais fazem-se necessários esforços para aumentar e consolidar os caminhos legais existentes, nos quais se inclui, exemplificativamente, a reunião familiar. A ACNUR também pede que os países europeus e outros países ofereçam mais de 40.000 lugares para reassentamento para refugiados que se encontram em 15 países prioritários ao longo da rota do Mediterrâneo Central, tudo a fim de complementar os compromissos já existentes.

A fim de possibilitar a implementação de tais políticas, faz-se necessária mais solidariedade por parte da União Europeia visando a recepção, assistência e proteção em especial daqueles que apresentem necessidades específicas, tais como menores separados e desacompanhados, mediante acesso a procedimentos de refúgio justos e eficientes visando reunião familiar e alocação.

Indispensável para tanto um plano de ação abrangente que envolva a cooperação entre os países envolvidos e que esteja de pleno acordo com o direito internacional, a fim de que se chegue a soluções inclusive a longo prazo para essa problemática tão complexa.

As atividades do ACNUR visando promover a proteção de pessoas refugiadas engloba o auxílio aos países com vistas a promulgar ou revisar a legislação nacional de refugiados, incluindo instruções administrativas e diretrizes operacionais, e o implemento dos procedimentos nacionais de determinação do status de refugiados.

Como organização humanitária, apolítica e social, o ACNUR tem dois objetivos básicos: proteger homens, mulheres e crianças refugiadas e buscar soluções duradouras para que possam reconstruir suas vidas.

O ACNUR, em conjunto com parceiros situados em todo o mundo, presta na Europa apoio e assistência para refugiados e solicitantes de refúgio, os quais compreendem assistência humanitária e financeira, fornecimento de alojamento, apoio visando melhorar as condições de acolhimento, intervenções de proteção e monitoramento constantes com encaminhamento para serviços adequados, envolvimento com as comunidades de refugiados, dentre outras.

Visando atender às necessidades de proteção dos refugiados e migrantes que chegam à Europa, o ACNUR lançou recentemente diversas medidas específicas, dentre as quais o Plano de Resposta aos Refugiados e Migrantes (RRMP, em inglês), que conta com 60 parceiros. Em conjunto com a UNICEF e o Comitê Internacional de Resgate, o ACNUR também emitiu recomendações de como proceder para melhorar a situação dos refugiados e das crianças migrantes que adentram e permanecem na Europa sem a companhia dos pais ou responsáveis. Por fim, o ACNUR trouxe uma visão mais prática visando o envolvimento global da União Europeia com os refugiados para a reforma do seu sistema de refúgio no documento "Proteger melhor os refugiados na EU e a nível global".

O princípio da não-discriminação está no centro da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que proclama que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos", sendo que a discriminação e a xenofobia estão entre os maiores desafios de proteção aos refugiados.

Este órgão específico para tratar e lidar com questões ligadas aos refugiados, apátridas e asilados tem como função facilitar o assentamento e proteção desses indivíduos, garantindo-lhes o mínimo de dignidade humana, possuindo papel primordial na temática envolvendo refugiados e migrantes de todo o mundo.

5 CONCLUSÃO

A União Europeia se encontra em um profundo debate sobre a questão da migração e dos refugiados.

Como visto, o ACNUR também está multiplicando esforços para oferecer alternativas confiáveis, encontrar soluções duradouras e estabelecer caminhos legais para refugiados e solicitantes de refúgio.

Desde que as ondas de imigrantes começaram a chegar à costa da Europa, os países deram respostas muito diferentes, variando de recusa a aceitá-los a críticas a países que não faziam a sua parte. Embora a União Europeia e seus membros continuem a declarar seus compromissos com os direitos humanos, as iniciativas em política externa são muitas vezes prejudicadas por interesses nacionais, incluindo a segurança, o comércio e o acesso aos recursos naturais, e o desejo de impedir que refugiados e outros imigrantes cheguem à Europa.

O fato é que todos os países da União Europeia precisam fazer concessões sobre o número de pessoas que estão dispostas a aceitar e as formas como se dará essa aceitação em seus territórios nacionais. E por essa razão, todas as questões relacionadas ao tema precisam ser discutidas honestamente, a fim de se chegar a um consenso. Há que se buscar políticas reais que afetem as pessoas necessitadas de proteção no agora.

A tendência é que sigam lidando com o fluxo de migrantes e refugiados em busca de segurança. Essa dinâmica vem criando profundas divisões na União Europeia, sendo que parte das tensões internas advém das dificuldades enfrentadas nessa crise humanitária.

Enquanto alguns países do bloco estão no limite de suas capacidades de recepção de refugiados, outros se cercam com muros.

Em meio à fragmentação interna, a União Europeia parece ter esquecido alguns mecanismos que podem ajudá-la a enfrentar a crise dos refugiados. A situação atual exige maior colaboração. Alerta-se para a necessidade de os países do bloco manterem os padrões mínimos de recepção previstos nos regulamentos, pois sem eles as novas entradas de refugiados tendem a não ser registradas corretamente, prejudicando a confiança e a solidariedade entre os membros.

Administrar os sistemas de recepção é um grande desafio, mas garantir que os países optem por manter suas capacidades de acomodação estáveis pode ser uma saída para aliviar o peso de Estados em dificuldade.

No atual momento, o desafio da Europa é, em grande parte, o processo. Os Estados precisam buscar soluções para diversos problemas que vão desde como abrigar requerentes de asilo que aguardam decisões sobre seus casos até como integrá-los na economia e na sociedade, caso seus pedidos venham a ser aprovados e a forma como deportá-los se não forem. Esses desafios continuam, e as autoridades ainda não resolveram entraves como os acampamentos de migrantes da Grécia ou da economia clandestina da Itália.

Mas em última análise, o grande desafio à União Europeia é entrar em consenso a fim de montar uma política de migração efetivamente coerente e lidar com a crise sem fechar as portas a pessoas fugindo de conflitos e perseguições, o que exige confiança, concessões mútuas e aceitação.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Deslocando-se através das fronteiras*. 2014. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>.

ACNUR. *Emergências. Europa.* Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/europa/>. Dados atualizados em: 12 jan. 2018.

ACNUR. *Global Trends 2017 – Media*. Disponível em: http://www.unhcr.org/global-trends-2017-media.

ACNUR. Encontro em Brasília debate desafios da integração de migrantes, refugiados, retornados e apátridas. 2013. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/encontro-em-brasiliadebate-desafios-da-integracao-de-migrantes-refugiados-retornados-e-apatridas/

BITTENCOURT NETO, Eurico. O Direito ao Mínimo para uma Existência Digna. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BONIS, Gabriel. Crise de refugiados gera batalha interna na União Europeia - CartaCapital. Disponível em: <www.cartaeducaçao.com.br/aulas/crise-de-refugiados-gera-batalha-interna-na-uniao-eurpeia/>.

CAZARRÉ, Marieta. Agência Brasil. *Líderes europeus chegam a um acordo sobre refugiados*. Publicado em 28 de junho de 2018. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-06/lideres-europeus-chegam-um-acordo-sobre-refugiados/>.

COMISSÃO EUROPEIA. Direção-Geral da Comunicação. *A UE e a Crise da Migração*. Julho de 2017. Disponível em: <publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/pt/>.

CONSELHO EUROPEU. CONSELHO DA UNIAO EUROPEIA. *Resposta à questão da migração*. Disponível em: <www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/>.

DUROSELLE, Jean Baptiste. A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais. São Paulo: Pioneira, 1976.

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

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

PÉREZ, Jesús González. La dignidad de la persona. Madri: Civitas, 1986.