

David Fernando Santiago Villena Del Carpio

**RECHAÇANDO REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA:
A INFLUÊNCIA DA GUERRA GLOBAL AO TERROR NAS
POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA NO
PERÍODO DE 2011 A 2015**

Tese submetida ao Programa de Pós-
Graduação em Direito – PPGD da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Doutor em Direito
Orientador: Prof. Dr. Danielle Annoni

Florianópolis
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Villena Del Carpio, David Fernando Santiago
Rechaçando refugiados na União Europeia : A
influência da Guerra Global ao Terror nas políticas
migratórias da União Europeia no período de 2011 a
2015 / David Fernando Santiago Villena Del Carpio ;
orientador, Danielle Annoni, 2018.
393 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de
Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

Inclui referências.


1. Direito. 2. Direito Internacional dos
Refugiados. 3. Sistema Comum de Refúgio da União
Europeia. 4. Escola de Copenhague de Estudos de
Segurança. I. Annoni, Danielle. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação
em Direito. III. Título.

**RECHAÇANDO REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA: A
INFLUÊNCIA DA GUERRA GLOBAL AO TERROR NAS
POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA NO PERÍODO
DE 2011 A 2015**

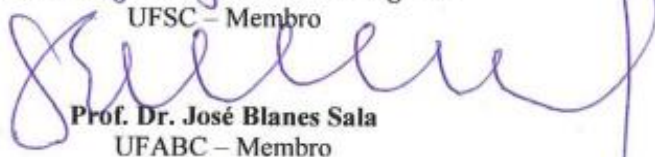
DAVID FERNANDO SANTIAGO VILLENA DEL CARPIO

Esta tese foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes membros:


Profa. Dra. Danielle Annoni
UFSC – Orientadora

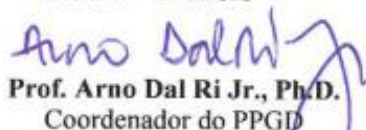

Profa. Dra. Melissa Martins Casagrande
UP – Membro


Profa. Dra. Graciela de Conti Pagliari
UFSC – Membro


Prof. Dr. José Blanes Sala
UFABC – Membro


Profa. Dra. Teresa Schneider Marques
PUCRS – Membro


Profa. Dra. Fernanda da Silva Lima
UNESC – Membro


Prof. Arno Dal Ri Jr., Ph.D.
Coordenador do PPGD

Florianópolis, 23 de fevereiro de 2018.

A David, Rosa e Joe, minhas forças,
minhas esperanças, meus amores.

AGRADECIMENTOS

À minha família que me apoiou, e continua apoiando, para não fraquejar e seguir em frente.

À professora Danielle Annoni, minha orientadora, pela orientação paciente, compreensão e importantes aportes que influenciaram esta tese, concretando tanto na área acadêmica quanto fora dela.

À professora Graciela de Conti Pagliari. Muito obrigado pelos aportes brindados ao longo do doutorado, o que permitiu aprimorar o conteúdo do presente trabalho.

A todos os meus amigos que fiz nestes anos e colaboraram de alguma maneira para que este trabalho pudesse ser acabado.

Aos colegas do grupo de pesquisa Observatório de Direitos Humanos da UFSC e do Eirene.

Ao programa CNPq por ter fornecido a bolsa de doutorado durante o tempo de duração dos estudos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito, professores e funcionários que influíram na minha formação acadêmica.

Finalmente, a todas as pessoas que, de uma ou outra forma, ajudaram a tornar este sonho uma realidade.

¡Muchas gracias!

Se um homem é gentil com desconhecidos, isto mostra que ele é um cidadão do mundo, e que seu coração não é uma ilha que foi arrancada de outras terras, mas um continente que se une a eles. Francis Bacon, 1625.

RESUMO

Desde o começo da Primavera Árabe, os fluxos migratórios têm se incrementando em demasia. Devido à proximidade geográfica, a União Europeia vê como os fluxos massivos de migrantes e refugiados querem entrar no seu território à procura da proteção que os seus Estados de origem não são capazes de brindar. O presente trabalho trata sobre o processo de securitização que têm sofrido as políticas migratórias da União Europeia no período 2011-2015. Essa securitização tem por objetivo limitar a entrada de migrantes e, neste caso, refugiados vindos do Oriente Médio, região flagelada pelo terrorismo fundamentalista islâmico. Para verificar o processo securitizador serão vistos os efeitos da Primavera Árabe na Líbia e Síria, as políticas migratórias da União Europeia desde sua criação até 2011, e desde 2011 até 2015. Para analisar essas políticas, serão analisadas as Diretivas Comunitárias que versam sobre a migração e o sistema de refúgio europeu, assim como as leis internas de alguns Estados-membros da União Europeia. Assim, também, estudar-se-á a Escola de Copenhague de Estudos de Segurança para dilucidar o processo securitizador e se é possível fugir do mesmo. Os resultados mostram que as políticas migratórias da União Europeia têm sido afetadas pela chamada Guerra Global ao Terror, rotulando os migrantes como terroristas, criminosos ou pessoas que querem tirar proveito do estado de bem-estar social do Estado de destino. Por outra parte, ver-se-ão os programas do Patrocínio Privado de Refugiados e o Reassentamento Solidário de Refugiados. Estes programas demonstram a existência de alternativas à política de refúgio criminalizadora, retomando o viés humanitário com que devem ser tratadas essas pessoas.

Palavras-chave: Refugiados. Direito Internacional dos Refugiados. Sistema Comum de Refugio da União Europeia. Escola de Copenhague de Estudos de Segurança.

ABSTRACT

Since the beginning of the Arab Spring, migration flows have increased exponentially. Due to its geographical proximity, the European Union has seen massive flows of migrants and refugees wanting to enter its territory, seeking protection that they do not have in their States of origin. The present work deals with the process of securitization that the European Union's migration policies have suffered between the years 2011-2015. This securitization aims to stop the entry of migrants and, in this case, refugees from the Middle East, a region hit by Islamic fundamentalist terrorism. To verify this securitization process, it will review the effects of the Arab Spring in Libya and Syria, the migration policies of the European Union from its creation until 2011, and from 2011 to 2015. To analyze these policies, it will analyze the European Union's legislation that address on migration and the European refugee system, as well as internal laws of some Member States of the European Union. In addition, the Copenhagen School of Security Studies will be studied to elucidate how the securitization process is forged and how to escape from it. The results show that the migration policies of the European Union have been affected by the so-called Global War on Terror, qualifying migrants as terrorists, criminals or people who only want to benefit from the social well-being of the State of destination. On the other hand, the programs of the Private Sponsorship of Refugees and the Refugee Solidarity Resettlement will be seen. These programs show that there are alternatives to the policy of criminalizing refuge, resuming the humanitarian character with which these people should be treated.

Keywords: Refugees. International Refugee Law. Common European Asylum System. Copenhagen School of Security Studies

RESUMEN

Desde el comienzo de la Primavera Árabe, los flujos migratorios se han incrementado exponencialmente. Debido a la cercanía geográfica, la Unión Europea ha visto como flujos masivos de migrantes y refugiados desean entrar a su territorio, buscando protección que no tienen en sus Estados de origen. El presente trabajo trata sobre el proceso de securitización que han sufrido las políticas migratorias de la Unión Europea entre los años 2011-2015. Esta securitización tiene por objetivo limitar la entrada de migrantes y, en este caso, refugiados procedentes del Medio Oriente, región azotada por el terrorismo fundamentalista islámico. Para verificar este proceso securitizador, se repasará los efectos de la Primavera Árabe en Libia y Siria, las políticas migratorias de la Unión Europea desde su creación hasta 2011, y desde 2011 hasta 2015. Para analizar estas políticas, se analizará las Directivas comunitarias que versan sobre la migración y el sistema de refugio europeo, así como leyes internas de algunos Estados-miembros de la Unión Europea. Asimismo, se estudiará la Escola de Copenhague de Estudios de Seguridad para dilucidar cómo se fragua el proceso securitizador y cómo se puede escapar al mismo. Los resultados muestran que las políticas migratorias de la Unión Europea se han visto afectadas por la llamada Guerra Global contra el Terrorismo, calificando a los migrantes como terroristas, criminales o personas que sólo quieren beneficiarse del estado de bien-estar social del Estado de destino. Por otra, se verán los programas del Patrocinio Privado de Refugiados y el Reasentamiento Solidario de Refugiados. Estos programas demuestran que existen alternativas a la política de refugio criminalizadora, retomando el carácter humanitario con el que deben ser tratadas estas personas.

Palabras clave: Refugiados. Derecho Internacional de los Refugiados. Sistema Común de Refugio de la Unión Europea. Escuela de Copenhague de Estudios de Seguridad.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre número de pedidos de refúgio por milhão de habitantes.....	130
Figura 2 - População carcerária no período 2008-2013	171
Figura 3 - População carcerária no período 2008-2015	172
Figura 4 - Número de vistos Schengen concedidos a sírios, período 2010-2016	226
Figura 5 - Número de solicitantes de refúgio (2016).....	227
Figura 6 - Mortes de migrantes no Mediterrâneo no período 2014-2015	241
Figura 7 - Número de pedidos de refúgio no período de 2008-2016...	242
Figura 8 - Cotas de refugiados dentro da UE em setembro de 2015 ...	244

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Distribuição do território sírio entre os grupos combatentes .	75
Mapa 2 - Zona de ataques russos, americanos e do governo sírio.....	101
Mapa 3 - Principais rotas migratórias.....	238
Mapa 4 - Principais rotas no norte da África.....	239

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perda de empregos em razão do gasto militar (Milhares)	92
Tabela 2 - Diferenças entre as legislações francesa, belga e a Diretiva 2003/109/CE.....	229
Tabela 3 - Prisão domiciliar na lei usual e no estado de emergência ..	236
Tabela 4 - Diferenças entre Mare Nostrum e Triton	240
Tabela 5: Políticas migratórias antes de 2001	298
Tabela 6: Políticas migratórias no período 2001-2010.....	299
Tabela 7: Políticas migratórias no período 2011-2015.....	299
Tabela 8: Políticas migratórias no período 2016-2017.....	299

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
CEAS – Sistema Europeu Comum de Asilo
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CNT – Conselho Nacional de Transição
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
EURODAC – Datiloscopia Europeia
EUROSTAT – Gabinete de Estatísticas da União Europeia
ETA – Euskadi Ta Askatasuna
EUROSUR – Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras
FATF – Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro
FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
FSA – Exército Livre Sírio
ICCPR – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
ICESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
IRO – Organização Internacional para os Refugiados
OMI – Organização Marítima Internacional
ONGs – Organizações não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAQ – Organização para a Proibição de Armas Químicas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PPR – Patrocínio Privado de Refugiados
TCN – Nacionais de Terceiros Estados (*third national country*, em inglês)
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
TPI – Tribunal Penal Internacional
UE – União Europeia
UNSMIL – Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	27
1.1	HIPÓTESE E OBJETIVOS	32
1.2	METODOLOGIA E ESTRUTURA DO TRABALHO	44
2	A SÍRIA COMO DIVISOR DE ÁGUAS	53
2.1	A SITUAÇÃO NA LÍBIA E A POLÍTICA DO CSNU.....	54
2.2	O CASO SÍRIO.....	62
2.3	O INIMIGO PÚBLICO NÚMERO 1: O TERRORISMO....	85
3	AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA DE 1945 A 2011	109
3.1	MOVIMENTO DE PESSOAS NA EUROPA ANTES DA CRIAÇÃO DA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA	109
3.2	O NASCIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA: AS PRINCIPAIS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO PERÍODO 1956-2011	116
3.2.1	Dublin I	138
3.2.2	Dublin II.....	140
3.3	O EFEITO DO 11/9 E A ERA DO TERROR NA UE: A SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO.....	158
3.3.1	Políticas <i>non-entrée</i>	180
3.3.1.1	Estreitamento (dependência) das relações diplomáticas	181
3.3.1.2	Incentivos financeiros	182
3.3.1.3	Fornecimento de equipamento ou treinamento	184
3.3.1.4	Destacamento de funcionários do Estado patrocinador.....	184
3.3.1.5	Execução compartilhada	185
3.3.1.6	Assumir diretamente o controle da migração.....	185
3.3.1.7	Estabelecimento de agências internacionais para efetuar a interceptação.....	186
4	A INFLUÊNCIA DA GUERRA GLOBAL AO TERROR NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS 2011-2015	195
4.1	PROGRAMA DE ESTOCOLMO.....	195
4.1.1	Promover a cidadania e os direitos fundamentais.....	195

4.1.2	Facilitar a vida dos cidadãos: Europa do direito e da justiça	196
4.1.3	Europa que protege.....	196
4.1.4	Acesso à Europa no mundo globalizado.....	197
4.1.5	Europa responsável, solidária e aberta a parcerias em matéria de migração e asilo.....	199
4.1.6	A Europa no mundo globalizado — a dimensão externa do espaço de liberdade, segurança e justiça.....	202
4.2	DUBLIN III	204
4.3	PRINCIPAIS ROTAS MIGRATÓRIAS À EUROPA	238
4.3.1	A política dos muros	245
4.3.1.1	Espanha.....	245
4.3.1.2	Grécia.....	245
4.3.1.3	Bulgária.....	246
4.3.1.4	Rota dos Balcãs.....	246
4.3.1.5	Calais	251
4.4	O ACORDO UE-TURQUIA	254
4.5	POSSÍVEIS SOLUÇÕES	274
4.5.1	Patrocínio privado de refugiados.....	278
4.5.2	Reassentamento solidário	283
4.5.2.1	Reassentamento solidário no Brasil	285
5	CONCLUSÃO.....	291
6	REFERÊNCIAS.....	305

1 INTRODUÇÃO

11 de setembro de 2001 constitui um marco importante dentro da política internacional¹. Neste dia aconteceram os ataques terroristas coordenados pela organização Al-Qaeda. Os objetivos deste grupo terrorista eram símbolos emblemáticos dos Estados Unidos: as Torres Gêmeas do *World Trade Center* e o Pentágono.

O impacto desses ataques não se limitou ao território norte-americano, repercutindo no mundo. Ainda que atentados anteriores a 11 de setembro de 2001² tenham ocorrido, esses ataques permitiram à ala neoconservadora nos Estados Unidos, mais conhecidos como *neocons*, inserirem políticas antiterroristas no contexto da política externa dos Estados Unidos. Salienta-se que os *neocons* tinham uma presença importante na administração de George Bush, participando ativamente no Departamento de Defesa, Departamento de Estado, a Casa Branca, o Conselho de Segurança Nacional, assim como no Congresso (PARMAR, 2008).

A postura dos *neocons* discorre sobre a liderança mundial que os Estados Unidos deveriam exercer após o colapso da União Soviética. Neste panorama, não se fala mais de bipolaridade, mas de unipolaridade, adotando uma postura ofensiva, se comparada à atitude defensiva na Guerra Fria, “[sendo] um jogador decisivo em qualquer conflito em qualquer parte do mundo que seja escolhido” (KRAUTHAMMER apud RYAN, 2010, p. 2, tradução nossa)³. Desta forma, os Estados Unidos utilizariam seu poder econômico e militar para exportar seus valores a todos os cantos do mundo (FEULNER apud PARMAR, 2008).

Para esta exportação de valores, v.g., democracia e livre mercado, fez-se necessário aplicar o unilateralismo nas decisões de importância global e que afetavam os interesses norte-americanos, como aconteceu com a invasão ao Afeganistão e ao Iraque. Assim começa a Guerra

¹ Após o 11 de setembro foram vários os atentados terroristas que aconteceram em outras partes do mundo. Por exemplo: o atentado de Bali em 2002 (202 mortos, maioria turistas australianos); os atentados em Casablanca em 2003, no Marrocos (45 mortos); os atentados de 11 de março de 2004, na Espanha (191 mortos); o massacre na escola de Beslán, na Rússia, 1 de setembro de 2004 (334 mortos, sendo 186 crianças); atentados de 7 de julho de 2005, em Londres (52 mortos), entre outros.

² Por exemplo, o atentado terrorista ocorrido nas olimpíadas de Munique (mais conhecido como o Massacre de Munique), o atentado ao World Trade Center, em 1993, ou os dois atentados às embaixadas norte-americanas no Quênia e Tanzânia, ambos em 1998.

³ No original: “a decisive player in any conflict in whatever part of the world it chooses”.

Global ao Terror encaixada na doutrina Bush⁴, pretendendo “liberar” a população afegã do regime Talibã ou a população iraquiana da ditadura de Saddam Hussein.

No entanto, essas invasões provocaram que grupos radiciais islamistas alçaram sua voz de protesto e, perante a fragilidade ou abandono do governo central, foram capazes de estabelecer sua administração nos territórios onde operavam sem encontrar resistência, popularizando-se e atraindo pessoas para sua causa, como é o caso do grupo Daesh. Assim, esses grupos extremistas conseguiram abrir uma nova frente de luta contra os Estados Unidos e a coalizão ocidental. Esta frente é mais difícil de combater, uma vez que esses atores não estão limitados a territórios fixos e suas células estão espalhadas ao redor do mundo.

Neste cenário, sob a influência dos *neocons*, foram desenvolvidas políticas antiterroristas e os Estados Unidos agiram pressionando as organizações internacionais — como é o caso da Organização dos Estados Americanos — ou servindo de exemplo para outros Estados formularem políticas parecidas. A partir desse ponto, o terrorismo é transformado no inimigo público mundial. Essa política de luta contra o terrorismo internacional é conhecida como Guerra Global ao Terror. Vale ressaltar que a Guerra Global ao Terror tem dividido o mundo, pois os grupos terroristas têm uma visão extremista do Islã, objetivando os Estados ocidentais, especialmente a Europa e os Estados Unidos.

Devido ao carácter internacional do terrorismo, suas células estão espalhadas ao redor do mundo, facilitando a execução de ataques em diferentes partes. Por isso, os Estados endureceram suas políticas migratórias e de refúgio, evitando que migrantes irregulares entrem em seus territórios. O problema é que tais políticas não afetam somente os terroristas, mas tornam o migrante semelhante ao terrorista, uma vez que a sociedade também os percebe da mesma forma. O cume deste problema foi a Primavera Árabe, produzindo um fluxo massivo de migrantes que queriam solicitar refúgio na União Europeia (UE). Ademais, vale salientar a entrada em cena de Daesh na guerra civil síria. Este grupo terrorista conseguiu o controle efetivo de uma parte significativa do território sírio, ameaçando estabelecer um califado nessa região, espalhando-se por todo o Islã. As ações terroristas de Daesh

⁴ A doutrina Bush está baseada, principalmente, no unilateralismo e a guerra preventiva (KRAUTHAMMER, 2008): assim, temos a retirada dos Estados Unidos do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (2002), a não-ratificação do Protocolo de Kyoto.

incrementam o fluxo de migrantes vindos do Oriente Médio querendo entrar na União Europeia para solicitar refúgio.

Para a União Europeia não é possível deixar entrar todos os migrantes, pois, segundo os Estados-membros, há a possibilidade de haver terroristas camuflados nesse grupo, o que representaria uma ameaça à segurança, não só do Estado-membro, mas também de toda a União Europeia. Devido a isso, desenvolveu-se um conjunto de políticas migratórias e um sistema de refúgio comunitário com o objetivo de conceder refúgio a uma baixa porcentagem de pessoas. Contudo, como se demonstrará ao longo do presente trabalho, essas políticas lesam os direitos dos refugiados, criminalizando sua entrada irregular e castigando com o direito penal infrações administrativas. Essas políticas estão imersas em um processo securitizador e que, como se verá adiante, também lesam os direitos da população local, tornado permanentes os estados de exceção.

Por outro lado, é importante salientar algumas considerações na escolha de determinados termos no decorrer desta tese. Assim, os termos “asilo” e “refúgio” serão usados como sinônimos, posto que no sistema europeu possuem o mesmo significado jurídico. Já no sistema latino-americano, o termo “asilo” se refere ao asilo político (NASCIMENTO E SILVA; ACCIOLY, 2002).

Em relação à Daesh, também conhecido como Estado Islâmico, vale salientar dois aspectos na sua participação na guerra civil na Síria: como beligerante e como grupo terrorista.

Para que uma força seja reconhecida como beligerante são necessárias as condições seguintes:

1. Os insurgentes devem ter um governo e uma organização militar própria.
2. A insurreição deve ser conduzida na forma técnica da guerra, isto é, deve ser mais do que uma pequena revolta, e deve assumir a verdadeira característica de guerra, particularmente quanto aos meios de destruição empregados pelas partes.
3. O governo dos insurgentes deve efetivamente controlar determinada parte do território do Estado em que a guerra civil está acontecendo ou sendo travada, ou seja, a ordem estabelecida pelos insurgentes deve ser efetiva para certa parte do território desse Estado (KELSEN, 2010, p. 362-363).

Ainda que estas condições fossem satisfeitas pelo Daesh, nenhum Estado está na obrigação de reconhecer aos insurgentes como beligerantes, nem o Estado que está sofrendo a guerra civil.

Por outra parte, o Daesh é rotulado como grupo terrorista, salientando a Resolução 2249 (2015) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, afirmando que o grupo “representa uma ameaça mundial sem precedentes à paz e segurança internacionais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 1, tradução nossa)⁵. Desta forma, no presente trabalho, o Daesh será abordado tanto como grupo terrorista quanto grupo beligerante, dependendo do contexto no qual seja citado.

Por último, escolheu-se o termo “migrante” e não “imigrante” devido à amplitude conceitual daquele. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), “os migrantes são pessoas que fazem escolhas sobre quando sair e para onde ir, mesmo que essas escolhas às vezes sejam extremamente limitadas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2017, tradução nossa)⁶. O relatório apresentado por Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, afirma que para definir o migrante é importante levar em consideração “a existência ou inexistência de formas de proteção legal, social e política dos direitos dessas pessoas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000a, p. 9, tradução nossa)⁷. Desta forma, a Relatora Especial identifica três grupos de pessoas que podem ser considerados como migrantes:

- a) Pessoas que estão fora do território do Estado de sua nacionalidade ou cidadania e não estão sujeitas à sua proteção legal e estão no território de outro Estado;
- b) Que não gozam do reconhecimento legal geral dos direitos inerentes à concessão do estatuto de refugiado, residente permanente, naturalizado ou similar pelo Estado anfitrião;
- c) E que eles também não gozam de proteção legal geral de seus direitos fundamentais em virtude de acordos diplomáticos, vistos ou outros

⁵ No original: “constituye una amenaza mundial sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales”.

⁶ No original: “Migrants are people who make choices about when to leave and where to go, even though these choices are sometimes extremely constrained”.

⁷ No original: “la existencia o inexistencia de formas de protección jurídica, social y política de los derechos de esas personas”.

acordos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000a, p. 10, tradução nossa)⁸.

O migrante se encontra em uma situação vulnerável se comparado ao nacional do Estado no qual reside, salientando a falta de igualdade quanto ao gozo de direitos que discorrem sobre a condição de cidadão, especificamente os direitos políticos, os direitos relacionados à saúde, trabalho e educação.

Por outra parte, a União Europeia divide os migrantes nas seguintes categorias (CONSELHO DE EUROPA, 2017; CASTLES, 2000):

1) Trabalhadores temporários (também conhecidos como trabalhadores convidados); que podem permanecer no Estado de destino por poucos meses a vários anos, com o objetivo de enviar remessas ao seu Estado de origem;

2) Migrantes altamente qualificados e empresários: profissionais, que se deslocam nos mercados de trabalho internos de empresas transnacionais e organizações internacionais, salientando o interesse que têm os Estados, desenvolvendo programas específicos, encorajando esse tipo de migração;

3) Migrantes irregulares (ou indocumentados, não autorizados): pessoas que entram em um país sem os documentos e licenças necessários;

4) Migrantes forçados: refugiados, solicitantes de asilo ou pessoas obrigadas a mudar devido a fatores externos, como conflitos armados ou catástrofes ambientais;

5) Membros da família: quem se junta aos parentes próximos que já migraram; o princípio da reunificação familiar é a base do *Dublin System* dentro da União Europeia, o qual será estudado mais à frente; e

6) Migrantes que retornam aos seus Estados de origem após um período em outro Estado.

Desta forma, os migrantes constituem um grupo vulnerável dentro da sociedade que os acolhe, especialmente pela discriminação que sofrem, destacando “a proliferação de plataformas políticas com

⁸ No original: “a) Las personas que están fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y no sujetos a su protección jurídica y se encuentran en el territorio de otro Estado;

b) Que no disfrutan del reconocimiento jurídico general de derechos inherente al otorgamiento de la condición de refugiado, residente permanente, naturalizado u otra análoga por parte del Estado de acogida;

c) Y que no disfrutan tampoco de una protección jurídica general de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, visados u otros acuerdos”.

discursos antimigração em muitos Estados ocidentais, atos de violência racial e xenofobia cometidos por grupos extremistas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 11, tradução nossa)⁹.

Feitas essas ressalvas, a tese se justifica por trazer à colação a seguinte pergunta como problema central: as políticas migratórias da União Europeia estão imersas no processo securitizador como consequência da Guerra Global ao Terror?

Para responder essa pergunta central, são fundamentais as seguintes questões:

1) A Guerra Global ao Terror deflagrada pelos Estados Unidos e União Europeia, a partir de 2001, passou a afetar a formulação das políticas migratórias da União Europeia?

2) Qual era o estado prévio dessas políticas antes da começar a Guerra Global ao Terror?

3) A eclosão da Primavera Árabe mudou a perspectiva que tinha a União Europeia sobre suas políticas migratórias e de refúgio?

As respostas a essas perguntas, junto com outras que surgirão ao longo do presente trabalho, buscarão desvendar o processo securitizador em que se encontra a UE.

1.1 HIPÓTESE E OBJETIVOS

A hipótese desta tese é a seguinte: a Guerra Global ao Terror afeta a formulação das políticas migratórias da UE para limitar os fluxos de refugiados, violando o Direito Internacional dos Refugiados.

Para isso, vale salientar as variáveis principais do presente trabalho: refugiados, direito internacional dos refugiados, *non-refoulement* e Guerra Global ao Terror. Essas variáveis ajudam na resolução da hipótese.

A principal fonte para definir quem é “refugiado” é a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em 1951 (doravante, a Convenção de 1951) e seu posterior Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967. Estes dois instrumentos inspiraram as Convenções regionais relativas aos refugiados, destacando as da União Africana e a Declaração de Cartagena na América Latina.

⁹ No original: “la proliferación de plataformas políticas con discursos antimigrantes en numerosos países occidentales, los actos de violencia racial y xenofobia cometidos por grupos extremistas y el uso de estereotipos negativos y discriminatorios sobre el migrante en los medios de comunicación”.

Na presente pesquisa se utilizará a definição de refugiado dada pela Convenção de 1951, modificada pelo seu Protocolo. Segundo tais instrumentos, entende-se por refugiado aquela pessoa que

receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar. [CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, art. 1 a(2)].

É importante salientar que a Convenção de 1951 tinha limitações geográficas e temporais que foram eliminadas pelo posterior Protocolo.

No caso do “Direito Internacional dos Refugiados”, tanto a Convenção de 1951 quanto seu Protocolo de 1967 são os pilares sobre os quais se tem construído os Tratados Regionais. Na América Latina existe a Declaração de Cartagena de 1984, a qual adiciona, além dos elementos da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, que se consideram 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 (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS, 1984, III, 3).

Esta definição procurava atualizar o conceito de refugiado inspirando-se na Convenção da Organização da Unidade Africana (atual União Africana), a qual amplia a definição de refugiado

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 noutro lugar fora do seu país de origem ou de

nacionalidade [CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS NA ÁFRICA, 1974, art. 1(2)].

Assim, a Convenção Africana realiza uma abordagem preventiva porque indica que “o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, **receando** com razão (...)” [CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS NA ÁFRICA, 1974, art. 1(1), grifo nosso]. Os Tratados anteriores eram aplicados a situações já existentes e não a eventos futuros.

No caso do ACNUR, temos o “Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”. Este Manual é de grande importância, dado que é um guia que esclarece termos e estabelece diretrizes, tanto pela Convenção de 1951 quanto pelo Protocolo de 1967.

Do mesmo modo, o Conselho Europeu publicou a Recomendação 773 em 1976 com o objetivo de atender aos refugiados *de facto* que se encontravam nos Estados membros. Desta forma, o Conselho Europeu pede que seja garantido, aos refugiados *de facto*, o acesso à residência e ao emprego, assim como sua incorporação na legislação trabalhista, facilitando sua integração na comunidade (CONSELHO EUROPEU, 1976, art. 5). Além disso, pede-se que os Estados membros apliquem, de forma generosa, a definição de refugiado tanto da Convenção de 1951 quanto do Protocolo de 1967. Isso permitirá a não expulsão dos refugiados *de facto*, assim como não rejeitar os pedidos de refúgio ou residência (CONSELHO EUROPEU, 1976, art. 6).

Continuando com esse processo, em 2004 foi publicada a Diretiva 2004/83/CE do Conselho Europeu, a qual estabelece normas mínimas para que refugiados sejam reconhecidos como tal. Um dos objetivos dessa Diretiva é “assegurar o respeito integral à dignidade humana e ao direito de asilo dos requerentes e dos membros da sua família acompanhante” (CONSELHO EUROPEU, 2004a, para. 10). Do mesmo modo, a Diretiva menciona que aquelas pessoas que não cumpram com os requisitos para ser reconhecidos como refugiados podem pedir uma proteção subsidiária. Para a pessoa obter essa proteção subsidiária deve existir risco real de sofrer a pena de morte ou a execução; tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante; ou ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um

civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno (CONSELHO EUROPEU, 2004a, art. 15).

Por outro lado, o continente asiático conta com os “Princípios de Bangkok”, elaborados em cooperação com Estados africanos. Esses princípios reproduzem a definição tanto da Convenção de 1951 quanto da Convenção da União Africana.

No âmbito nacional, devemos fazer uso da legislação interna para conhecer as definições de refugiado. É importante frisar que as legislações nacionais estão inspiradas nos Tratados Internacionais mencionados nas linhas acima.

Non-refoulement é o princípio mais importante dentro do Direito dos Refugiados, além de ser norma *ius cogens*. Encontra-se, principalmente, na Convenção de 1951, a qual afirma que

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas [CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, art. 33(1)].

Non-refoulement proíbe os Estados de devolver os solicitantes de refúgio ao país de origem, devido ao risco de perseguição que podem sofrer (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003). Para alguns autores, “é claro que a norma que proíbe o *refoulement* é parte do costume internacional, pois estende a obrigação a todos os Estados, sejam signatários ou não da Convenção de 1951” (ALLAIN, 2001, p. 538, tradução nossa)¹⁰, revelando, dessa forma, sua natureza de norma *ius cogens*. O *non-refoulement* também é garantido na Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1984. Nessa Convenção indica-se que

1. Nenhum Estado Parte expulsará, **devolverá** ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando houver fundados motivos para se acreditar que, nele, ela poderá ser torturada.

¹⁰ No original: “it is clear that the norm prohibiting refoulement is part of customary international law, thus binding on all States whether or not they are party to the 1951 Convention”.

2. Com vistas a se determinar a existência de tais motivos, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de graves, maciças e sistemáticas violações dos direitos humanos. (CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES, 1984, art. 3, grifo nosso).

No entanto, esse direito não é absoluto, pois a Convenção de 1951 estabelece duas exceções a esta norma:

2. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado nos casos em que haja razões sérias para considerá-lo um perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país [CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, art. 33(2)].

Essas seriam as duas únicas exceções sob as quais os Estados poderiam devolver um solicitante de refúgio. Não obstante, ainda que o *non-refoulement* esteja garantido pela Convenção de 1951, isso não significa que o pedido de refúgio seja aceito imediatamente porque não existe nenhuma norma internacional que o garanta. Além disso, “em uma situação de movimento de massas de refugiados, a interpretação do princípio de *non-refoulement* deve basear-se no delicado equilíbrio entre as expectativas legítimas dos solicitantes de asilo e o interesse dos Estados em controlar a imigração ilegal” (HAILBRONNER, 1994, p. 174, tradução nossa)¹¹. É importante salientar que, ainda que não exista norma que garanta o asilo, os Estados têm o dever de não obstaculizar o direito de procurá-lo (KNEEBONE, 2009).

Em consequência, o *non-refoulement* é o princípio mais importante dentro do Direito Internacional dos Refugiados, pois dele depende a vida do solicitante de refúgio, pelo qual se torna a pedra angular de todo o sistema de proteção ao refugiado. Aplica-se a todas as

¹¹ No original: “In a situation of mass movement of refugees, the interpretation of the principle of non-refoulement should be based on the delicate balance between the legitimate expectations of asylum seekers and the interest of states in controlling illegal immigration”.

pessoas, independentemente da sua situação migratória¹², isto é, se entrou no território de forma regular ou irregular (KNEEBONE, 2009).

Contudo, existem algumas políticas com os mesmos efeitos que o *refoulement*, mas não são consideradas violações à Convenção de 1951. Dentro dessas políticas estão as “restrições de visto de algumas nacionalidades, sanções contra pessoas que transportem pessoas sem a devida documentação e outras negativas de admissão, como a transferência de solicitantes de refúgio interceptados em alto-mar” (WORSTER, 2014, p. 493, tradução nossa)¹³.

No contexto da Era do Terror, destaca-se a chamada Guerra Global ao Terror, a qual começa depois dos atentados terroristas do 11/9. O então presidente norte-americano George W. Bush definiu a Guerra Global ao Terror em duas ideias-chave: 1) permitindo aos Estados Unidos agir em legítima defesa; 2) rotular como inimigos aqueles Estados que apoiavam os grupos terroristas¹⁴ (BALTASAR, 2003).

A novidade da primeira ideia é que mudava a definição tradicional de guerra como assunto entre os Estados, definindo

um novo tipo de conflito assimétrico entre a potência mais poderosa a nível mundial e um inimigo quase virtual, com uma estrutura transnacional descentralizada, convenientemente inserida dentro do amplo horizonte da globalização, e com *modus operandi* qualitativamente diferente que, ao invés de atacar diretamente seu inimigo, procurava desestabilizá-lo, aproveitando-se dos seus pontos fracos

¹² Da mesma forma, negar a entrada do solicitante de refúgio equivaleria a devolvê-lo à situação de risco de perseguição ou a mantê-lo no “limbo”, à espera de que algum Estado tenha vontade de autorizar sua entrada (HATHAWAY, 2005). Este é o caso dos solicitantes de refúgio tibetanos rechaçados pelo Nepal, em 1990, dentre os quais se encontravam religiosos, que, quando voltaram, foram encarcerados pelas autoridades chinesas (HATHAWAY, 2005).

¹³ No original: “visa restrictions on certain nationals, sanctions against carriers for transporting persons without proper documentation, and other refusals of admission, such as the transfer of asylum seekers intercepted on the high seas elsewhere”.

¹⁴ A União Europeia define como grupo terrorista a “associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada, com o objetivo de cometer infrações terroristas” (UNIÃO EUROPEIA, 2002, art. 2 §1). Adicionalmente, estabelece que as sanções aplicadas a delitos relacionados com o terrorismo “sejam passíveis de penas privativas de liberdade mais severas que as previstas no direito nacional para essas mesmas infrações quando cometidas na ausência da intenção especial” (UNIÃO EUROPEIA, 2002, art. 5 §2).

(BALTASAR, 2003, p. 124-125, tradução nossa)
15.

Em consequência, em 7 de outubro de 2001, os Estados Unidos¹⁶ iniciaram a guerra contra o regime Talibã no Afeganistão. Não obstante, a Guerra Global ao Terror não é uma “guerra” de fato, dado que “o terrorismo não é um inimigo no sentido da guerra convencional” (KESSLER, 2007, p. 21, tradução nossa)¹⁷. Neste sentido, a Guerra Global ao Terror apresenta duas dimensões: “o conflito assimétrico (contra grupos terroristas) e o conflito dissimétrico (contra os Estados patrocinadores do terrorismo)” (REVILLA, 2005, p. 420, tradução nossa)¹⁸.

Existem duas características que o termo “guerra” concede à chamada Guerra Global ao Terror. A primeira sugere que este conflito pode ser resolvido exclusivamente pela via militar e que está restrito a um espaço geográfico determinado (KESSLER, 2007). No entanto, desde o início da Guerra Global ao Terror, tem se demonstrado que o inimigo (neste caso, os grupos terroristas) encontra-se espalhado em vários Estados e, além disso, não existe um único grupo terrorista, mas várias células com seus diferentes líderes, as quais podem trabalhar em parceria ou separadamente. Alguns desses grupos terroristas aproveitam a queda de um grupo terrorista anterior para preencher o vazio deixado, como é o caso de al-Shabaab e a União de Cortes Islâmicas na Somália.

Assim, a Guerra Global ao Terror também tem se transformado em uma guerra de várias frentes, pois, além de atacar os grupos

¹⁵ No original: “un nuevo tipo de conflicto asimétrico entre la potencia más poderosa a nivel mundial y un enemigo casi virtual, con una estructura transnacional descentralizada, convenientemente insertada dentro del amplio horizonte de la globalización, y con modus operandi cualitativamente diferente que, en vez de atacar directamente a su enemigo, procuraba desestabilizarlo, aprovechándose de sus puntos débiles”.

¹⁶ É importante ressaltar que, graças aos esforços diplomáticos dos Estados Unidos, a Organização dos Estados Americanos aprovou, em junho de 2002, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, que incluiu modificações no regime jurídico e administrativo interno de cada Estado membro, com o objetivo de eliminar os fundos de financiamento do terrorismo (art. 4). Além disso, a Convenção da Organização dos Estados Americanos toma como base dez instrumentos internacionais para entender o que se deve considerar como “delito” segundo a Convenção (art. 2). Por outro lado, a União Europeia foi parte ativa na coalizão para combater as fontes de financiamento do terrorismo, cooperando com os Estados Unidos. Dessa maneira, reafirmou sua vontade de “combater o terrorismo sob todas as suas formas e em todo o mundo” (UNIÃO EUROPEIA, 2001a, §4).

¹⁷ No original: “Terrorism is not an enemy in the conventional war sense”.

¹⁸ No original: “el conflicto asimétrico (contra grupos terroristas) y el conflicto disimétrico (contra Estados promotores del terrorismo)”.

terroristas, também os “Estados párias [*Rogue States* em inglês], criminosos transnacionais e outros provedores de medo estão na lista de inimigos” (JARVIS, 2009, p. 3, tradução nossa)¹⁹.

A segunda característica abrange os poderes ilimitados que têm os Estados em tempos de guerra. Isto é, em tempos de guerra as garantias constitucionais podem sofrer restrições. Contudo, considerando o fato de que a Guerra Global ao Terror não tem um inimigo definido, isto “significa que nos encontramos em um estado de emergência sem fim e em permanente estado de guerra” (KESSLER, 2007, p. 22, tradução nossa)²⁰. Consequentemente, os direitos tornam-se difíceis de proteger até o ponto em que sejam cometidas flagrantes violações aos direitos humanos. O caso mais emblemático é o Centro de Detenção em Guantánamo, onde àqueles que estão reclusos “são negados os mais fundamentais direitos constitucionais que têm os criminosos comuns ou os direitos protegidos nas Convenções Internacionais que tratam sobre beligerantes convencionais” (KESSLER, 2007, p. 22, tradução nossa)²¹. Igualmente, estabelecem-se maiores restrições, como é o caso dos direitos dos migrantes, tema de que se trata a presente pesquisa.

A definição de terrorismo constitui um problema devido à variedade de opiniões sobre esta questão. Algumas destas definições podem ignorar as ameaças, outras focar os atentados contra a vida ou, ainda, tentar definir quem é não combatente²² (FORST, 2008). Desta

¹⁹ No original: “rogue states, transnational criminals, and other, similarly terrifying, purveyors of fear had also suddenly entered the fray”.

²⁰ No original: “This means that we find ourselves in an emergency without end, and in a permanent state of war”.

²¹ No original: “[These people, therefore], are denied the most elementary constitutional rights enjoyed by common criminals or the rights enshrined in international conventions for conventional belligerents”.

²² De acordo com a Segunda Convenção de Genebra de 1949 há seis categorias de combatentes: 1) os membros das forças armadas de uma Parte no conflito, assim como os membros das milícias e dos corpos de voluntários; 2) os membros de outras milícias desde que satisfaçam algumas condições (serem comandados por uma pessoa responsável; possuírem um sinal distintivo fixo; transportar as armas à vista; e, respeitar as leis e usos da guerra); 3) os membros das forças armadas fiéis a um governo ou a uma autoridade não reconhecida pela Potência detentora; 4) as pessoas que acompanham as forças armadas sem delas fazerem diretamente parte (membros civis de tripulação de aviões militares, correspondentes de guerra, entre outros); 5) os membros das tripulações a marinha mercante e as tripulações da aviação civil das Partes no conflito; e, 6) a população de um território não ocupado que se levantarem em armas para combater as tropas invasoras sem ter tido tempo de se organizar em forças armadas regulares, desde que traga as armas à vista e respeite as leis e costumes da guerra (CONVENÇÃO DE GENEBRA II, 1949, art. 13). Por outro lado, entende-se por não combatente,

forma, ao nível internacional, organizações como a Liga das Nações²³ e sua sucessora, as Nações Unidas, têm dificuldade para chegar a um acordo sobre a definição de terrorismo, o que não acontece nas organizações regionais que adotaram uma definição mais genérica (SAUL, 2006)²⁴. Na tentativa de superar esse obstáculo, em 2005 Kofi Annan indicou que se devia entender por terrorismo aquele ato destinado a causar a morte ou ferir gravemente os civis (FORST, 2008). Contudo, alguns Estados árabes sugeriram adicionar uma exceção nesta definição, dado que, com o problema palestino, não podia ser aplicada essa definição aos casos de resistência de ocupação estrangeira (FORST, 2008). A partir destes debates, em 2004 o CSNU aprovou a Resolução 1566, a qual não tem carácter vinculativo, definindo o terrorismo como

os atos criminosos, nomeadamente aqueles dirigidos contra civis com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou a tomada de reféns com o objetivo de provocar um estado de terror na população em geral, num grupo de pessoas ou em determinadas pessoas, de intimidar uma população ou de forçar um governo ou uma organização internacional a realizar ou abster-se de realizar qualquer ato, que constituem infrações no âmbito das convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, para. 3, tradução nossa)²⁵.

principalmente a população civil, exceto se os civis participarem das hostilidades. Assim, também é proibido atacar ao pessoal civil sanitário e religioso (PROTOCOLO I ADICIONAL ÀS CONVENÇÕES DE GENEVRA DE 12 DE AGOSTO DE 1949, RELATIVO À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DOS CONFLITOS ARMADOS SEM CARÁTER INTERNACIONAL, art. 15).

²³ Na Liga das Nações assinou-se, em 16 de novembro de 1937, a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo. No artigo 1 se definia o terrorismo como “atos criminosos dirigidos contra um Estado e com a intenção calculada de criar um estado de terror nas mentes de pessoas específicas ou de um grupo de pessoas ou do público em geral” (LIGA DAS NAÇÕES, 1937, art. 1). Contudo, essa convenção não se tornou efetiva.

²⁴ A União Europeia, por exemplo, define terrorismo como qualquer ação cujo objetivo seja causar a morte ou ferir gravemente a civis ou não combatentes com o propósito de intimidar a população ou forçar algum governo a fazer ou se abster de realizar algum ato (KESSLER, 2007). Ver o artigo 1 da Decisão-Quadro do Conselho 2002/475/JAI.

²⁵ No original: “los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen

A definição citada está baseada também na Resolução 1373 do CSNU, relativa ao financiamento do terrorismo. No entanto, o grande problema é seu carácter não vinculativo, pelo qual é uma recomendação e não representa um avanço significativo na criminalização do terrorismo.

Devido à dificuldade de chegar a um acordo, o uso do termo “terrorismo” está envolvido em polémica, sendo utilizado de forma pejorativa para descrever uma causa como ilegal, e não para descrever uma conduta²⁶ (CRENSHAW, 2000). Para Crenshaw, terrorismo pode ser definido como uma violência deliberada e sistemática, realizada por pequenos grupos, cujo objetivo é intimidar uma audiência, com fins políticos e simbólicos (CRENSHAW, 2000). Além disso, “o terrorismo é uma guerra assimétrica entre um Estado e um ator não-estatal” (GANOR, 2009, p. 15, tradução nossa)²⁷.

Outra definição mais ampla considera que

[o] terrorismo envolve objetivos políticos e metas. Baseia-se na violência ou na ameaça de violência. É utilizado para gerar medo em um público objetivo e para expandir o medo além das vítimas dessa violência. A violência implica uma organização e não indivíduos isolados. O terrorismo envolve um ator ou atores não estatais como os perpetradores da violência, as vítimas ou ambos. Finalmente, o terrorismo é a violência criada para gerar poder em situações em que o poder tem sido previamente deteriorado (por exemplo, a violência tenta melhorar a base de poder da organização que executa a ação) (LUTZ; LUTZ, 2005, p. 7, tradução nossa)²⁸.

delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo”.

²⁶ O termo *terrorismo* tenta descrever a incitação sistemática de medo e ansiedade na população, além de representar um desafio à autoridade do Estado, tal como aconteceu na França Revolucionária (CRENSHAW, 1981).

²⁷ No original: “Terrorism is a form of asymmetric warfare in which a non-state actor fights a state”.

²⁸ No original: “Terrorism involves political objectives and goals. It relies on violence or the threat of violence. It is designed to generate fear in a target audience that extends beyond the immediate victims of the violence. The violence involves an organization and not isolated individuals. Terrorism involves a non-state actor or actors as the perpetrator of the violence, the victims, or both. Finally, terrorism is violence that is designed to create power in situations in which power has previously been lacking (i.e., the violence attempts to enhance the power base of the organization undertaking the action)”.

Sobre essa definição pode-se frisar que a violência com fins políticos é o elemento característico do terrorismo. Outros elementos são: a) uso ou ameaça de violência; b) público objetivo; e, c) gerar medo na sociedade.

O público objetivo abrange várias categorias, desde políticos, militares, oficiais do governo, até opositores do governo, grupos étnicos ou religiosos. Para que o terrorismo seja efetivo, a população tem que ser ciente dos ataques, caso contrário não teria a audiência necessária para atingir seus objetivos. Quanto ao perfil do terrorista, geralmente são homens jovens, conscientes da ilegalidade dos seus atos, atuando de forma imprevisível para minimizar as possibilidades das autoridades impedirem esses atos²⁹ (FORST, 2008).

Assim, também segundo a União Europeia o terrorismo é “qualquer ação que vise causar a morte ou ferir gravemente aos civis ou não combatentes, com o objetivo de intimidar a população ou forçar um governo ou organização internacional a fazer ou se abster de realizar um determinado ato” (KESSLER, 2007, p. 25, tradução nossa)³⁰.

Esta definição salienta que o público alvo dos ataques terroristas é a população civil, dado que assim, exercer-se-á pressão sobre o governo ou governos para satisfazer as demandas dos grupos terroristas. Neste caso, seria possível identificar quatro tipos de terrorismo: a) o nacionalista ou comunitário, que inclui aspectos étnicos³¹; o religioso³²;

²⁹ Para Silke, o terrorista apresenta transtornos de personalidade como narcisismo ou paranoia (1998). Já Pearlstein afirma que os terroristas têm distúrbios narcísicos da personalidade, produto de lesões psíquicas da infância e adolescência, originando baixa autoestima (1991). Uma vez dentro do grupo, a socialização com pessoas parecidas vai formando o caráter do terrorista, de modo que o terrorismo responde a um processo dinâmico e interativo (RABBIE, 1991).

³⁰ No original: “[...] any action intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants with the purpose of intimidating the population or compelling a government or an international organisation to do or abstain from doing any act”.

³¹ Este terrorismo é próprio de Estados multiétnicos e pluriculturais, os quais estão em processo de fragmentação. O terrorismo comunitário ataca segundo as diferenças étnicas presentes nas comunidades. Esta forma de terrorismo pode surgir quando diferentes comunidades, pertencentes ao mesmo Estado, atacam-se com a finalidade de atingir objetivos políticos, os quais podem ser contrários aos objetivos estabelecidos pelo Estado (LUTZ; LUTZ, 2005). O objetivo principal dessa forma de terrorismo é ser reconhecido como uma entidade estatal diferente à qual pertencem, sendo, por este motivo, uma das formas mais antigas de expressões de terrorismo (AUBREY, 2004) ou atacar uma minoria étnica. Por esses motivos, o terrorismo comunitário pode executar atos de genocídio ou limpeza étnica. No entanto, não se deve confundir terrorismo com genocídio: enquanto o objetivo do terrorismo é intimidar a uma audiência através de atos que afetam a uns poucos, o genocídio procura a eliminação de comunidades inteiras

b) o ideológico, podendo ter tendências de esquerda ou direita³³; c) o instrumental ou pragmática, o qual procura o poder para seu próprio bem³⁴; e, d) o terrorismo patrocinado pelo Estado³⁵.

(CRENSHAW, 2000). Essa forma de terrorismo é própria da modernidade, devido ao surgimento e expansão de conceitos como nacionalismo e democracia, pelo qual, condições que podiam ser consideradas aceitáveis, com a expansão do iluminismo, tornam-se intoleráveis (LAQUEUR, 2001). Desta forma, “o nacionalismo fornece a fâsca e o estímulo para a mobilização da população e a democracia cria o sistema político pelo qual os cidadãos esperam os resultados acontecer” (LUTZ; LUTZ, 2005, p. 15, tradução nossa).

³² O terrorismo religioso pode surgir dentro daqueles grupos que representam a maioria da população ou de pequenos cultos. No primeiro caso, temos o Hezbollah ou Hamas, já no segundo caso, encaixa-se o culto Aum Shinrikyo no Japão. Devido ao fato de que a afiliação a esses grupos terroristas não leva em conta a nacionalidade, esse tipo de terrorismo consegue grande número de recrutas, como é o caso do Daesh, tendo recrutas vindos tanto dos países árabes quanto dos países ocidentais. Assim, o terrorismo religioso desenvolve ações mais violentas, devido à promessa de recompensa espiritual que oferece o líder religioso (AUBREY, 2004). Ainda que o terrorismo islâmico seja o mais proeminente depois de 11 de setembro, vale lembrar que as cruzadas cristãs também podem ser caracterizadas como terrorismo religioso, onde milhões de muçulmanos foram mortos por serem considerados infiéis (FORST, 2008).

³³ O terrorismo ideológico procura alcançar objetivos políticos através da violência política, objetivos que respondem a determinadas tendências ou teorias políticas. O terrorismo de tendência esquerdista, *grosso modo*, procura o estabelecimento de uma forma de governo mais inclusiva e igualitária, visando substituir os regimes capitalistas por regimes comunistas, sejam marxistas, maoístas ou leninista. Por outro lado, o terrorismo de direita é associado a movimentos neofascistas, e há fortes sentimentos racistas, nacionalistas e xenófobos (BJORGO, 1955). Assim como o terrorismo religioso, o terrorismo ideológico não leva em conta as nacionalidades dos seus membros, pelo que esses grupos terroristas podem receber ajuda de outros grupos ou, incluso, de países com o mesmo regime ideológico (AUBREY, 2004).

³⁴ No terrorismo instrumental ou pragmático, os alvos são atacados devido à sua fragilidade e ao impacto que causam dentro da população que é afetada por esses ataques. A finalidade deste tipo de terrorismo é substituir o governo atual ou participar desse, seja através de benefícios econômicos ou políticos.

³⁵ Essa forma de terrorismo é usada por regimes radicais como política interna, mas não deve ser confundida com a repressão. Quando o governo usa a repressão, a sociedade conhece e é ciente das leis do Estado, as quais, geralmente, serão injustas. Por isso, as pessoas podem evitar punições e não alvos aleatórios da violência do Estado. Por outro lado, no terrorismo de Estado, esquadrões da morte ou exércitos paramilitares são treinados, as vítimas ficam expostas em lugares públicos ou especificam de qual unidade foi vítima (CAMPBELL, 2000). Devido aos recursos fornecidos pelo Estado, esse tipo de terrorismo é mais estável e pode ser mais violento que os outros. O termo terrorismo de Estado é utilizado para descrever os atos praticados pela França de Robespierre no século XVIII. Entre os exemplos mais brutais desse grupo temos o Khmer Vermelho, que exterminou, aproximadamente, dois milhões de cambojanos na década de 1970; o exército baathista de Saddam Hussein, assassinando milhares de curdos no norte do

Por outro lado, Young afirma que o terrorismo pode ser justo quando “aqueles que não possuem o poder político convencional podem usar [o terrorismo] para lutar por causas justas que, de outra forma, estariam impedidos de promover” (2003, p. 56, tradução nossa)³⁶. No entanto, este posicionamento é frágil quando esses grupos têm como alvos vítimas inocentes, ou atacam aqueles que dizem defender, como os camponeses ou determinados segmentos da população os quais, por não concordarem com a ideologia dos terroristas, tornam-se inimigos deles³⁷.

Por fim, quanto aos objetivos, o objetivo geral é verificar a influência da Guerra Global ao Terror na formulação das políticas migratórias da UE para limitar os fluxos de refugiados, no período que vai de 2011 até 2015, visando identificar violações ao Direito Internacional dos Refugiados.

Com esse intuito serão utilizadas figuras, mapas e tabelas que refletem a situação dos refugiados nesse período, assim como as mudanças que aconteceram na política migratória da UE.

Os objetivos específicos são:

- 1) estudar o impacto da Primavera Árabe na Síria e o envolvimento do Daesh nesta guerra;
- 2) identificar as políticas migratórias da União Europeia antes do Daesh ameaçar a segurança interna da União Europeia; e,
- 3) analisar as mudanças das políticas migratórias da União Europeia após 2011.

Esses são os objetivos específicos que guiarão o desenvolvimento do presente trabalho.

1.2 METODOLOGIA E ESTRUTURA DO TRABALHO

O método de abordagem do presente trabalho está baseado na análise da legislação comunitária da UE que regula as políticas migratórias e, especialmente, aquelas que versam sobre a concessão de refúgio. Essa análise levará também em conta os diferentes programas

Iraque em 1988; e, a morte de milhares de muçulmanos bósnios por parte do exército sérvio durante as guerras iugoslavas (FORST, 2008).

³⁶ No original: “which those who lack conventional political power can use to fight for just causes they are otherwise prevented from promoting”.

³⁷ Nesse grupo encaixa-se o “Sendero Luminoso”, grupo terrorista peruano de ideologia marxista-maoísta, o qual dizia lutar pelos direitos dos camponeses esquecidos do governo peruano, mas suas primeiras vítimas foram os próprios camponeses, pois se opunham à ideologia de terror e violência pregada pelo grupo terrorista.

patrocinados pela UE e como o envolvimento da UE na Guerra Global ao Terror influenciou a agenda desses programas.

Para a coleta de dados foi utilizada a pesquisa bibliográfica baseada, principalmente, na legislação comunitária da UE, assim como a doutrina e publicações de profissionais em periódicos especializados no tema. Também a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) e do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) servirá para reforçar a hipótese da presente tese.

Quanto à teoria de base, o presente trabalho toma como aporte a Escola de Copenhague de Estudos de Segurança em relação aos discursos políticos e como estes afetam a percepção de segurança dentro da sociedade.

O foco da Escola de Copenhague “está baseado no trabalho daqueles que por mais de uma década têm tentado questionar o elemento militar e estatal na conceptualização da segurança” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 1, tradução nossa)³⁸.

A característica da Escola de Copenhague é a perspectiva abrangente que oferece aos estudos de segurança, “incorpora[ndo] tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal” (TANNO, 2003, p. 50). Este foco se deve à existência de ameaças à segurança, tanto interna quanto externa, as quais não necessariamente vêm de elementos militares, mas podem ser ameaças políticas, econômicas, ambientais ou societais (do inglês *societal*)³⁹. Devido à abrangência de setores, o foco da Escola de

³⁸ No original: “[our approach] is based on the work of those who for well over a decade have sought to question the primacy of the military element and the state in the conceptualization of security”.

³⁹ É a visão tradicionalista, dentro dos Estudos de Segurança, aquela que “equipara a segurança com assuntos militares e o uso da força” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 1, tradução nossa). Neste ponto reside a diferença entre a Escola de Copenhague e a visão tradicional sobre segurança, pois a Escola de Copenhague reconhece que existem outros setores de segurança além do militar ou político, sendo que todos estes setores estão relacionados entre si e respondem a determinadas interações. Em consequência, o setor militar trata das relações de força e coerção; o setor político das relações de autoridade, governo e reconhecimento, isto é, aquilo concernente à soberania; o setor econômico ocupa-se do comércio, produção e finanças; o setor societal trata das relações de identidade dentro da sociedade; e o setor ambiental cria o elo entre a atividade humana e a biosfera planetária (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Desde o ponto de vista global, os setores econômicos e ambientais têm prioridade, ficando em segundo lugar o setor político e em terceiro lugar os setores militar e societal. Por outro lado, no plano regional, todos os setores estão fortemente securitizados (SOARES, 2008).

O presente trabalho centra sua análise no setor econômico e no setor militar. O primeiro responde a uma vertente dos discursos políticos que está orientada ao impacto que têm os

Copenhague “[permite] a exploração mais completa e contínua do significado e das implicações de uma agenda de segurança crescente” (HUYSMANS, 1998, p. 480, tradução nossa)⁴⁰.

Para entender o que é a securitização, termo importante no presente trabalho, primeiro devemos esclarecer o conceito de segurança. Haftendorn (1991) advertia que o termo “segurança” é ambíguo, o que se deve aos diferentes e específicos valores, ameaças e capacidades que engloba. Por isso, o que pode ser entendido como uma ameaça à segurança de uma união política internacional, como é o caso da União Europeia, pode não ter relevância no contexto interno de um determinado Estado-membro. Williams afirma que a segurança “não é sinônimo de dano ou prevenção, [...] [mas] tratar determinada questão como uma ‘ameaça existencial’, que exige medidas extraordinárias além das rotinas e normas da política cotidiana” (2003, p. 513-514, tradução nossa)⁴¹.

Segundo a Escola de Copenhague, a segurança é entendida como “a decisão que toma a política além das regras de jogo estabelecidas e encaixa o tema, seja como um tipo especial da política ou por cima da política” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 23, tradução nossa)⁴². Da mesma forma, a segurança pode ser abordada desde uma perspectiva objetiva, isto é, quando se está diante da presença de uma ameaça real, e desde uma perspectiva subjetiva, a qual acontece quando se percebe que pode existir uma ameaça (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Dentro da

refugiados na economia nacional, o que afeta, de forma direta, a população local. Desta forma, a insegurança econômica constitui ameaça quando ultrapassar a esfera econômica, estendendo-se para as esferas militar e política (TANNO, 2003).

O setor militar, por outro lado, tem como referência a proteção do Estado, em que existe uma interação em relação às capacidades de defesa e de ataque, assim como a percepção das intenções dos outros atores (SENIWATI, 2014). Dado que o uso da força é monopólio do Estado, “as elites militares tornaram-se porta-vozes legais das ameaças à segurança nacional” (TANNO, 2003, p. 63). No presente caso, as ameaças percebidas pelos agentes securitizadores tratam dos grupos terroristas que podem infiltrar-se nos Estados com o pretexto de serem solicitantes de refúgio.

⁴⁰ No original: “the most thorough and continuous exploration of the significance and the implications of a widening security agenda for security studies”.

⁴¹ No original: “[Security, the Copenhagen School argues], is not synonymous with ‘harm’ or with the avoidance [...] is its casting of the issue as one of an ‘existential threat’, which calls for extraordinary measures beyond the routines and norms of everyday politics”.

⁴² No original: “[‘Security’] is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics”.

Escola de Copenhague, o ato de fala (do inglês *speech act*⁴³) vai determinar o que a sociedade entende por segurança, pois através do discurso securitizador as ameaças são apresentadas e reconhecidas (WILLIAMS, 2003). Assim, o ato de fala canaliza a percepção da sociedade sobre determinado assunto que foge do cotidiano, i.e., fluxos de migrantes entrando no território nacional. Wæver, influenciado por Austin⁴⁴, identifica três condições para o sucesso do ato de fala: 1) a apresentação da ameaça existencial dentro da construção interna do discurso de segurança, identificando um ponto de não retorno e uma saída possível; 2) a posição de autoridade do ator securitizador⁴⁵; e, 3) condições historicamente associadas à ameaça, como seria a atuação dos grupos terroristas contra os Estados Unidos (2000).

Uma vez compreendido o conceito de segurança utilizado pela Escola de Copenhague, pode-se afirmar que

A securitização pode ser percebida como uma versão extrema de politização. Na teoria, qualquer assunto público pode ser colocado no campo que vá desde não-politizado (o que significa que o Estado não se ocupa disso e não tem forma que o transforme em um assunto público para debate), passa a ser politizado (entendendo que o assunto é parte da política pública e por isso precisa de decisões governamentais e verba pública ou, em casos raros, alguma outra forma de governo comunal) até ser securitizado (o que significa que o assunto é apresentado como uma ameaça existencial, pelo que é necessário tomar medidas de emergência e justificar ações que estão fora dos limites normais de procedimento político)

⁴³ O ato de fala é uma ação retórica na qual a pronúncia de uma condição de algumas palavras gera reações físicas ou mentais, como quando se declara um casal em casamento (AUSTIN, 1962). No contexto da securitização, o ato de fala não precisa estar rotulado com a palavra “segurança”. O que vai defini-lo é o pedido de medidas extraordinárias de emergência e a aceitação desse pedido por parte do público alvo (WILLIAMS, 2003). O ato de fala pode abranger discursos, artigos e medidas políticas concretas (SENIWATI, 2014).

⁴⁴ Austin identifica dois elementos para o ato de fala ser bem-sucedido: 1) o elemento interno, representado pela linguística e gramática, isto é, a pronúncia de determinadas palavras gerará um efeito convencional deliberado; e, 2) o elemento externo, encarnado pelo contexto social que envolve a certas pessoas e circunstância através do qual é realizado o ato de fala (AUSTIN, 1962).

⁴⁵ Butler admite a possibilidade de um agente securitizador com autoridade, mas sem autorização para falar (1997).

(BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 23-24, tradução nossa)⁴⁶.

Isto quer dizer que a securitização significa levar assuntos para além das regras estabelecidas e os tratar diferentemente de como são abordados na política comum. Para Williams (2003), a securitização constitui um ponto de quebra quanto à suspensão das regras e da política comuns, as quais não afetarão o tópico a ser securitizado.

Para securitizar um assunto, precisa-se da perspectiva, tanto objetiva quanto subjetiva, sobre a segurança, dado que a presença de uma ameaça existencial real e importante é necessária para tomar medidas de emergência. Neste sentido, qualquer assunto pode ser securitizado, dependendo do contexto atual no qual se encontra o Estado. Por exemplo, alguns Estados podem colocar a religião como um tema securitizado, especialmente aqueles que têm religião oficial (como a Arábia Saudita ou Irã), enquanto para outros Estados esse tema não será securitizado (Brasil ou Estados Unidos).

A securitização precisa de três componentes: o agente securitizador, o objeto de referência (aquele assunto que vai ser securitizado) e a audiência que se quer persuadir. O agente securitizador é aquele que identifica e comunica que determinado assunto é uma ameaça existencial para a segurança do Estado. Geralmente são “líderes políticos, burocratas, membros do governo, lobistas e grupos de pressão” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 40, tradução nossa)⁴⁷.

O agente securitizador realiza um ato de fala no qual apresenta o objeto de referência como uma ameaça existencial à segurança, seja da nação, civilização ou alguma outra comunidade grande. As ameaças existenciais podem vir de diferentes áreas, não exclusivamente militares, e não podem ser enfrentadas de forma comum pela política. O discurso pronunciado pelo agente securitizador vai gerar um movimento securitizador (do inglês *securitizing move*), isto é, o assunto por ele trazido à tona entra no cenário político. Neste discurso, vão estar presentes duas possibilidades dadas pelo agente securitizador: o que

⁴⁶ No original: “Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization. In theory, any public issue can be located on the spectrum ranging from nonpoliticized (meaning the state does not deal with it and it is not in any other way made an issue of public debate and decision) through politicized (meaning the issue is part of public policy, requiring government decision and resource allocations or, more rarely, some other form of communal governance) to securitized (meaning the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure)”.

⁴⁷ No original: “[Common players in this role] are political leaders, bureaucracies, governments, lobbyists, and pressure groups”.

aconteceria se não tomássemos nenhuma ação securitizadora contra a ameaça existencial? O que aconteceria se securitizássemos o assunto? (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). O ato de fala vai estar composto pelo “argumento, provisão de motivos, apresentação de provas e compromisso para convencer os outros da validade de sua posição” (WILLIAMS, 2003, p. 522, tradução nossa)⁴⁸. Desta forma, o agente securitizador procura a legitimação do seu discurso perante a audiência, assim como identificar os amigos e inimigos (SCHMITT, 1996), sejam Estados ou organizações internacionais.

Por último está a audiência receptora do ato de fala. Nesta etapa, a ameaça existencial já foi argumentada e teve impacto suficiente na audiência, a qual aceita que o agente securitizador execute medidas de emergência não possíveis se o discurso não tivesse efeito na audiência (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Se a audiência não aceita ou não autoriza as medidas tomadas pelo agente securitizador, estamos diante de um movimento securitizador e não uma securitização bem-sucedida (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Para que a securitização seja bem-sucedida, é importante que o agente securitizador utilize uma linguagem em concordância com a experiência da sua audiência, através da “fala, gesto, tonalidade, ordem, imagem, atitude, ideia” (BURKE, 1969, p. 55, tradução nossa)⁴⁹. Para facilitar esta tarefa, os agentes securitizadores “[desenvolverão] mapas do público alvo com base nos estereótipos que eles próprios possuem e aqueles que acreditam prevalecer entre esse segmento do público que provavelmente se tornará importante para eles” (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 336, tradução nossa)⁵⁰.

Para que a securitização seja bem-sucedida, tem que haver três componentes: 1) a identificação das ameaças existenciais; 2) a adoção das medidas de emergência; e, 3) os efeitos nas relações entre as unidades pela ruptura das regras (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998; TAURECK, 2006). Desta forma, o ato de fala deve ter um efeito notável na audiência, cuja estrutura se baseia na necessidade de ação imediata, porque não responder no momento oportuno poderia postergar e impossibilitar a solução (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). É por isso que o objeto de referência precisa ser apresentado como uma ameaça à

⁴⁸ No original: “[Communicative action involves a process of] argument, the provision of reasons, presentation of evidence, and commitment to convincing others of the validity of one’s position”.

⁴⁹ No original: “speech, gesture, tonality, order, image, attitude, idea”.

⁵⁰ No original: “[Officials develop] maps of the target audience based on the stereotypes they own and those who believe to prevail among that segment of the audience that is likely to become important to them”.

segurança, pois, desta forma, autoriza-se a execução de medidas de emergência.

Aradau afirma que “[a] política excepcional de securitização se transforma em uma empresa perigosa para a democracia; ainda mais, uma vez que a proliferação de ameaças corre o risco de prolongar medidas extraordinárias e circunstâncias excepcionais para a normalidade” (2004, p. 393, tradução nossa)⁵¹. Além disso, o agente securitizador precisa de dois tipos de apoio: moral e formal. O apoio moral vem “do público e das instituições cuja atitude tem uma conexão causal direta com os objetivos desejados” (BALZACQ, 2005, p. 185, tradução nossa)⁵². Por outro lado, o apoio formal é dado pelo governo ou instituição com poder de decisão para atingir um objetivo específico (KASPER, 1990). Ambos os tipos de apoio são necessários e complementários: o apoio moral não possui o mesmo poder que o apoio formal, e o apoio formal precisa da legitimação oferecida pelo apoio moral (BALZACQ, 2005).

Neste sentido, quando um tópico é securitizado, estamos diante de uma situação sem volta, porque as medidas de emergência tomadas pelo governo somente terminarão quando a ameaça existencial for eliminada. Contudo, não se tem certeza de quando se eliminará a ameaça existencial, portanto, as medidas de emergência podem se prolongar por tempo indefinido e se tornar mais rígidas. Neste contexto se encontra a Guerra Global ao Terror, iniciada na invasão ao Afeganistão em 2001, em resposta aos atentando de 11 de setembro aos Estados Unidos e que continua até nossos dias.

Por isto, segundo a Escola de Copenhague, a dessecuritização é importante. Quando um tópico é securitizado, são tomadas medidas de emergência que podem ser contrárias aos direitos civis da população que as autorizou devido ao temor infundido através do ato de fala. Não obstante, a dessecuritização busca o retorno do assunto à esfera política comum, na qual será objeto de debates e não será tratado como uma ameaça que demanda medidas de emergência. Para executar a dessecuritização é preciso demonstrar tanto os argumentos favoráveis da securitização, isto é, os efeitos que terão as medidas de emergência,

⁵¹ No original: “The exceptional politics of securitization turns into a dangerous undertaking for democracy; even more so as the proliferation of threats risks extending ‘extraordinary measures’ and exceptional circumstances to normality”.

⁵² No original: “[political officials will appeal for moral support from both] the public and the institutional body whose attitude has a direct causal connection with the desired goals”.

quanto os argumentos que falem sobre a não securitização e que o tópico seja tratado como um assunto político comum.

Acerca das referências bibliográficas, utiliza-se o sistema autor-data, com notas de rodapé explicativas ao longo do texto.

A atualidade e originalidade do tema de pesquisa baseiam-se nos fluxos massivos de migrantes vindos do Oriente Médio, principalmente da Síria, querendo entrar na UE, situação que não está contemplada pelo Direito Internacional dos Refugiados, dependendo que os Estados de destino encontrem uma solução. As soluções aplicadas no presente contexto serviram de precedente para situações parecidas no futuro.

No processo de melhor exaurir o conteúdo e entendimento do trabalho, a tese foi dividida em quatro capítulos. O primeiro se refere à introdução.

O segundo capítulo trata sobre o efeito da guerra civil na Síria sobre a agenda de segurança global. Desta forma, explora-se o que aconteceu na Líbia com a queda de Gaddafi para entender o que está acontecendo na Síria: o entrave no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a fragmentação da oposição síria e o surgimento de Daesh. Para isso, têm-se como principais fontes as resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas⁵³ (CSNU), assim como as reações dos Estados que se abstiveram na votação, no caso da Líbia, e os diferentes argumentos exprimidos pelos atores que se opõem à intervenção na Síria. Assim, também se analisa como o terrorismo se tornou o inimigo público número um da segurança mundial, bem como o papel que o Daesh representou na Guerra na Síria.

O terceiro capítulo versa sobre a União Europeia: seu nascimento e evolução, assim como a elaboração das políticas migratórias da União Europeia, no período de 1945 até 2011. Neste período se abrange a formulação de políticas migratórias como competência do direito interno dos Estados-membros da UE até sua elevação ao primeiro pilar comunitário, isto é, sendo responsabilidade da União Europeia legislar nesse campo, produzindo dois dos três sistemas de refúgio da União Europeia: Dublin I e Dublin II. Assim, também se frisa a importância das políticas *non-entrée* para os Estados-membros da UE na sua luta contra a migração irregular.

O quarto capítulo analisa a convergência da Era do Terror e seu reflexo no Direito dos Refugiados na União Europeia, salientando a

⁵³ O CSNU é composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China) e dez membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos.

promulgação de Dublin III como o mais recente sistema de refúgio comum europeu, assim como o Acordo UE-Turquia. Também serão apresentadas possíveis soluções para tratar o problema dos fluxos massivos de migrantes de uma forma positiva, através do Patrocínio Privado de Refugiados e o Reassentamento Solidário.

Por último são apresentadas as principais conclusões obtidas no estudo.

2 A SÍRIA COMO DIVISOR DE ÁGUAS

A Primavera Árabe, chamada assim em alusão à Primavera de Praga⁵⁴, iniciada em 2011, foi o estopim que provocou mudanças nos Estados que se viram afetados pelas reclamações e manifestações da população civil. A população exigia mudanças no regime político, isto é, o fim das ditaduras de longa duração e o começo de regimes democráticos com sistema de representação, tal como acontece no Ocidente.

A Primavera Árabe começou na Tunísia e se estendeu aos Estados do norte da África e do Oriente Médio. Na maioria dos Estados árabes o sistema político não oferece uma estrutura multipartidária, mas um único partido governante, caracterizando a região como a menos democrática do mundo (PILLAR, 2011; CANNISTRARO, 2011).

Segundo Goldstone (2011), os sistemas de governo dessa região podem ser divididos entre monarquias e regimes sultânicos. Os regimes sultânicos emergem quando um líder nacional expande seu poder em detrimento das instituições formais, por isso, não têm ideologia nem outro propósito do que manter suas próprias pessoas no poder. A distinção entre ambos os sistemas é importante para entender o clamor da população: enquanto que nos regimes sultânicos se exigia que o governante deixasse o poder, nas monarquias se pediam mudanças no governo, mas não a queda da monarquia (GOLDSTONE, 2011). A explicação para esta diferença é que as monarquias possuem maior flexibilidade política, podendo ceder poder ao Legislativo. Ademais, são considerados regimes legítimos, enquanto que os regimes sultânicos são considerados ditaduras repressoras⁵⁵.

⁵⁴ A Primavera de Praga aconteceu em cinco de janeiro de 1968, na antiga Tchecoslováquia, a qual pretendia, através de Alexander Dubček, então presidente da Tchecoslováquia, reformar o partido comunista tchecoslovaco, transformando-o em um socialismo com rosto humano, dando maiores liberdades políticas, isto é, liberdade de expressão irrestrita (TUMA, 2010).

⁵⁵ Nos Estados governados por esses regimes, geralmente não existem partidos políticos além do governante; em alguns casos podem existir partidos políticos menores sujeitos a alianças com o partido oficial, mascarando, desta forma, a ditadura. Os regimes caracterizam-se pela subvenção de bens essenciais como comida, eletricidade ou combustível (YOM; GAUSE III, 2012) sendo que a liberdade de imprensa é inexistente e aqueles contrários ao regime são reprimidos com o objetivo de afastar a população do cenário político, tornando-se cidadãos passivos. Contudo, o crescimento da população torna mais difícil a continuação da subvenção dos bens, gerando descontentamento popular (YOM; GAUSE III, 2012). Com o tempo, a taxa de desemprego aumenta e a atenção da população se foca em dois segmentos: a corrupção, a qual reflete a existência de desigualdades entre a elite dominante e o resto da população; e a força

Da Tunísia a Primavera Árabe se espalhou para o Egito, sendo que as Forças Armadas também apoiaram as manifestações populares, o que contribuiu para a queda do então presidente, Hosni Mubarak⁵⁶. No Marrocos e na Jordânia, a mobilização foi em torno de mudanças políticas e reformas econômicas, mas não se pedia a queda dos reis Mohammed VI ou Abdullah II, respectivamente. Na Arábia Saudita os protestos foram menores devido às suas políticas sociais: esse Estado investiu mais fundos em moradias, educação e serviços públicos. Assim, também o governo saudita anunciou novos benefícios para os desempregados, perdão de dívidas, entre outros, por um valor total de US\$ 36 bilhões. Essas medidas não estão destinadas a resolver os problemas econômicos da Arábia Saudita, mas a manter apaziguada a população local (GAUSE III, 2011).

No entanto, é o caso líbio que mobilizou a Organização das Nações Unidas (ONU). Através das atuações dos membros permanentes do CSNU no caso líbio analisaremos a situação na Síria.

2.1 A SITUAÇÃO NA LÍBIA E A POLÍTICA DO CSNU

Assim como aconteceu no Egito e Tunísia, os protestos na Líbia provocaram a queda do governo de Gaddafi⁵⁷. O processo, porém, foi mais demorado, se comparado com esses Estados, já que Gaddafi baseou seu poder dividindo e patrocinando os clãs, não havendo unidade nacional capaz de canalizar a força dos contrários ao regime (LAYACHI, 2011). Além disso, não existiam instituições civis fortes que possuíssem identidades diferentes à do regime.

Através da Resolução 1970, publicada em 26 de fevereiro de 2011, a ONU estabeleceu sanções de acordo com a Carta das Nações Unidas. Entre as sanções contidas na Resolução 1970 ressalta-se: 1) o embargo de armas, com exceto aquelas destinadas à proteção do pessoal

desproporcionada utilizada pelo regime para reprimir manifestações contrárias ao governo. Os manifestantes não pertencem a uma única categoria demográfica, mas são os jovens os que participam em maior número, já que são os principais afetados pela falta de emprego e de oportunidades (PILLAR, 2011).

⁵⁶ A ditadura de Mubarak teve uma duração de mais de trinta anos, tendo planejado passar o poder para seu filho Gamal, o que era malvisto pelo exército, pois ele não pertencia às forças armadas. Além disso, a administração egípcia é caracterizada pela corrupção e nepotismo, assim como por reformas econômicas que não beneficiavam a maioria dos egípcios (CHARBONNEAU; HAASS, 2011).

⁵⁷ Muammar al-Gaddafi era o líder político da Líbia desde 1969 quando, através de um golpe de Estado, obrigou a renúncia do rei Idris I que, naquele momento, governava a Líbia desde sua independência, em 1949 (OAKES, 2011).

da ONU; 2) o congelamento de ativos, sendo os Estados Unidos o primeiro país a congelar US\$32 bilhões, sugerindo aos outros Estados seguir o exemplo; 3) a proibição de viajar para membros da família de Muammar Gaddafi. A mesma resolução considerou os ataques à população como crimes contra a humanidade⁵⁸, citando a responsabilidade dos Estados de proteger sua população. Desta forma, remeteu-se ao Tribunal Penal Internacional (TPI)⁵⁹ para que agisse perante as comissões dos crimes estabelecidos no Estatuto de Roma, ordenando a detenção de Muammar Gaddafi⁶⁰.

Em 17 de março de 2011 foi aprovada a Resolução 1973 (2011), a qual autorizava o uso de todos os meios necessários para fazer cumprir as resoluções da ONU, constituindo um paradigma no direito internacional, dado que não teve o consentimento do Estado hospedeiro, mostrando diferenças com as missões estabelecidas tanto na Somália

⁵⁸ Segundo o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, os crimes contra a humanidade são: “a) Homicídio; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência forçada de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) Tortura; g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero [...]; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de *apartheid*; k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental” [ESTATUTO DE ROMA, 1998, art. 7 (1)].

⁵⁹ O TPI foi estabelecido pelo Estatuto de Roma de 1998, iniciando suas funções em 2002. A natureza do TPI é ser complementar às jurisdições nacionais e não substituí-las. Estabelece sua competência para julgar àqueles que cometam os crimes acima mencionados, assim como os procedimentos para determinar a responsabilidade penal individual (ESTATUTO DE ROMA, 1998, art. 25). Os crimes a serem julgados pelo TPI são: genocídio; crimes de guerra; crimes contra a humanidade e crime de agressão (ESTATUTO DE ROMA, 1998, art. 3).

⁶⁰ O Brasil mostrou sua desconformidade com o parágrafo 6 da Resolução 1970, o qual eximiu da jurisdição do TPI aqueles que não sejam nacionais da Líbia ou cujo Estado não forme parte do Estatuto de Roma, sendo julgados pelos seus próprios Estados, exceto se estes Estados tenham renunciado expressamente à jurisdição exclusiva (Resolução 1970, §6). O Brasil, na ata de sessão S /PV.6491, de 26 de fevereiro de 2011, explica que esses tipos de disposições afetam gravemente a credibilidade do TPI e não contribuem com a justiça internacional, dado que favorecem a impunidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011d). Este parágrafo favoreceu aos Estados Unidos, cujas tropas puderam cometer qualquer crime previsto no Estatuto de Roma e ficar impunes ou receber punição menor.

quanto no Congo⁶¹. Desta forma, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi encarregada de executar a mencionada resolução, cujos objetivos eram proteger os civis da ameaça de ataque dentro do território líbio, assim como estabelecer zonas seguras (*safety zones*, em inglês)⁶² (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b). Cumpre lembrar que foi descartada uma força de ocupação estrangeira no território líbio⁶³. A resolução foi motivada pelo descumprimento do cessar fogo exigido pelo CSNU na Resolução 1970 (2011), sendo aprovada por 10 votos a favor, cinco abstenções e nenhum voto contrário (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011a). Os Estados que se abstiveram de votar foram: o Brasil, Índia, Rússia, China e Alemanha (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011f).

A Rússia argumentou que deveriam ser esgotados os meios políticos para resolver a crise na Líbia. Neste sentido, a principal preocupação russa era a ausência de sanções contra o uso indevido da força por parte das tropas estrangeiras e de responder perante o TPI (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011dd). A China compartilhava a opinião russa, pedindo a aplicação de meios pacíficos

⁶¹ A intervenção na Somália (1992) aconteceu na ausência de qualquer autoridade central. A ONU estabeleceu a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo através da Resolução 1279, em 30 de novembro de 1999. O objetivo dessa missão era acompanhar o processo de paz da Segunda Guerra do Congo. A Resolução 1291, de 24 de fevereiro de 2000, autorizava o uso de todos os meios necessários para a proteção tanto do pessoal da ONU, assim como dos civis ameaçados de violência física iminente. Através da Resolução 1925, em 2010, modificou-se o nome da missão para Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo, dado que a instabilidade apresentada no país ainda constituía ameaça à paz e segurança da região.

⁶² As *safety zones* ou “zonas de segurança” são aquelas zonas sobre as quais está proibido efetuar qualquer ataque militar. A IV Convenção de Genebra estabelece duas zonas de segurança: as zonas neutralizadas (artigo 15) e os hospitais (artigo 18), enquanto o I Protocolo Adicional estende essa proteção às zonas desmilitarizadas (artigo 60). Em 1993, dentro do contexto da Guerra de Bósnia, o CSNU adicionou o conceito de *safe havens*, áreas de segurança humanitária onde os civis são protegidos (ENGELAND, 2011). Esses *safe havens* foram estabelecidos em Srebrenica (Resolução 819), Sarajevo, Žepa, Gorazde, Tuzla e Bihać (Resolução 824). O objetivo desses *safe havens* era proteger a população civil, de maioria muçulmana, dos ataques das forças sérvio-bósnias (HANCOCK; IYER, in HANCOCK; MITCHELL, 2007).

⁶³ Neste cenário surgiu a “doutrina Obama”, a qual estabelece que as forças norteamericanas só agirão em território estrangeiro quando exista coalizão com outros Estados, especialmente da região e este seja o único meio para parar a violência (OBAMA; CAMERON; SARKOZY, 2011). A participação dos Estados Unidos ficou limitada a labores de coleta e análise de informações, abastecimento ou de bloqueio eletrônico (DAALDER; STAVRIDIS, 2012). No entanto, a doutrina Obama foi alvo de críticas pelo seu carácter passivo, dado que sugeria que os Estados Unidos liderassem as ofensivas desde a retaguarda, esperando o apoio de outras forças.

na Líbia (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011d). O Brasil e Alemanha argumentaram a possibilidade de a intervenção militar prolongar o conflito, espalhando-o por toda a região (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011e), tal como aconteceu no Mali, na Rebelião Tuaregue, em 2012. A Índia frisava a ambiguidade da resolução, pois havia poucas informações sobre a organização da missão, isto é, não se especificaram os Estados participantes, assim como o impacto negativo que as medidas coercitivas teriam sobre os interesses econômicos do povo líbio. De sua parte, a União Africana rejeitava qualquer tipo de intervenção militar na Líbia (UNIÃO AFRICANA, 2011). Além disso, nenhuma resolução indicava quem levaria a cabo o uso da força, o que, segundo os Estados que se abstiveram da votação, autorizaria de forma implícita uma intervenção militar massiva. Deste modo, não existia autoridade superior para supervisionar o estrito cumprimento das resoluções que autorizaram a intervenção na Líbia. Assim, também havia o risco de serem feitas interpretações amplas sobre a proteção aos civis, o que poderia comprometer a imparcialidade da operação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011k).

O clima criado pela Resolução 1973 (2011) fez com que as autoridades líbias tentassem negociar um cessar-fogo, acompanhado por um cessar de ataques por parte da OTAN. Este cessar-fogo implicava na permanência de Gaddafi no poder, condição rejeitada pelo Conselho Nacional de Transição (CNT), que exigia a saída dele daquela posição, bem como de qualquer membro da sua família (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Esse posicionamento revelou os verdadeiros interesses dos CNT, que não estava interessado somente nas reformas democráticas, mas também na queda de Gaddafi. Para atingir esse objetivo, era preciso o apoio das forças da OTAN, pois o exército liderado pelo CNT não possuía a logística suficiente para derrotar as forças de Gaddafi.

Entre os argumentos favoráveis à intervenção destaca-se o uso da força para proteger a população dos ataques executados pelas forças do governo (ONU, 2011e). O fator decisivo foi a ameaça de Gaddafi de caçar, sem piedade, casa por casa, a todos os rebeldes em Bengasi, utilizando seu poder militar. Esta oposição não possuía instrução militar nem armamento adequado para responder à agressão. Essa ameaça lembrou à comunidade internacional o que aconteceu no genocídio em Ruanda, em 1994. Somado a isso está o fato do governo de Gaddafi contratar mercenários para reprimir violentamente as manifestações que pediam sua saída do poder. Vale lembrar que os membros da oposição

pertenciam à sociedade civil e, em menor número, soldados profissionais que desertaram do exército líbio e se juntaram à oposição. Antes da intervenção da OTAN, a oposição capturou as cidades de Bengasi e Tobruk, mas Gaddafi estava decidido a recuperar Bengasi a qualquer custo. Ele acreditava que a rebelião respondia a uma conspiração dos Estados ocidentais para controlar as reservas de petróleo (LAYACHI, 2011).

Segundo o secretário-geral da OTAN, Anders Fogh Rasmussen, a intervenção da OTAN evitou um massacre e inúmeras vidas foram salvas (BBC, 2011a). Além disso, demonstrava-se que a comunidade internacional era capaz de proteger a população civil quando o governo não era capaz ou não tinha a vontade de fazê-lo⁶⁴. Desta forma, a lição do acontecido no massacre na Ruanda foi posta em prática. Outro ponto favorável é a rapidez com a qual ela foi implementada; um mês para estabelecer as zonas de exclusão aérea, em comparação ao que aconteceu no Kosovo, onde as discussões se estenderam pelo prazo de uma década.

No decorrer da intervenção militar trabalhos de prevenção contra possíveis ataques do exército de Gaddafi foram realizados, uma vez que os presidentes dos Estados Unidos, França e Reino Unido indicaram que para a efetiva proteção aos civis era necessário atacar a fonte das agressões, isto é, o próprio Gaddafi. A Resolução 1973 (2011) estendeu a proteção a todas as áreas civis, ainda àquelas que não estavam sob o controle do CNT (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Desta forma, qualquer ataque lançado pela OTAN contra as forças de Gaddafi seria considerado legítimo.

Por outro lado, encontram-se as posturas que criticaram a intervenção na Líbia e que refletiram no cenário sírio. O eixo principal dessas críticas é o fato da OTAN ter ido além do estabelecido pelo mandato do CSNU, favorecendo a oposição, a qual já não constituía

⁶⁴ O CSNU desenvolveu três formas de proteção para os civis: a primeira é lembrando aos Estados seu dever de proteger às suas populações; a segunda é a instituição de medidas para que diversos atores deem conta das possíveis violações aos direitos humanos; e a terceira é a autorização das missões da ONU para prover proteção física aos civis (WELSH, 2011). Tanto a remissão ao TPI quanto o estabelecimento de zonas de exclusão aérea visavam parar o sofrimento humano causado pelas autoridades líbias, encaixando-se dentro da segunda forma de proteção aos civis. Além disso, a intervenção não ocasionou nenhuma perda à OTAN e custou um estimado de US\$ 1,1 bilhão aos Estados Unidos, o que representa uma fração em comparação a outras intervenções como no Afeganistão, Iraque ou os Balcãs (DAALDER; STAVRIDIS, 2012).

uma força imparcial⁶⁵⁶⁶, e tendo como consequência a mudança de regime na Líbia⁶⁷⁶⁸⁶⁹. Em consequência, não houve tempo para que as

⁶⁵ Essa intervenção violou os princípios da Peacekeeping da imparcialidade, consentimento, limitação no uso da força, credibilidade, legitimidade e promoção do domínio local e nacional (BELLAMY; WILLIAMS, 2010). Além disso, a participação das forças da OTAN na guerra civil consistiu não só a violação do embargo de armas por parte do Reino Unido, França e Itália, mas também a cooperação logística e de inteligência, assim como os ataques aéreos coordenados com o avanço dos rebeldes (HOMAN, 2012). Neste contexto, a França admitiu o fornecimento de rifles de assalto, lançadores de foguete, assim como mísseis antitanques. Argumentou que tal fornecimento não violava o embargo de armas estabelecido pela ONU, dado que esses equipamentos militares estavam destinados à defesa de civis sob ameaça (CHARBONNEAU; HASSAN, 2011). Também os britânicos realizavam operações infiltradas em Trípoli para ajudar nos ataques aéreos. Por isso, os oficiais da OTAN indicavam que os rebeldes antes estavam organizados vagamente, mas depois do treinamento recebido, já constituíam uma força sofisticada e letal (SCHMITT; LEE MAYERS, 2011).

⁶⁶ As diplomacias francesa e italiana iniciaram as negociações com o CNT em junho de 2011, antes da queda do governo de Gaddafi, para que se desse prioridade às empresas desses países nos contratos de construção de estradas e infraestrutura, contratos inseridos dentro da reconstrução que precisaria o país finda a guerra civil, e também a exploração do petróleo. Neste contexto, a Câmara de Comércio italiana organizou uma viagem à Bengasi porque, segundo seu presidente, é a área industrial que precisaria maior intervenção e desenvolvimento, além de ser a mais estável e segura” (BBC, 2011b). Assim, os contratos assinados pela CNT com as empresas francesas não estão limitados a exploração do petróleo, mas também à compra de 60 mil toneladas de trigo, cujo custo é de US\$ 22 milhões (BBC, 2011b). No grupo das empresas favorecidas também asseguraram sua participação a British Petroleum, Repsol (Espanha) e ExxonMobil, Chevron, Occidental Petroleum (OXY), Hess e Conoco Phillips (norte-americanas) (MARTÍNEZ, 2011). Neste sentido, como admitiu o então ministro de comércio chinês, Chen Deming, a China teve importantes perdas econômicas na Líbia e agora se esforçava por voltar ao cenário. Vale salientar que a Rússia se absteve de aprovar a intervenção na Líbia porque empresas como Tatneft, Gazprom e Russian Railways (RZD) mantinham operações e até assinaram contratos no governo de Gaddafi. Esses contratos tratavam da exploração do petróleo (Tatneft), exploração das reservas de gás (Gazprom), assim como a construção de estradas de ferro entre as cidades de Sirte e Bengasi por um valor de US\$ 3 bilhões (MADSEN; SELSBAEK, 2012). Além disso, havia a disputa pelo controle dos fundos soberanos de inversão líbios, os quais estavam estimados, na época, em US\$ 56 bilhões, administrados pela *Libyan Investment Authority* (O’HARROW; GRIMALDI, 2011).

⁶⁷ Não houve limites no uso da força, dado que o apoio aos rebeldes se transformou numa caça contra Gaddafi. Promoveu-se também o domínio local após a queda de Gaddafi e a tomada de poder por parte do CNT. No entanto, “o CNT só representava o povo quanto a suas aspirações. Muita gente ainda apoia a Gaddafi e estariam ressentidos perante qualquer mudança no poder, rejeitando se juntar ao governo liderado pelo CNT” (VANDEWALLE, 2011, tradução nossa).

⁶⁸ A França reconheceu o CNT como o representante do povo líbio em 10 de março, antes da resolução 1973 ter sido aprovada, transmitindo a impressão que, detrás da proteção aos civis, a França tinha interesses partidários na Líbia. Além disso, o secretário de defesa do

sanções impostas à Líbia pelo CSNU fossem executadas quando começou o bombardeio aliado, eliminando qualquer tentativa de usar meios pacíficos para proteger aos civis⁷⁰.

Entre os principais críticos à intervenção estão a Rússia⁷¹, Brasil, Índia⁷², África do Sul⁷³ e a União Africana⁷⁴. Note-se que o conflito só

Reino Unido, Liam Fox, afirmou que se bem o objetivo não era a mudança de regime, ela poderia suceder dependendo do que acontecesse entre o povo líbio, e que a comunidade internacional queria o fim do regime de Gaddafi (WINTOUR; MACASKILL, 2011).

⁶⁹ Esta preocupação não reside somente na intervenção na Líbia, mas também no acontecido na guerra civil na Costa de Marfim. Nesta ocasião, a crise política desencadeada pela rejeição aos resultados eleitorais que apontavam como vencedor Alassane Ouattara, por parte do então presidente Gbagbo, provocou a guerra civil entre os dois bandos. A comunidade internacional reconheceu Ouattara como legítimo presidente e as forças da ONU, em especial forças francesas, constituíram missão de *Peacekeepers*. Gbagbo, no entanto, atacou-as e o CSNU, através da resolução 1975, autorizou o uso de todos os meios necessários para proteger os civis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011c). Porém, as forças da ONU intervieram na guerra civil a favor de Ouattara, provocando os protestos da Índia, China e Rússia, violando os princípios de neutralidade e imparcialidade. A Rússia manifestou que o uso de helicópteros contra a artilharia pesada não era forma de proteger civis, mas excesso das forças da ONU.

⁷⁰ É importante salientar que o poderio militar dos rebeldes só poderia assegurar o controle de Bengasi, mas não expulsar as forças de Gaddafi de Brega (BARRY, 2011).

⁷¹ A Rússia criticou o fato de que a OTAN efetuava ataques aéreos sobre Trípoli, ainda sob o controle das forças do governo líbio, matando um filho e três netos de Gaddafi, o que constituiria crime de guerra e um uso desproporcional da força, o que era inaceitável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011g). Também criticava que as forças da OTAN participassem do conflito armado, ajudando abertamente a uma das partes, neste caso aos rebeldes, ao cumprir seu mandato (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011kk). Esses ataques aéreos se deviam à compreensão da OTAN de que a resistência era maior que a esperada, tendo assim bombardeado qualquer lugar identificado como centro de comando e de controle (ZIFCAK, 2012). Também a Rússia manifestou sua preocupação de que a intervenção na Líbia virasse modelo para futuras implementações da Responsabilidade de Proteger, salientando ainda que muitos países do CSNU tinham relações amistosas com a Líbia antes da intervenção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011m). Cabe lembrar que, segundo Mofteh Missouri, intérprete de Gaddafi, o ex-presidente líbio contribuiu para a campanha presidencial de Sarkozy em 2007, doando aproximadamente US\$ 20 milhões, fato que Sarkozy negou (BBC, 2013).

⁷² A Índia ressaltou a situação atual das missões de paz da ONU, cujas capacidades estavam sendo superdimensionadas e, por isso, eram ineficientes para cumprir seu mandato. Como exemplo citou a Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo, a qual só tinha um *peacekeeper* para cada 1,500 quilômetros quadrados, além de não possuir os meios adequados para se deslocar pelo território congolês a fim de cumprir seu mandato (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011k).

⁷³ A África do Sul criticou a operação porque após 100 dias ainda não se chegava a uma solução para o conflito, o número de civis mortos continuava aumentando e os bombardeios da OTAN atingiam a infraestrutura vital para a população líbia (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011d), crítica realizada também pelo

terminou após oito meses de enfrentamentos e de um alto número de mortos em ambos os lados, além da destruição de várias cidades, tais como Misrata, Zawiyah, Bani Walid e Sirte (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011o).

Por fim, em 27 de outubro de 2011, foi aprovada a Resolução 2016, com 15 votos a favor. Na Resolução se pedia às novas autoridades líbias que se abstivessem de executar represálias (§3), lembrando que agora tinham a responsabilidade de proteger sua população, incluindo estrangeiros. Também ficava sem efeito a proteção dos civis por parte das forças da ONU, assim como a zona de exclusão aérea (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011p). Essa Resolução inaugurou a etapa de reconstrução e reconciliação por parte das novas autoridades líbias.

A análise desse panorama mostra como foi a intervenção na Líbia, salientando a importância de examinar a situação naquele país para compreender o caso sírio, considerando-se o reconhecimento do CNT como autoridade do governo por parte da ONU após a queda de Gaddafi.

O CSNU estabeleceu a UNSMIL (Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia), através da Resolução 2009 (§12), em 16 de setembro de 2011, a teve 15 votos favoráveis. A UNSMIL tinha como objetivos: a) prestar assistência às autoridades líbias visando restabelecer a segurança e a ordem pública; b) ajudar no processo de redação da nova constituição; e, c) promover a reconciliação nacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011d). Essa Resolução deixava sem efeito o congelamento de ativos da Libyan National Oil Corporation e a Zueitina Oil Company (§14), assim como a proibição de voos (§21) estabelecida na Resolução 1973. No entanto, vigorava o embargo de armas imposto na Resolução 1970. Neste tempo, a principal preocupação do CNT era capturar Gaddafi, que possuía grandes quantidades de ouro que poderia ser utilizado para patrocinar grupos terroristas e contratar mercenários. Desta forma, maiores esforços eram solicitados à OTAN para conseguir prendê-lo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011n). No

Comitê de Sanções, desmascarando as violações do mandato da ONU. Nesse momento, o cessar-fogo era visto como a única solução capaz de aliviar o sofrimento da população líbia, facilitando a entrega da ajuda humanitária às regiões que precisavam dela.

⁷⁴ O Ministro de Relações Exteriores de Gabão, Hamady Ould, em representação da UA, criticou a exclusão do continente africano na gestão do conflito, uma vez que qualquer um dos seus membros podia ser afetado pelo conflito líbio (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011k), como aconteceu com o Mali na Rebelião Tuaregue, em 2012.

entanto, Hunter adverte que os opositores líbios poderiam se transformar nos Osama Bin Laden de amanhã, usando o poder bélico contra os seus antigos aliados ocidentais (HUNTER, 2011). Deve-se acrescentar que, segundo o relatório da Human Rights Watch, forças da oposição executaram represálias contra a população da cidade de Tawurgha, ao sul de Misrata, acusando-os de terem participado, junto com as forças de Gaddafi, dos massacres acontecidos na cidade. O relatório de 24 de outubro de 2011 aponta que 53 supostos partidários de Gaddafi foram executados em um hotel em Sirte.

Depois da queda de Gaddafi, um governo central foi organizado e reconhecido internacionalmente, porém, os antigos grupos que formavam a oposição esperavam obter representação política. O governo central pediu para deixarem as armas, petição rejeitada pelas milícias, desencadeando confrontos com as forças do governo central. Nesses confrontos, milicianos islâmicos atacaram o consulado americano na cidade de Bengasi, provocando a morte do embaixador americano Christopher Stevens (BBC, 2012b). Devido à incapacidade do governo líbio para submeter as milícias rebeldes, o CSNU prorrogou o mandato da UNSMIL, procurando, segundo a Resolução 2323 (2016) apoiar o governo central líbio nas tarefas de reconstrução nacional, assim como facilitar o diálogo entre os diferentes atores políticos líbios (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

A partir da atuação do CSNU no caso líbio e, especialmente, da intervenção militar da OTAN e suas críticas, o conflito sírio tomou um rumo diferente e se estende até os nossos dias. Assim, também é importante considerar a situação atual da Líbia, imersa em um conflito armado que começou em 2011 e, apesar da queda de Gaddafi, continua, graças à fragmentação das milícias líbias.

2.2 O CASO SÍRIO

Os protestos na Síria começaram nos primeiros dias de março de 2011, após a detenção de 15 estudantes em Daraa, depois de terem feito grafites contra o governo. Os manifestantes demandavam maior liberdade e reformas políticas baseadas em um sistema político multipartidarista, porque o cenário político era dominado pelo Partido Baath (BADRAN, 2011). Segundo Leverett (2005), a consolidação do governo vem das bases fundadas por Hafez al-Assad, pai de Bashar al-Assad, o qual está sustentado em três pilares. Primeiro, consolidando a

presença dos membros do partido oficial no exército⁷⁵. O segundo pilar foi o processo de secularização tanto da política quanto da vida social, gozando da simpatia das minorias religiosas⁷⁶, assim como ter uma agenda econômica popular através de uma reforma agrária. Por último, a criação de uma presidência centralizada e personalizada, primeiro em Hafez e herdada a Bashar, possibilitando o exercício de uma autoridade absoluta sobre todos os assuntos do Estado⁷⁷.

O governo aprovou várias reformas, entre elas o fim do estado de exceção vigente desde 1963, e reconheceu-se o direito de manifestação de forma pacífica, assim como a celebração de eleições democráticas, procurando o pluralismo político. No entanto, a saída de Bashar al-Assad estava fora de questão.

No conflito sírio são várias as facções opositoras ao regime e que lutam contra o governo de Bashar, conquistando algumas partes do território sírio. Entre estes grupos destaca-se o Exército Livre Sírio (FSA, por sua sigla em inglês)⁷⁸, Jabhat al-Nusra⁷⁹ (ambos relacionados à al-Qaeda⁸⁰), o Comitê de Coordenação Nacional⁸¹, o Frente do Sul⁸²,

⁷⁵ Cada unidade foi colocada sob o controle do Comitê Militar através da ocupação dos postos-chaves pelos leais [ao Partido Ba'th] e a educação política das tropas não foi descuidada (LEVERETT, 2005).

⁷⁶ Vale salientar que Bashar al-Asad pertence à minoria religiosa alauita, a qual representa cerca de 15% da população, ou 3 milhões de sírios (BBC, 2012a). Assim, em razão do caráter secular do Partido Ba'th, os cristãos não têm restrições para praticar sua fé de forma pública, nem para construir seus templos (HINNEBUSCH, 2012).

⁷⁷ No processo da redação da Constituição de 1973, Hafez criou o Frente Nacional Progressista, associação política que agrupava oito partidos políticos: Partido Baath, Partido Comunista Sírio, Partido da União Socialista Árabe, Partido Nacional Socialista Sírio, Partido do Movimento Socialista Árabe, Partido Nacional Al-Ahd, Partido da União Democrática Socialista, Partido Sindicalista Socialista Democrático, Partido Sindicalista Socialista (LEVERETT, 2005).

⁷⁸ O FSA é vinculado à Al-Qaeda, tendo em vista um vídeo no qual se observa a bandeira do grupo terrorista ao fundo (POSEL, 2012).

⁷⁹ Afiliada à al-Qaeda.

⁸⁰ Al-Qaeda é um grupo fundamentalista islâmico terrorista. A origem da al-Qaeda data desde a guerra afgã-soviética, quando o partido comunista do Afeganistão solicitou a ajuda das forças militares soviéticas para conter aos insurgentes *mujahidin*, ou guerreiros islâmicos, os quais vieram de todo o mundo muçulmano (GUNARATMA; OREG, 2010). Uma vez terminada a guerra no Afeganistão, os voluntários muçulmanos voltaram aos seus Estados de Origem, carregando consigo as doutrinas e as táticas de guerra que aprenderam no campo de batalha. Isso permitiu o estabelecimento de uma rede entre al-Qaeda e outros grupos terroristas independentes, ainda que Bin Laden permanecesse como o cabeça da rede (THE 9/11 COMMISSION REPORT, 2004). Desta forma, essa rede inaugurou várias *Jihad Arenas*, isto é, regiões onde muçulmanos lutam contra os não muçulmanos, afirmando que é dever de todo muçulmano participar da luta (KOHLMANN, 2004). Em consequência, as *Jihad Arenas* deram origem à Jihad Global,

Fatah Halab, Havar Kilis Operasyon Odasi, Frente Islâmico, Daesh ou ISIS⁸³ (*Islamic State of Iraq and Syria*, seu nome em inglês), entre outros⁸⁴. Devido ao fato de que várias destas facções estão relacionadas à grupos terroristas, o governo sírio nega a existência de uma guerra civil⁸⁵⁸⁶, definindo o conflito como guerra contra os terroristas⁸⁷, pelo

espécie de guerra santa entre muçulmanos e infiéis, especialmente governos seculares ou ocidentais. Neste contexto, produziu-se a internacionalização do grupo no bloco ocidental. Bin Laden estabeleceu como alvos prioritários aqueles que representem o governo estadunidense, atacando, em um primeiro momento, a embaixada norte-americana no Quênia e na Tanzânia (GUNARATMA; OREG, 2010).

⁸¹ Este grupo é a favor de solucionar de maneira pacífica a crise síria e rejeita qualquer tentativa de intervenção militar, por isso é percebido como o grupo mais moderado dentro da oposição síria (BARNARD; SAAD, 2012) e tolerado pelo governo sírio. No entanto, é visto como uma organização pró-Bashar al-Assad (DARAGAH; FIELDING-SMITH, 2012).

⁸² Em 2015 conseguiram capturar a base Brigada 52, localizada na província de Daraa (NAYLOR, 2015).

⁸³ Este grupo terrorista também é conhecido como “Islamic State of Iraq and the Levant” (ISIL) ou simplesmente “Estado Islâmico”. O termo *Daesh* ou *Da'ish* é um acrônimo do nome anterior do grupo “al-Dawla al-Islamiya fil Iraq wa al-Sham”. No entanto, tem o som parecido com um verbo árabe que significa “esmagar” ou “pisar”, pelo qual possui uma forte conotação pejorativa em relação ao grupo terrorista (IRSHAID, 2015). Essa nova forma de chamar o ISIS responde afirmativamente ao apelo que fizeram os imãs britânicos a David Cameron (na época primeiro-ministro britânico) para que não chame o grupo terrorista de “Estado Islâmico”, pois isso conferia legitimidade e credibilidade a uma organização que não representa os valores muçulmanos (BOFFEY, 2014).

⁸⁴ Segundo estimativas do *Institute for the Study of War* são, aproximadamente, mil grupos rebeldes (Project On Middle East Political Science, 2013).

⁸⁵ Para Sambanis, quando um conflito interno ultrapassa a marca de mil pessoas mortas ele deve ser considerado como guerra civil (2004). Também quando se enfrentam um governo central forte e uma oposição fraca, o conflito é catalogado como insurgência (KALYVAS; BALCELLS, 2010).

⁸⁶ É importante entender em qual tipo de guerra pode ser catalogada a guerra na Síria. As guerras “clássicas” ou “institucionalizadas” são travadas entre dois ou mais Estados, detentores de estratégias e táticas altamente padronizadas, assim como os estabelecimentos militares similares entre os Estados beligerantes, tal como o respeito pelos códigos e leis de guerra (HOLSTI, 1996). Neste tipo de guerra, as forças beligerantes estão compostas por profissionais capacitados, remunerados, e devidamente uniformizados, possuindo o direito do uso da força para defender os interesses do seu Estado (CLAUSEWITZ, 2008). A característica mais importante deste tipo de guerra é entre “o legítimo portador de armas e os não combatentes” (KALDOR, 2012, p. 22, tradução nossa).

O segundo tipo de guerra trata das guerras totais. Nelas se passa da utilização de profissionais capacitados a uma *levée en masse*, fator pelo qual toda a população poderá participar na guerra através do recrutamento e impostos de guerra. Neste tipo de guerra, o importante é aniquilar o inimigo, sendo que o custo do evento será pago por aqueles que forem vencidos (HOLSTI, 1996). Devido ao alcance universal que tem a guerra sobre a população, ela desperta sentimentos de euforia e zelo patriótico nesta última. O termo

que lhe é permitido utilizar artilharia pesada. Assim aconteceu o massacre de Houla⁸⁸, onde o governo sírio afirmou que os alvos dos seus ataques eram terroristas (AL JAZEERA, 2012) e, segundo este argumento, estaria protegendo a população local.

Após cinco meses dos primeiros confrontos, aconteceu a primeira reunião dentro do CSNU para tratar da situação da Síria. Em 27 de abril de 2011, quatro países (França, Alemanha, Portugal, e Reino Unido) apresentaram um primeiro projeto de resolução, condenando, ainda que sem nenhuma medida coercitiva, a repressão do governo sírio contra as

“total” se deve a que “os objetivos estratégicos mudaram de infligir vitórias decisivas no campo para ferir a capacidade do adversário de travar a guerra de forma mecanizada. Isso significava atacar alvos não militares” (HOLSTI, 1996, p. 34, tradução nossa).

Por último temos as “novas guerras”, termo pelo qual são designadas aquelas guerras que acontecem no interior do Estado, diferente das guerras clássicas ou totais. Elas têm relação direta com a fragmentação do Estado, sendo que a participação da população civil é baixa uma vez que nenhuma das partes é percebida como possuidora de legitimidade pela população. A produção da indústria nacional cai, de modo que o gasto da guerra depende da ajuda externa ou da predação dos recursos (KALDOR, 2012). A principal diferença entre as novas guerras e os outros tipos, é que nelas o objetivo dos revolucionários é tornar a população fiel à ideia da revolução. Por outro lado, nas novas guerras os revolucionários exigem lealdade a um rótulo ou selo, o que, caso não ocorra, acarretará a eliminação da população. Desta forma, “a ‘nova guerra’ visa criar um ambiente desfavorável para todas aquelas pessoas que não consegue controlar” (KALDOR, 2012, p. 104, tradução nossa).

Uma característica das chamadas novas guerras é que nelas não há campo de batalha, isto é, ausência de frentes, de bases, até mesmo de uniformes, assim como desrespeito aos limites do território do Estado (VAN CREVELD, 1991).

Outra das características é o tipo de economia que vai sustentar o esforço bélico dos beligerantes. Assim, devido à falta de recursos, ambos os beligerantes disputam os ativos da população, fluxos disponíveis de materiais, comida e dinheiro” (MELANDER; ÖBERG; HALL, 2006, p. 10, tradução nossa). Além disso, as atividades criminosas também são utilizadas como fontes de renda, incluindo o tráfico de armas, drogas ou de pessoas. Desta forma, se a guerra clássica era produtiva para o Estado, o qual colocava nela seu esforço industrial, a situação é diferente nas novas guerras em razão de seu caráter predatório. Essa predação não é exclusivamente voltada para os recursos nacionais, mas para recursos vindos do exterior, como é o caso da ajuda humanitária, sendo “reciclados através de inúmeras formas de transferência de ativos e negociações no mercado negro por aparatos militares” (KALDOR, 2012, p. 112, tradução nossa).

⁸⁷ O governo de Bashar argumenta que os grupos terroristas procuram sua queda para servir aos interesses das potências ocidentais, dado que os alvos dos ataques por parte dos rebeldes são as instituições do Estado, o exército e as universidades, assassinando professores ou cientistas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011m).

⁸⁸ O massacre de Houla aconteceu em 25 de maio de 2012, na cidade de Toula, pertencente à região de Houla, ao noroeste de Homs. Segundo a ONU, foram assassinadas mais de 108 pessoas, a metade delas crianças. De acordo com testemunhas, foram as Shabihah, milícias leais a Bashar al-Assad (REUTERS, 2012).

manifestações⁸⁹ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). No entanto, esse projeto foi vetado tanto pela Rússia⁹⁰ quanto pela China, explicando que o veto estava de acordo com suas abordagens políticas.

Foi apresentado um segundo projeto, em fevereiro de 2012, o qual também não ameaçava punir Assad, assim como o primeiro, mas condenava a violência do governo sírio, além de pedir a retirada das tropas governamentais das cidades e a colaboração com o plano elaborado pela Liga Árabe (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012e). O plano estava baseado em três pilares: primeiro, o cessar-fogo; segundo, aceitar a assistência dos órgãos da Liga Árabe; e, terceiro, a realização de um processo político de transição liderado pela própria Síria⁹¹. Um terceiro projeto implicava a execução de sanções caso o governo sírio não retirasse a artilharia pesada das cidades (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012f). Estes novos projetos de resolução também foram vetados pela Rússia e China⁹²⁹³.

⁸⁹ Nessa reunião, o representante do Reino Unido, Mark Grant, sintetizou a posição britânica e a visão ocidental sobre o conflito em quatro pontos. Primeiro, correspondia ao governo sírio proteger sua população e os manifestantes poderiam protestar de forma pacífica. Segundo, Bashar al-Assad tinha que responder às demandas do povo sírio através de reformas autênticas e imediatas. Terceiro, aqueles que cometeram atos de violência tinham que responder por seus atos, em especial aqueles que tinham capacidade de decisão. Por último, a comunidade internacional devia pronunciar-se para condenar a violência na Síria (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Vale salientar que, nesse momento, não se discutia a possibilidade de impor sanções à Síria, mas era o próprio governo sírio quem tinha que encontrar uma solução para o conflito.

⁹⁰ Vitaly Churkin, representante da Rússia, indicou que o respeito à soberania nacional, à integridade territorial da Síria e ao princípio de não intervenção deveriam ter primazia nas resoluções do CSNU. Para a delegação russa, o que acontecia na Síria não representava uma ameaça à paz e segurança internacionais. Além disso, salientou que o projeto de resolução só iria aumentar o conflito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011).

⁹¹ Este projeto de resolução foi apresentado, em 4 de fevereiro de 2012, pela Alemanha, Arábia Saudita, Bahrein, Colômbia, Egito, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos, França, Jordânia, Kuwait, Líbia, Marrocos, Omã, Portugal, Qatar, Reino Unido, Togo, Tunísia e Turquia.

⁹² O argumento central do veto era que não se podia culpar o governo de Bashar al-Assad por tudo o que acontecia, dado que os rebeldes também cometiam crimes contra a população civil. A Rússia também denunciava a presença de grupos terroristas filiados à Al-Qaeda que procuravam por patrocinadores estrangeiros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012j), em clara referência aos rebeldes sírios que esperavam que os Estados ocidentais agissem, como aconteceu na Líbia. Além disso, o projeto da Liga Árabe exigia a saída de Assad, violando a soberania síria e encorajando, implicitamente, uma intervenção militar na Síria. Também a China argumentava que esses projetos iam contra o princípio de não intervenção, presente na Carta de São Francisco. Segundo o

Dentro desse panorama, o governo sírio realizou uma consulta popular sobre a aprovação das reformas promovidas pelo governo que, de acordo com Bashar Jaafari, Representante Permanente da Síria na ONU, era a chave para garantir o pluralismo político (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012d). Esta consulta contou com a participação de 57% dos eleitores e 89% votaram a favor do governo (ANDRADE, 2012).

Devido às travas dentro do CSNU para pôr fim ao conflito sírio, Kofi Annan, enviado especial da ONU à Síria, propôs um plano, o qual foi aprovado por Assad em 27 de março de 2012. O plano de Annan exigia: 1) o cessar do uso de artilharia pesada contra as cidades; 2) o fornecimento de ajuda humanitária àquelas populações que precisassem dela; 3) a libertação de pessoas detidas arbitrariamente; 4) o reconhecimento da população de se manifestar pacificamente⁹⁴. Este

representante chinês, Li Baodong, as sanções que queriam impor à Síria não ajudariam na resolução do conflito, mas complicariam a situação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011m). Os argumentos chineses salientavam o desequilíbrio que seria gerado ao exercer pressão em uma das partes, neste caso o governo sírio, e a inviolabilidade da soberania e o princípio de não intervenção, ambas consideradas normas básicas do direito internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012j).

Por outro lado, a Rússia tinha um projeto de resolução respaldado pela China (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012g). Os pontos mais importantes deste projeto eram o cessar-fogo de todas as partes envolvidas no conflito e o acesso à ajuda humanitária. Salienta-se que essa resolução abrangia tanto o governo sírio quanto todos os combatentes. No entanto, o projeto não foi apresentado para votação porque a Rússia declarou que os países ocidentais pretendiam favorecer só os rebeldes, assim como fizeram na Líbia. Assim, a Síria enfatizou o desejo de intervenção dos Estados ocidentais por motivações políticas e não motivações humanitárias, dado que Assad não era aliado de nenhum deles. Salientou também que esses mesmos Estados tinham vetado qualquer resolução sobre a situação da Palestina, onde Israel é acusado de crimes contra a humanidade praticados contra os palestinos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011m).

⁹³ Vale salientar que o Brasil, Índia e África do Sul se abstiveram no primeiro projeto, mas apoiaram os outros dois, deixando sozinhas a Rússia e a China. A Índia explicou que a responsabilidade do CSNU, nessa situação, era renunciar à violência e procurar a resolução de conflitos internos através de meios pacíficos (ONU, 2011). Thakur indica que a mudança na posição indiana tem uma explicação de *realpolitik*: “a Índia não queria contrariar aos seus seis vizinhos do Golfo Pérsico (incluindo Arábia Saudita), onde quase seis milhões de indianos trabalham e moram” (THAKUR, 2013, p. 71, tradução nossa).

⁹⁴ O CSNU aprovou também o plano enviando, em 14 de abril de 2012, a Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS), para vigiar o cessar-fogo entre ambas as partes, pedindo ao governo sírio que assegurasse o funcionamento da missão, facilitando o deslocamento e garantindo a liberdade de circulação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012c). O prazo estabelecido foi de 90 dias, que logo foram prolongados por um período de mais 30 dias, até 21 de agosto de 2012. Também houve modificação no mandato da UNSMIS, tendo competência para procurar alguma solução

plano não pedia a saída de Assad do poder, dado que era o próprio governo sírio quem executaria cada ponto do plano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Neste sentido, pedia-se um governo democrático e pluralista capaz de conclamar eleições sem risco de fraude. Desta forma, visava-se a eliminação do sectarismo ou discriminação, seja por raça, religião ou língua. Para a aplicação do compromisso, executado por um governo de transição, indicava-se, como medidas essenciais, o estabelecimento de um governo com a capacidade de criar um ambiente político neutro, com plenos poderes executivos. Para isso, a melhor opção para a formação do governo de transição incluía membros da administração de Assad, assim como os representantes da oposição. O estabelecimento de uma democracia multipartidista podia levar à revisão da constituição, ou à promulgação de uma nova. Em ambas alternativas deviam ocorrer consulta popular. O Grupo de Ação para a Síria⁹⁵ (*Group of Friends of the Syrian People* ou *Friends of Syria Group*, em inglês) exigia o respeito à soberania, independência e unidade territorial síria e a resolução do conflito baseada no diálogo e negociação entre governo e oposição. Por outro lado, o mesmo Grupo de Ação se mostrava contrário a uma maior militarização do conflito, o que significava não prestar apoio nem às forças de Assad nem à oposição. O CSNU acreditou na possível efetividade das reuniões de Genebra de 2012, expressada nas

pacífica para o conflito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012e). Neste contexto, em 21 de abril de 2012, o CSNU reitera seu apoio ao plano de Annan, pedindo ao governo de Assad para “a) parar os deslocamentos das tropas com direção às cidades; b) deixar de usar armamento pesado nesses locais; e c) retirar os acampamentos militares de perto da população (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012y). No entanto, em 16 de agosto de 2012, o embaixador francês, Gérard Araud, informou que o mandato da UNSMIS não seria renovado porque não existiam as condições necessárias para o sucesso da Missão (informação verbal).

⁹⁵ O Grupo de Ação para a Síria é um coletivo diplomático internacional, impulsionado pelo ex-presidente da França, Nicolas Sarkozy, conformado pelo Egito, França, Alemanha, Itália, Jordânia, Catar, Arábia Saudita, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos e a Coalizão Nacional Síria da Oposição e das Forças Revolucionárias. O objetivo do grupo é achar uma solução à crise síria, depois dos vetos da Rússia e da China ao projeto de resolução S/2012/77 (IRISH, 2012). Esse projeto de resolução condenava a violência usada pelo governo sírio contra a população civil, assim como a violação dos direitos humanos, tais como as detenções arbitrárias, tortura, violência sexual, violações cometidas, incluso, contra crianças (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012e). As reuniões aconteceram desde 2012, sendo a última destas em 22 de junho de 2013, onde os Estados-membros discutiam a possibilidade de fornecer armas aos rebeldes (AL JAZEERA, 2013).

Resoluções 2118 (2013)⁹⁶, 2139 (2014)⁹⁷, 2165 (2014)⁹⁸, 2175 (2014)⁹⁹, 2191 (2014)¹⁰⁰, 2235 (2015)¹⁰¹, 2254 (2015)¹⁰², 2258 (2015)¹⁰³.

Contudo, o plano não foi respeitado por Assad, que atacou a cidade de Homs, resultando em mais de 200 pessoas mortas. Diante deste incumprimento, e os entraves experimentados no CSNU, a Liga Árabe, em 12 de novembro de 2011, através do primeiro ministro do Qatar, Hamad bin Jassim, decidiu impor sanções econômicas à Síria¹⁰⁴.

⁹⁶ Resolução referente à aplicação da decisão do Conselho Executivo da Organização para a Proibição de Armas Químicas. Nessa Resolução está anexo o Comunicado Final do Grupo de Ação para a Síria.

⁹⁷ Condena as violações massivas aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário pelos crimes cometidos pelas autoridades sírias, assim como levantamento do cerco imposto aos centros históricos de Homs (Homs), Nubl e Zahra (Aleppo), Madamiyet Elsham (periferia rural de Damasco), Yarmouk (Damasco), leste de Ghouta (periferia rural de Damasco), e Darayya (periferia rural de Damasco), permitindo a assistência humanitária e a entrega de medicamentos e alimentos à população civil.

⁹⁸ Reforça o pedido de permitir entregar assistência humanitária à população síria. Para tanto autoriza a utilização de rotas através das linhas do conflito e nas regiões fronteiriças de Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah e Al-Ramtha. Também estabelece um mecanismo de vigilância, sob a autoridade do Secretário-Geral da ONU, com o consentimento dos Estados vizinhos da Síria, para supervisionar a entrega da assistência humanitária.

⁹⁹ Reafirma a obrigação das partes em conflito de respeitar o Direito Internacional Humanitário, principalmente a Convenção de Genebra de 1949 e seu Protocolo de 1977. Assim, também pede aos funcionários da ONU para respeitar as leis nacionais e leis internacionais, e as organizações humanitárias para defender os princípios da humanidade, a neutralidade, a imparcialidade e a independência em suas atividades humanitárias.

¹⁰⁰ Exige o cumprimento das obrigações impostas pelo Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos, lembrando que os abusos cometidos podem ser tipificados como crimes de guerra e contra a humanidade.

¹⁰¹ Reforça a condenação do uso de armas químicas no conflito sírio, assim como proíbe ao governo sírio a produção, desenvolvimento, compra, armazenamento, conservação, transferência, direta ou indiretamente, de armas químicas para outros Estados ou agentes não estatais. Pede, além disso, a cooperação de todos os Estados para que forneçam informação sobre pessoas, organizações ou governos que tenham usado armas químicas na Síria.

¹⁰² Nesta Resolução se acreditava no estabelecimento de um governo de transição capaz de promulgar uma nova constituição não discriminatória em um prazo de seis meses, assim como a realização de eleições justas nos dezoito meses seguintes à promulgação da constituição, sob a supervisão da ONU.

¹⁰³ Exige o cumprimento das obrigações impostas pelo Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos, lembrando que os abusos cometidos podem ser tipificados como crimes de guerra e contra a humanidade. Assim, também expressa a necessidade de aplicar na íntegra o Comunicado de Genebra de 2012.

¹⁰⁴ A Liga Árabe mostrou seu apoio às manifestações que pediam mudanças democráticas e sociais e, junto com a União Europeia e os Estados Unidos, impôs proibição de voos e

A Liga suspendeu sua filiação em 16 de novembro de 2011, porém, não houve o efeito desejado porque a Síria continuou recebendo apoio da China, Rússia e Irã.

Kofi Annan renunciou ao cargo de enviado especial, em 2 de agosto de 2012, acusando ao governo sírio de falta de vontade para solucionar o conflito, criticando o aumento da militância da oposição síria e a incapacidade do CSNU de cumprir o acordo dos seis pontos (GLADSTONE, 2012).

O governo sírio foi acusado de execuções arbitrárias contra manifestantes e membros da mídia, assim como desapareições forçadas, torturas e violência sexual, inclusive contra crianças¹⁰⁵, o que, segundo a Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Navanethem Pillay, constituem crimes contra a humanidade. Há também acusações de uso de artilharia pesada e munições de fragmentação contra aqueles que apoiam a oposição, incluindo civis que moram nos territórios controlados por ela¹⁰⁶¹⁰⁷¹⁰⁸. Mas o governo de Bashar não é o único que

congelamento de ativos aos oficiais sírios (MARSH, 2011). Contudo, a imposição de sanções unilaterais também não é favorável à resolução do conflito, pois elas vão tornar mais robusta a solidariedade do grupo, neste caso, o exército sírio, e não oferecem nenhum incentivo para negociar o cessar-fogo.

¹⁰⁵ Neste ponto, Haran indica que a mídia dos países árabes exagera as versões dadas pelos manifestantes, inflando as cifras dos mortos e culpando exclusivamente as forças do governo sírio, quando as forças rebeldes efetuaram ataques armados (HARAN, 2016).

¹⁰⁶ O representante da Alemanha na ONU expressou que o governo sírio atacava com artilharia pesada, como tanques, as populações de Daraa e Baniyas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Diante dessas repressões violentas, as manifestações pediam cada vez mais a queda do regime.

¹⁰⁷ A Human Rights Watch registrou 56 ataques com bombas incendiárias entre novembro de 2012 e setembro de 2013. Um desses ataques teve como alvo uma escola de Aleppo, queimando vários dos estudantes (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013). Assim, registraram-se também massacres das forças do governo e das milícias contra civis desarmados, em Idlib e Homs, “onde famílias inteiras foram executadas com pistolas e facas pelas forças que iam de porta em porta em um massacre de nove horas” (ADAMS, 2015).

¹⁰⁸ O Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR, pelas suas siglas em inglês) apresentou o Relatório da Comissão Internacional Independente de Investigação sobre a República Árabe Síria, no qual informa as graves violações aos direitos humanos, crimes de guerra, tortura, estupro e o uso de franco-atiradores por parte das forças governamentais. Nos alvos dos ataques estão incluídos hospitais, pessoal médico e bens culturais, como aconteceu quando Aleppo foi bombardeada com barris explosivos, aterrorizando a população civil. Dentro dessas estratégias ressaltam-se os cercos às cidades, impedindo o fornecimento de suprimentos básicos, como alimentos ou medicamentos (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2014a). Por causa dos ataques das forças sírias, os centros de saúde da oposição se estabeleceram em casas e mesquitas. No

comete essas violações¹⁰⁹. Os grupos da oposição são acusados de massivas violações aos direitos humanos, tais como decapitações ou crucificações de civis contrários ao Daesh, soldados do governo capturados ou grupos rivais¹¹⁰ (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2014b).

entanto, estes hospitais também são alvos de bombardeios, como o que aconteceu em 13 de setembro de 2013, no qual “o hospital de campanha ‘Al-Nur’ localizado em Yabroud (província de Homs) foi bombardeado por um avião das Forças Armadas Sírias, quando morreram oito pacientes” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a). Esse conjunto de fatos constitui violação gravíssima ao Direito Internacional Humanitário e às Convenções de Genebra.

¹⁰⁹ Especial ênfase merecem as violações cometidas contra as crianças. As forças do governo, forças de inteligência e a milícia Shabbiha são acusadas de assassinar e mutilar, fazer detenções arbitrárias, torturar e infligir maus tratos, incluída a violência sexual, e usar como escudos humanos a crianças que, em alguns casos, não superam os nove anos de idade. Indica-se que as crianças sofrem os mesmos métodos de tortura aplicados aos adultos, isto é, pancadas, choque elétrico, posições extenuantes e ameaças e atos de tortura sexual (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013b). Também realizaram ataques contra escolas, as quais foram convertidas em bases militares e centros de detenção, visando as crianças, as quais se presume têm familiares associados à oposição ou eles mesmos pertencem a estes grupos. Contudo, não há registro de que nem as forças do governo nem as milícias locais tenham recrutado crianças menores de dezoito anos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013a). Salienta-se que no Código de Conduta do FSA, de agosto de 2012, não se menciona nem proíbe o recrutamento e uso de crianças para fins militares, no entanto, esta prática parece não ser parte do *modus operandi* do FSA (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a). No caso das forças rebeldes, elas são acusadas de recrutar crianças-soldado para funções de apoio, tais como transporte dos alimentos e água, cozinheiros, mensageiros, espíões ou na restituição de munições. O recrutamento no FSA depende da indicação por parte de um parente ou se ela perdeu todos seus familiares. Segundo o relatório do Secretário-Geral da ONU, “a falta de educação, oportunidades de trabalho e a pressão entre pares eram os principais fatores no recrutamento de crianças refugiadas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a, §16, tradução nossa). Diante desse panorama, o governo sírio publicou a lei 11/2013, na qual “tipifica como delito todas as formas de recrutamento de crianças pelas forças armadas e grupos armados, especialmente para participar diretamente nos combates, levar e transportar armas, munições, colocar artefatos explosivos [...] servir de escudo humano” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a, §64). Tanto as forças sírias quanto rebeldes são acusadas de sequestrar crianças para pedir resgate, liberação de prisioneiros ou para fazer pressão sobre parentes que agem no grupo contrário.

¹¹⁰ As vítimas são acusadas de pertencer a outros grupos armados, ser espíões do governo ou violar o código penal do Daesh. A maioria das vítimas são homens adultos, mas também menores entre 15 e 17 anos. As mulheres são apedrejadas até a morte por grupos de pessoas autorizadas pelo Daesh. Quando crucificados, os cadáveres são expostos publicamente, por um período máximo de três dias, como advertência aos moradores locais sobre o custo da traição à causa do Daesh (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2014b).

Diante deste panorama, Simon Adams (2015) diferencia cinco fases que caracterizam o conflito sírio. A primeira vai desde o começo do conflito, em março de 2011, até meados daquele mesmo ano, quando uma multidão protestou pedindo a liberação dos jovens apreendidos na cidade de Daara enquanto pintavam um grafite contra o governo de Bashar. Como resposta, as forças do governo abriram fogo contra a multidão (FAHIM; SAAD, 2013). Nessa primeira fase, os protestos se focavam em reformas democráticas, assim como o fim do estado de emergência que vigorava há 48 anos.

A segunda fase vai desde meados de 2011 até o final do mesmo ano. Nessa fase, os protestantes, assim como os desertores das forças do governo na Turquia, juntaram-se ao recém-criado FSA. Em outubro de 2011, formou-se o Conselho Nacional Síria, coalizão de grupos da oposição que, em novembro de 2012, mudou o nome para Coalizão Nacional das Forças da Revolução e a Oposição Sírias, mais conhecido como a Coalizão da Oposição Síria (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a). O exército sírio também participou na repressão dos protestos contra o governo de Bashar al-Assad, como foi o caso da cidade portuária de Latakia, onde 26 pessoas morreram por causa dos ataques das forças armadas sírias (OWEIS, 2011). Igualmente, vale lembrar que houve manifestações a favor de Bashar al-Asad, principalmente nas cidades de Aleppo e Damasco (BAKRI, 2011).

Diante da resistência do FSA, o governo de Bashar teve que repensar sua estratégia no conflito. Nesse contexto aconteceu a terceira fase do conflito sírio, a qual é caracterizada pela resposta militar às cidades que estavam sob domínio da oposição, incluindo ataques aéreos, uso de artilharia pesada e munições de fragmentação, proibida pela Convenção sobre Munições de Fragmentação¹¹¹. Assim, em fevereiro de 2012, o governo lançou sua ofensiva militar contra a cidade de Homs, com uma população de 600.000 pessoas, o que incluía o cerco da cidade¹¹² e o bombardeio de artilharia sob o distrito de Baba Amr.

¹¹¹ A Convenção sobre Munições de Fragmentação foi assinada em 30 de maio de 2008 em Dublin, entrando em vigor em 1º de agosto de 2010. Dentre os Estados que assinaram, destacam os Estados-membros da União Europeia, assim como o Canadá. Vale salientar que a Convenção tem a oposição dos Estados Unidos, Rússia, China, Índia, Israel, Paquistão e Brasil, Estados que fabricam munições de fragmentação. A Síria não é parte da Convenção. O objetivo principal da Convenção é proibir o uso, desenvolvimento, produção, aquisição, armazenamento de munição de fragmentação (CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES DE FRAGMENTAÇÃO, 2008).

¹¹² A principal característica dos cercos é que colocam na mesma situação de necessidade tanto aos combatentes quanto a população civil, motivo pelo qual representa uma violação ao Direito Internacional Humanitário (VAN SCHAACK, 2016).

Através desta ofensiva, “o governo esperava que a exibição dessas forças aterrorizasse a maioria da população sunita, que era considerada o núcleo constituinte da oposição, subjugando-a” (ADAMS, 2015, p. 6, tradução nossa)¹¹³. Também nessa fase utilizaram-se os helicópteros para realizar ataques. Até julho de 2012, 70 ataques aéreos foram documentados, afetando também a população civil. Também nesse momento surgiram as milícias civis que cooperaram com as Forças Armadas Sírias, como Shabiha. Nas comunidades partidárias de Assad se formaram os comitês populares, os quais estão encaixados nas Forças de Defesa Nacional, com o objetivo de repelir os grupos armados da oposição. Desta forma, em 2013, as forças do governo se retiraram do Curdistão¹¹⁴ sírio, e grupos curdos sírios e o braço armado do Partido de União Democrática assumiram a defesa, atuando no nordeste da Síria.

A quarta fase do conflito começa em 2013, quando os confrontos militares passaram a dominar o cenário sírio, quando se entendeu que a vitória militar é o único caminho para sair vitorioso, proliferando-se o surgimento de grupos armados que têm estrutura própria de mando, táticas e objetivos militares e políticos, originando hostilidades entre os próprios rebeldes. Nesse panorama cobram importância atores internacionais, tais como a Rússia, Irã ou Hezbollah¹¹⁵, do lado do governo sírio, e doadores estrangeiros às milícias rebeldes¹¹⁶,

¹¹³ No original: “The government hoped that unleashing such forces would terrorise the majority Sunni population, who were considered the opposition’s core constituency, into submission”.

¹¹⁴ O Curdistão é uma região geográfica e cultural habitada pelos curdos, povo de origem indo-europeia, cuja população compartilha língua e costumes similares. A região conhecida como Curdistão abarca um planalto e áreas montanhosas. A característica desta região é que não pertence a um único Estado, mas está repartida entre cinco Estados: Turquia, Irã, Iraque, Síria e Armênia. No entanto, somente dois Estados possuem denominações em seus mapas: a província iraniana do Curdistão e a região autônoma Curda no Iraque (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2009). No caso do Curdistão sírio, é uma região situada no norte e nordeste do território. Devido à guerra civil na Síria, declarou-se como região autônoma, ainda que não seja reconhecida nem pelo governo de Bashar al-Assad nem pela ONU, contando com uma faculdade para treinar aos seus futuros líderes, tanto homens quanto mulheres, o Estado de Direito e democracia direta (ENZINNA, 2015).

¹¹⁵ A importância de cada um desses atores será analisada no decorrer das páginas.

¹¹⁶ Há relatórios sobre o fornecimento de armas ao FSA e ao Frente Islâmico por parte dos Estados Unidos, em uma operação encoberta da Agência Central de Inteligência (MEMMOTT, 2013). Assim, a partir do envolvimento das forças militares russas, o então presidente norte-americano Barack Obama autorizou o fornecimento de armas ao Frente Islâmico, com o objetivo de combater o Daesh (STARR, 2015). Por outro lado, o Reino Unido, em 2012, contribuiu com equipamentos não letais e medicamentos ao FSA por um valor aproximado de cinco milhões de libras esterlinas (BBC, 2012c). Além disso, a

possibilitando a compra de armamento e munições, assim como o incremento do número de combatentes e extremistas islâmicos (ADAMS, 2015).

Desde finais de 2013, a quinta fase do conflito é marcada pelo tom sectário, tornando-se uma luta entre a maioria da população sunita e as minorias que formam a base do governo¹¹⁷, ou que se sentem protegidos da ameaça que significaria a maioria sunita no poder. Assim, o cenário está dominado por grupos armados como Daesh ou al-Nusra. Por isso, “a guerra civil tem fraturado a Síria em linhas confessionais e dividido o país em retalhos instáveis que competem por zonas militares” (ADAMS, 2015, p. 7, tradução nossa)¹¹⁸. Desta forma, nenhum grupo exercia a soberania em todo o território, mas ela estava dispersa, fragmentada entre o governo de Bashar e a oposição, assim como o Daesh¹¹⁹. O Mapa 1 mostra qual era a configuração do território sírio em 2015.

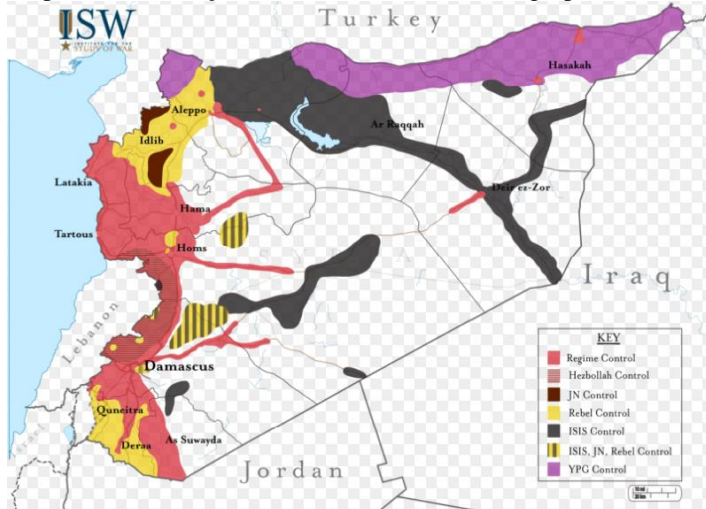
força aérea britânica bombardeou poços de petróleo controlados pelo Daesh em Omar, no leste sírio (BBC, 2015e). No caso da França, forneceu ajuda logística aos curdos, mas devido aos ataques terroristas em 13 de novembro de 2015, em Paris, realizou ataques aéreos alvejando os campos de treinamento do Daesh no leste da Síria (IRISH; VIDALON, 2015). Já o caso da Turquia é especial, pois o FSA foi criado sob a supervisão da inteligência militar turca (MANNA, 2012). O envolvimento da Turquia na guerra civil síria é tal que é considerada a maior patrocinadora dos grupos de oposição contra o regime de Bashar al-Assad (WORLD POST, 2016).

¹¹⁷ Dentre as minorias que participam na guerra civil síria vale destacar os alauitas, minoria à qual pertence Bashar al-Assad; os cristãos, os drusos, os iazídis, além dos curdos.

¹¹⁸ No original: “The civil war has fractured Syria along confessional lines and divided the country into an unstable patchwork of competing military zones”.

¹¹⁹ Desde Latakia, no oeste, até a fronteira com o Líbano e o sul de Damasco, o governo de Bashar controla um terço do país. No nordeste, os curdos tentam forjar um Estado para eles. Já o vale do Eufrates está sob o controle dos vários grupos rebeldes. Por exemplo, o Daesh estabeleceu sua capital em Raqqa, perto de Mossul (ADAMS, 2015). A tomada de Raqqa pelo FSA provocou bombardeios aéreos na cidade pelo governo sírio, nos quais morreram 39 pessoas (INDEPENDENT, 2013). No entanto, foram os jihadistas, membros do Daesh, que expulsaram as forças do FSA de Raqqa (REUTERS, 2014).

Mapa 1 - Distribuição do território sírio entre os grupos combatentes¹²⁰



Fonte: Institute for the Study of War, 2015

As cinco fases da guerra civil síria, em especial a última, explicam o surgimento de grupos extremistas, cuja máxima expressão constitui o Daesh.

Nesse contexto, perante a impossibilidade de agir através do CSNU e o fracasso do plano de Annan, o bloco ocidental, liderado pelo P3 do CSNU¹²¹, debate sobre a possibilidade de ajudar militarmente os rebeldes, e, no caso, qual grupo rebelde, dado que a fragmentação da oposição síria¹²² torna difícil distinguir quem é rebelde e quem forma

¹²⁰ Para visualizar a configuração atual da Síria visitar <https://syriancivilwarmap.com>.

¹²¹ Estados Unidos, Reino Unido e França.

¹²² A diferença do acontecido na Líbia, onde os rebeldes estavam representados pelo CNT, na Síria existem muitas divisões dentro da oposição, o que dificulta para a comunidade internacional identificar o porta-voz autorizado. Cumpre lembrar que, caso o CSNU se encontre travado na intervenção, alguma organização regional pode intervir, mas o fogo tem que ser de baixa intensidade, destinado à proteção dos civis e o requerimento tem que ser feito por um grupo de oposição que detenha amplo apoio popular (WILLIAMS; ULBRICK; WORBOYS, 2012), o que não é o caso da oposição síria. Este fato é atribuível à grande quantidade de opositores que não residem na Síria, assim como a atuação da Irmandade Muçulmana, o que polariza e impede a unificação da oposição síria (HARAN, 2016). Desta forma, encontram-se grupos jihadistas aliados a al-Qaeda, os quais lutam contra o FSA, assim como as milícias curdas que tentam conter o avanço do Daesh (CHRISTIA, 2013). Essa fragmentação e luta entre os próprios rebeldes deve-se a que os grupos rebeldes não exigem a mudança de determinadas políticas, mas

parte da rede do Daesh. Deste modo, a fragmentação impede negociar a entrega de assistência humanitária¹²³ nos territórios controlados pela oposição¹²⁴.

Assim, a quinta fase do conflito também permite distinguir o novo rumo da guerra na Síria: é preciso entender que ela não está mais restrita ao território sírio, mas não configura um conflito armado internacional, devendo ser entendida como um conflito armado internacionalizado¹²⁵. Por isso, outros atores cobram maior importância

seu único objetivo é ser parte do governo, seja através de parceria ou substituindo o governo atual (FEARON, 2013).

¹²³ A assistência humanitária significa “prover as necessidades básicas em casos de emergência, visando preservar a vida, prevenir e aliviar o sofrimento humano, assim como preservar a dignidade humana se os governos ou autoridades locais estão sobrecarregados, são incapazes ou não tem a vontade de agir (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 6)

¹²⁴ Em junho de 2013, quatro caminhões que transportavam 160 toneladas de assistência humanitária foram sequestrados e saqueados pelo Al-Khandak na província de Idlib (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a).

¹²⁵ Da leitura do artigo 2 comum a a todas as Convenções de Genebra de 1949, segue-se que o conflito armado internacional é aquele que tem por atores a dois ou mais Estados (CONVENÇÕES DE GENEBRA, 1949). Salienta-se que não é necessário o reconhecimento do estado de guerra de uma das partes. Segundo Pictet, o conflito armado intenacional envolve “[q]ualquer diferença que surja entre dois Estados e que conduzam à intervenção das forças armadas é um conflito armado na acepção do Artigo 2, mesmo que uma das Partes nega a existência de um estado de guerra. Não faz diferença quanto tempo dura o conflito, ou a quantidade de matança” (PICTET, 1952, p. 32, tradução nossa). Reafirmando este posicionamento, o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia afirmou a existência de conflito armado quando há uso da força armada entre os Estados (1995).

Já o artigo 3 comum a a todas as Convenções de Genebra de 1949, discorre sobre o conflito armado não-internacional caracterizado, principalmente, por “não apresent[ar] um carácter internacional e [ocorrer] no território de uma das Altas Partes contratantes” (CONVENÇÕES DE GENEBRA, 1949, art. 3). Assim, o confronto acontece “entre suas Forças Armadas e Forças Armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a direção de um comando responsável, exerçam sobre uma parte desse território um controle tal que lhes permita realizar operações militares contínuas e concentradas” [PROTOCOLO II ADICIONAL ÀS CONVENÇÕES DE GENEBRA, 1977, art. 1(1)]. Da mesma forma, o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia declarou a existência de conflito armado não-internacional quando “[há violência armada prolongada entre autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre esses grupos dentro de um Estado” (1995, pár. 70, tradução nossa).

Pela natureza do conflito na Síria, é impossível encaixá-lo em qualquer uma das duas definições anteriores, pelo qual é rotulada como um conflito armado internacionalizado, devido à intervenção de uma ou várias potências estrangeiras a favor das partes beligerantes, sem haver confronto direto entre das forças armadas estrangeiras entre elas próprias, com as forças do governo ou com as forças da oposição. No conflito armado internacionalizado é possível reconhecer duas relações internacionais: 1) a relação entre

que aqueles que começaram o conflito. Neste sentido, a atuação dos Estados Unidos, Rússia, Irã e Hezbollah¹²⁶ transforma a guerra civil síria em uma *proxy war*¹²⁷. Assim, pode-se ver que o governo de Bashar recebe o apoio da Rússia, Irã e Hezbollah¹²⁸¹²⁹, enquanto os rebeldes são beneficiados pelo apoio do bloco ocidental¹³⁰.

os Estados que intervêm em lados opostos na guerra civil; e, 2) a relação entre o governo oficial e o Estado estrangeiro que luta a favor da oposição (GASSER, 1983).

¹²⁶ Hezbollah é uma organização terrorista, com atuação política e paramilitar sediada no Líbano. A formação do grupo aconteceu quando Israel invadiu o Líbano em 1982, fato que provocou o descontentamento da população árabe contrária à presença israelense no Oriente Médio (NORTON, 2007). O apoio que Bashar oferece ao Hezbollah é uma forma de afiançar sua relação com o Irã, assim como reforçar o cerco sobre o Israel e manter sua posição no Líbano. Por este panorama, existe o temor da guerra síria se espalhar dentro do território libanês, assim como aconteceu na rebelião tuaregue no Mali, produto dos grupos armados que combateram na guerra líbia. Além disso, vale lembrar que há mais de um milhão de refugiados sírios no Líbano, país de quatro milhões de habitantes.

¹²⁷ A *proxy war*, ou guerra por procuração, acontece quando as potências, sejam mundiais ou regionais, não intervêm diretamente no conflito, mas através de terceiros, também chamados de *proxies*, evitando a luta direta entre si. O envolvimento dos países externos no conflito pode ser para apoiar os governos em exercício, os grupos rebeldes ou para as violações massivas aos direitos humanos que estão acontecendo no conflito. Frequentemente “o apoio inclui logística, treinamento militar, transporte, armas e suprimentos, consultores em campo, e incursões transfronteiriças” (HOLSTI, 1996, p. 128, tradução nossa). Marenin utiliza a metáfora de um navio afundando para explicar a situação dos Estados que vivem um conflito e são utilizados por outros atores dentro da mecânica da *proxy war*: “um navio que está afundando é mantido ‘vivo’ pelos atos de parte da tripulação, passageiros e alguns navios que passam. Outros membros da tripulação e passageiros se mantêm ocupados desmantelando o navio para utilizar o material para construir outro navio. Passageiros em outros navios observam, gritam dicas, podem jogar uma âncora ou podem dar assistência a alguns grupos ao invés de outros” (MARENIN, 1987, p. 68).

No caso sírio, as potências não desejam se envolver diretamente no conflito devido, principalmente pelos altos custos que marcam a participação num conflito armado. Além disso, uma intervenção militar estrangeira pode reforçar o papel dos extremistas islâmicos, os quais seriam vistos como legítimos beligerantes contra a invasão estrangeira (FEARON, 2013).

¹²⁸ A parceria entre a Síria, Rússia, Irã e Hezbollah é o que diferencia a situação do acontecido na Líbia, onde Gaddafi encontrava-se isolado da maioria das potências ocidentais.

¹²⁹ O papel decisivo do Hezbollah pode ser visto na reconquista de al-Qusayr, cidade que fica perto da fronteira com o Líbano, em 2013. Por outra parte, os rebeldes gozam, principalmente, do apoio da Turquia, Qatar e Arábia Saudita, os quais fornecem armas e dinheiro à FSA, que é percebida como o braço armado da Coalizão da Oposição Síria (RUYS, 2014). Neste sentido, Joe Biden, vice-presidente dos Estados Unidos, afirmou, no Fórum do Instituto de Políticas da Universidade de Harvard, que a Turquia, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos enviavam “milhares de milhões de dólares e dezenas de milhares de toneladas de armas a qualquer um que lute contra Assad, exceto

Na presente fase que se encontra a guerra civil síria destaca o papel dos *veto players*¹³¹ (não confundir com os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas com direito a veto), os quais tornam difícil prever um fim, no curto prazo, à crise na Síria. Esses *veto players* estão representados em todas as facções envolvidas na guerra civil, isto é, na esfera nacional. Assim, o governo sírio e os grupos rebeldes citados linhas acima representam um *veto player*, com os quais é preciso negociar para encontrar uma saída duradoura ao conflito sírio. Além disso, ao estarmos frente uma *proxy war*, os agentes externos também se configuram como *veto players*, representados pelos aliados que cada grupo possui. Desta forma, os membros permanentes do CSNU representam, ao nível internacional, os interesses dos *veto players* locais, assim como seus próprios interesses ao estarem envolvidos no conflito.

A importância de ser um *veto player* se manifesta na capacidade de poder trazer sua própria agenda à tona, quando discutidas possíveis soluções para a guerra civil. Neste sentido, na esfera do CSNU se esperava poder agir como aconteceu na Líbia, isto é, autorizando a intervenção militar através das forças da OTAN. Esse plano estava respaldado pelo bloco ocidental, procurando apoiar a oposição síria. Contudo, foram a China e a Rússia, principalmente a última, que vetaram os três projetos de resoluções, agindo como *veto players*, protegendo o governo de Bashar. Além disso, o Irã também age como

aqueles que recebiam suprimentos de al-Nusra e al-Qaeda, e jihadistas vindos de diferentes partes do mundo” (COCKBURN, 2015).

¹³⁰ Quando aconteceram as reuniões em junho de 2012, em Genebra, para discutir uma possível solução para a crise na Síria, a Rússia e a China bloquearam os membros restantes do Grupo de Ação para a Síria (França, Reino Unido, Estados Unidos, Turquia, Qatar, Kuwait e Iraque) de conchamar a destituição de Assad. Segundo Aaron Miller, antigo negociador do governo americano para o Oriente Médio, essa reunião foi um fracasso devido à não cooperação e à pouca vontade dos atores para achar uma solução para a crise síria (CUMMING-BRUCE; NORDLAND, 2012)

¹³¹ Os *veto players* são aqueles agentes políticos que têm o poder para produzir mudanças dentro da política, seja ela nacional ou internacional. Eles podem estar designados na Constituição do Estado, como é o caso do Presidente ou do Congresso. Neste sentido, os *veto players* domésticos podem gerar problemas na adoção de determinada política. Por exemplo, o executivo norte-americano se mostrava a favor da ratificação do Protocolo de Kyoto, no entanto, não conseguiu o apoio de pelo menos 2/3 dos membros do Senado americano para ratificá-lo (BÖRZEL, 2010).

Quando há muitos *veto players* na negociação o processo político pode ficar travado, afetando a estabilidade política, devido às diferenças ideológicas profundas entre eles, e também quando há coesão interna entre os *veto players* (TSEBELIS, 2002). No caso da guerra na Síria, os *veto players* partidários (*partisan veto players*), têm esse poder de veto devido às circunstâncias políticas (WARNTJEN, 2010).

veto player regional, devido à influência que tem na Síria e o seu posicionamento em relação a Israel, o que afeta diretamente a política norte-americana.

A relação com a China é mais econômica do que política. A Comissão Europeia classifica a China como o terceiro Estado que mais importa da Síria (YAN, 2013), dado que a Síria representa uma fonte significativa de gás, indispensável para a expansão industrial chinesa. Além disso, depois do acontecido na Líbia, a China prefere apoiar o governo com o qual tem relações econômicas cordiais do que dar suporte a qualquer grupo que receba ajuda do bloco ocidental. Ademais, a China observa com atenção o conflito religioso que está acontecendo na Síria, pois ela também está afetada por movimentos religiosos separatistas, catalogados pelo governo chinês como extremistas e terroristas¹³².

Salienta-se que a China tem condenado a violência na Síria, chamando ambas as partes para que coloquem fim ao conflito. Vetou, no entanto, os três projetos de resolução dentro do CSNU. Como se explica esse fato? Simples: a China, que já sofreu várias intervenções estrangeiras ao longo da sua história, tem sido contrária a qualquer tipo de intervenção militar, defendendo o princípio da não interferência e da soberania. Além disso, está demonstrando à comunidade internacional que é capaz de construir parceria com a Rússia contra a aliança dos Estados Unidos e da UE, tornando-se um contrapeso na geopolítica mundial.

Em relação ao Irã, ainda que o Partido Ba'th seja secular, o apoio iraniano está baseado tanto na religião quanto nos interesses políticos. O Irã é o Estado de maioria xiita mais populoso e os alauitas, que dominam o regime sírio, são uma ramificação xiita, assim, não é conveniente aos interesses iranianos que a Síria seja governada pela maioria sunita, fator que poderia desestabilizar o equilíbrio regional entre sunitas e xiitas. Por outro lado, a Síria é considerada um aliado mais próximo do Irã, o que foi demonstrado na guerra Irã-Iraque, assim

¹³² A Região Autônoma Uigur do Xinjiang fica no extremo oeste da República Popular da China. Nesta região a maioria da população professa o islamismo, além de ser de etnia turca, fatos que reforçam sua identidade e se diferencia do resto do território chinês. O território do Xinjiang constitui um sexto do território continental chinês, pelo qual é de grande importância política, econômica e demográfica para o governo de Beijing manter sob seu controle os insurgentes dessa região (DWYER, 2005). Por esses motivos, o governo chinês vem usando campanhas de ataque pesado para combater o crime nessa região, ataques que também têm como alvo o separatismo, extremismo e terrorismo (WIE DAVIS, 2008).

como no apoio dado por ambos ao Hezbollah, organização de carácter xiita (HINNEBUSCH, 2012), e Hamas, oposto a qualquer negociação com Israel.

O caso da Rússia merece um destaque especial. A relação entre ambos é mais estreita e data da Guerra Fria¹³³, onde a cooperação militar entre ambos os países foi reforçada pelo estabelecimento de uma instalação naval russa no porto de Tartus¹³⁴. Além disso, a Rússia também tem interesses económicos na Síria, tendo em vista que é o maior fornecedor de armas do regime de Bashar¹³⁵, considerando a Síria como pedra fundamental no equilíbrio da segurança do Oriente Médio¹³⁶ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Isso significa que qualquer intervenção estrangeira desestabilizaria esse equilíbrio, envolvendo a outros Estados da região, tal como poderia acontecer com o Líbano ou Iraque. Inúmeras vezes a Rússia indicou que o conflito na Síria não representa ameaça à paz e segurança internacionais e que, se acontecer uma intervenção militar, teria consequências desastrosas para a região (REY, 2013).

Devido à importância que tem a Síria para a Rússia, esta última polarizou sua relação com os Estados Unidos, polarização cujo ápice foi a acusação feita pelos Estados Unidos contra a Síria pelo uso de armas

¹³³ Vários dos membros do Partido Ba'th receberam educação na Rússia (HARAN, 2016).

¹³⁴ A mencionada instalação naval é classificada pela Rússia como um ponto de apoio material e técnico, pelo qual não é considerada como uma base militar, além de possuir limitados direitos para seu uso. Essa base representa a única instalação militar localizada fora do território russo, além de facilitar a travessia dos navios do país pelo Mediterrâneo. Quando os países ocidentais ameaçaram atacar a Síria por causa das acusações de uso de armas químicas contra sua população, a Rússia enviou uma pequena frota de 11 navios de guerra ao Mediterrâneo oriental, muitos dos quais já se encontravam em Tartus (KRAMER; GLADSTONE, 2012).

¹³⁵ Segundo Jeffrey Mankoff (apud YAN, 2012), os contratos de cooperação militar entre russos e sírios excedem os US\$ 6 bilhões, representando grandes aportes para a economia russa. Cumpre lembrar que a Rússia perdeu contratos de venda de armas para a Líbia devido ao embargo de armas decretado pela ONU.

¹³⁶ Tem-se argumentado, também, que a Rússia vela pelos interesses das minorias cristãs, as quais, em uma eventual queda de Bashar, estariam expostas à violência sectária promovida pelos extremistas muçulmanos, dada a associação e participação que têm os cristãos no governo de Bashar al-Assad. Além disso, vale lembrar que a Síria constitui o último legado de influência que a Rússia herdou da União Soviética, pelo qual, significaria um desprestígio internacional a queda de um aliado nessa zona estratégica do Mediterrâneo. Em razão da autoridade que a Rússia tem para decidir sobre o território sírio, está dando amostras do seu poder geopolítico. A Rússia, desta forma, não planeja repetir sua atuação passiva na Líbia, onde a abstenção nas resoluções provocou a queda de Gaddafi e um novo governo amigo das potências ocidentais.

químicas contra sua própria população¹³⁷. Diante deste panorama, e na tentativa de melhorar sua imagem no cenário internacional, a Rússia apresentou uma proposta para o controle das armas químicas sírias, a qual foi aceita tanto pelas autoridades sírias quanto pelas autoridades norte-americanas em 14 de setembro de 2013. Segundo o plano russo, a Síria deveria entregar, no prazo de uma semana, um relatório sobre todo seu arsenal químico, o qual seria posto sob o controle internacional¹³⁸, além da adesão da Síria à Convenção de Armas Químicas¹³⁹, em 14 de setembro de 2013. Neste panorama, o CSNU aprovou a Resolução 2118 (2013), a qual determina o cumprimento da decisão do Conselho Executivo da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) de 27 de setembro de 2013¹⁴⁰.

¹³⁷ Foi em 21 agosto de 2013, em Ghouta, subúrbio de Damasco, que se registrou o uso de armamento químico contra a população, deixando mais de 1.500 mortos e 3.000 feridos, enquanto a Síria e Rússia indicaram que foram os rebeldes os autores do massacre. Um ano antes, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, declarou que a possível utilização de armas químicas pelo regime sírio mudaria os cálculos feitos, (BALL, 2012) legitimando a intervenção militar estrangeira. No entanto, a ONU somente autorizou uma missão de fiscais cujo objetivo era confirmar a utilização de químicos, não a responsabilidade dos ataques. O relatório da missão identificou o químico como o agente nervoso sarin, tendo em vista que os sintomas comuns eram dificuldade ao respirar, desorientação, corrimento nasal, irritação nos olhos, vômitos e perda do conhecimento, sintomas que correspondem a uma intoxicação com fosfatos orgânicos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013c). Os foguetes achados eram tanto de fabricação russa quanto síria, acrescentado mais às dúvidas sobre a autoria do ataque. Por outro lado, Os Estados Unidos, França e Reino Unido realizaram investigações independentes, concluindo que foi o governo sírio o responsável pelos ataques, dado que os foguetes foram lançados de áreas sob o controle das forças de Bashar. Desta forma, deu-se o debate entre esses países para se chegar a um consenso sobre os mencionados ataques, e uma possível intervenção militar. No entanto, no Reino Unido, David Cameron, então primeiro-ministro britânico, não teve apoio do Poder Legislativo, sendo considerado um indicador do crescente isolamento na política externa britânica (BEW, 2013), deixando qualquer tentativa de intervenção militar nas mãos de norte-americanos e franceses. A partir deste incidente, o congresso americano aprovou o envio de armas aos grupos rebeldes (RUYS, 2014). O Conselho Europeu, por sua vez, condicionou o envio de armas aos seus membros (UNIÃO EUROPEIA, 2013).

¹³⁸ A Organização para a Proibição de Armas Químicas, ganhadora o Prêmio Nobel da Paz em 2013.

¹³⁹ Porém, Abdul Kader, na época um dos principais líderes do FSA, rejeitou esse plano porque não punia Assad, já que este se declarou culpado de possuir arsenal químico, sendo acusado também de trasladar parte das armas químicas ao Líbano e Iraque, evitando ter que entregá-las.

¹⁴⁰ Devido a esta resolução, a Síria tinha que cooperar com o pessoal da OPAQ, e o pessoal designado pela OPAQ gozaria dos privilégios e imunidades descritos no Anexo sobre Verificação Parte II B. Nesses privilégios e imunidades estão inclusos: a) vistos para múltiplas entradas/saídas e/ou trânsito; b) inviolabilidade de que desfrutam os

Já o grupo Hezbollah apoia Bashar desde o começo dos protestos na Síria, em 2011. Este apoio não é unicamente moral, mas inclui treinamento militar das forças sírias¹⁴¹, em conjunto com a Força Quds, unidade especial do Exército dos Guardiões da Revolução Islâmica do Irã (SULLIVAN, 2014). Vale também salientar a importância do Daesh na guerra civil síria, o qual modificou as políticas globais para o Oriente Médio¹⁴².

Neste panorama, diante da incerteza da unidade da oposição síria e do destino dos fluxos de armas vindos de Ocidente, uma intervenção militar poderia se apresentar como solução para a crise síria. Esta intervenção deverá ser autorizada pelo CSNU, assim como garantir a participação dos blocos regionais, tais como a Liga Árabe ou a Organização da Conferência Islâmica, fornecendo maior legitimidade à possível intervenção. O uso da força deveria ser limitado a fogo de baixa intensidade, destinado à criação de zonas de exclusão aérea e *safe havens*.

Contudo, a China e a Rússia são contrárias a esta opção. Qualquer tentativa de intervenção unilateral ou não autorizada pelo CSNU pode provocar um maior conflito regional, dado que a Rússia a

agentes diplomáticos; c) inviolabilidade e a proteção de que desfrutam os locais dos agentes diplomáticos às moradias e aos locais ocupados pela equipe; d) os documentos e a correspondência da equipe de inspeção, inclusive seus arquivos, desfrutarão da inviolabilidade concedida a todos os documentos e correspondência dos agentes diplomáticos; f) as amostras e o equipamento aprovado que os membros da equipe de inspeção levem consigo serão invioláveis; g) imunidade de jurisdição penal, civil e administrativa; h) os membros da equipe não serão obrigados a prestar depoimento como testemunha; i) não estarão sujeitos a nenhuma medida de execução; j) isenção de tarifas e impostos; k) introdução de itens de uso pessoal, com exceção daqueles itens cuja importação ou exportação estiver proibida por lei ou sujeita a quarentena; e, l) facilidades em matéria de moeda estrangeira e câmbio desfrutadas pelos agentes diplomáticos. Desta forma, os membros da equipe da OPAQ gozariam de privilégios e imunidades semelhantes às dos agentes diplomáticos, segundo a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 18 de abril de 1961.

¹⁴¹ O apoio oferecido pelo Hezbollah não se restringe ao de conselheiro de guerra: durante os ataques à cidade de Homs, o pessoal do Hezbollah tomou o comando de soldados sírios para combater os rebeldes. Por isso, a cooperação entre estes dois atores é uma cooperação de dupla via, dado que os agentes do Hezbollah adquirem experiência em situações de combate real.

¹⁴² O impacto do Daesh no cenário pode ser visto na parceria entre os Estados Unidos e Irã, junto com Arábia Saudita e outras monarquias árabes, as quais receiam como o Daesh pode afetar o *statu quo* no Oriente Médio (COCKBURN, 2015). Esse grupo será tratado quando discutirmos sobre o terrorismo.

consideraria agressão com catastróficas consequências¹⁴³. A Síria possui também um forte sistema de defesa aérea, superior ao da Líbia, dado que investiu mais de US\$264 milhões entre 2009 e 2010, após o ataque aéreo israelense em 2007 contra seu reator nuclear (STEWART, 2011).

Os protestos, tal como aconteceu na Líbia, transformaram-se em um conflito armado, no qual a oposição procura a queda do regime de Bashar al-Assad. O conflito, até finais de agosto de 2016, provocou a morte de, aproximadamente, 430 mil pessoas, dos quais 86.692 eram civis, incluindo 15.099 menores de idade (SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS, 2016). Mas, por que o governo da Síria, diferente dos outros governos afetados pela Primavera Árabe, consegue resistir todo este tempo? A questão pode ser respondida por quatro fatores: em primeiro lugar, a consolidação do governo de Bashar al-Assad, consolidação herdada do seu pai, Hafez al-Assad. Em segundo lugar, diferentemente do Egito ou Tunísia, o exército permanece leal ao governo, devido a que os postos-chaves estão ocupados por membros do Partido Ba'ath. Além disso, Bashar conta com o apoio das minorias religiosas, especificamente cristãs e alauitas, pelo qual é visto como contrapeso a qualquer tentativa de desintegração¹⁴⁴ (BUCKLEY, 2012). Os alauitas, por pertencerem ao mesmo grupo religioso que Bashar, possuem privilégios econômicos, ao contrário da maioria sunni, e também ocupam a maior parte dos postos-chave dentro do governo e do exército. Há também cristãos nesses cargos, o que torna impossível separar o regime de Assad do sistema de segurança nacional (BRÖNING, 2011).

O terceiro fator está relacionado com a relativa juventude de Bashar al-Assad. Quando o conflito explodiu, ele tinha na época 48 anos, perante os 74 de Ben Ali, os 82 de Mubarak ou os 68 de Gaddafi¹⁴⁵, idades que possuíam na época da queda de seus governos. Isso lhe permite projetar uma imagem de reformador. Sua oposição às políticas dos Estados Unidos e Israel também ajudaram a cimentar

¹⁴³ A Rússia manifestou cinco princípios sobre os quais aprovaria qualquer iniciativa para solucionar o conflito: a renúncia da violência por todas partes; o estabelecimento de um mecanismo de vigilância imparcial; a não intervenção estrangeira; o acesso de todos os sírios à assistência humanitária e apoio à missão de Annan (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012h), ainda que ele já tenha renunciado ao cargo de enviado especial.

¹⁴⁴ Neste sentido, as diferentes comunidades religiosas estariam lutando pela sua própria sobrevivência: xiitas, sunitas, curdos, alauitas e cristãos.

¹⁴⁵ Enquanto Gaddafi ameaçava caçar aos rebeldes como se fossem baratas, Assad prometeu reformas políticas, tais como a concessão da cidadania aos curdos sírios ou a realização de eleições gerais em janeiro de 2012.

relações com os atores que dão apoio nesse conflito, isto é, a Rússia, Irã, e até o mesmo Hezbollah (GOLDSTONE, 2011).

Por último, as críticas feitas à intervenção da OTAN na Líbia refletiram negativamente sobre a situação na Síria. Neste ponto, a China, Rússia e Irã se recusam a apoiar qualquer tentativa de intervenção militar estrangeira, polarizando o conflito além do âmbito local, assumindo posições dentro dessa *proxy war*, podendo ser considerada uma nova Guerra Fria entre os dois blocos.

A guerra na Síria já não é simplesmente um confronto entre o governo, representado por Bashar, e os rebeldes¹⁴⁶. Devido a esse panorama, a solução para a crise no país fica cada vez mais distante, dado os posicionamentos antagônicos entre os participantes do conflito. Por um lado, os rebeldes, apoiados pelo bloco ocidental, exigem a saída de Bashar do poder, além de autorizar o TPI a investigar e processar os crimes cometidos durante a guerra civil, tal como aconteceu com Gaddafi na guerra civil líbia. Por outro lado, o governo de Bashar conta com o apoio expresso da Rússia e Irã, grandes atores no cenário regional e mundial. Em consequência, o conflito fica paralisado, sem vistos de vitória para nenhum dos lados¹⁴⁷. A manutenção de Bashar al-Assad no poder parece ser a melhor alternativa em razão da fragmentação e multiplicação da oposição síria, o que torna impossível identificar um provável sucessor, caso Bashar deixe o governo. Além disso, anos antes da crise síria, Bashar significava estabilidade em uma região caracterizada pela volatilidade marcada por confrontos entre árabes e

¹⁴⁶ É importante salientar que o contínuo fluxo de armamentos enviados pelos atores internacionais pode levar à militarização da sociedade síria, com o surgimento de milícias fundamentalistas, dado que não existe a certeza de que essas armas sejam apenas utilizadas contra as forças de Assad e não para perseguir as minorias alauitas e cristãs, como está acontecendo.

¹⁴⁷ Os copresidentes do Grupo de Ação, os Estados Unidos e Rússia, comunicaram seu apoio ao cessar-fogo a partir de 27 de fevereiro de 2016. Esse cessar-fogo incluía a Bashar al-Assad e os rebeldes, excluindo grupos terroristas como Daesh o al-Nusra. Através deste comunicado, a Rússia também suspendia os bombardeios aéreos, permitia-se a entrega de assistência humanitária e a liberação de prisioneiros (US DEPARTMENT OF STATE, 2016a). Em 9 de maio de 2016 os copresidentes do Grupo de Ação reafirmaram seu compromisso com o cessar-fogo estabelecido em fevereiro de 2016, exigindo, também, o fim dos ataques contra os civis e instalações médicas. A Rússia se comprometia, em parceria com as autoridades sírias, a reduzir o número de operações aéreas sobre núcleos urbanos. Ambos os Estados Unidos e a Rússia concordaram em apoiar uma solução política para a crise síria, segundo os termos da resolução 2254 (2015) do CSNU, assim como a aplicação por parte de todos os Estados das resoluções 2254 (2015) e 2268 (2016) do CSNU e do Comunicado de Genebra de 2012 (US DEPARTMENT OF STATE, 2016b).

israelenses. Caso Bashar deixe o governo, abre-se um vazio no poder com vários líderes militares dispostos a militarizar a sociedade síria na busca de preencher esse vazio. Nestes termos, o problema não é só o que aconteceria na Síria, mas como o Oriente Médio e, talvez, a Europa seriam capazes de lidar com os reflexos de uma nova Síria.

Este conflito tomou dimensões internacionais e com a entrada em cena do Daesh, tem reflexos em toda a região, destacando-se como um conflito regido pela ideologia do combate ao terror. Desta forma, a participação do Daesh cria os laços entre a guerra na Síria e a Guerra Global ao Terror.

Assim, no seguinte ponto discorrer-se-á sobre a idealização do terrorismo como inimigo público número 1, idealização determinada pelos Estados Unidos na Era do Terror.

2.3 O INIMIGO PÚBLICO NÚMERO 1: O TERRORISMO

11 de setembro de 2001 constitui um marco importante dentro do cenário político internacional¹⁴⁸. Devido a esses ataques, a administração de George W. Bush criou, em 2002, o Departamento de Segurança Nacional¹⁴⁹ (*United States Department of Homeland Security*, em inglês).

O impacto desses ataques não ficou restrito ao território norte-americano, mas teve repercussões globais. Neste sentido, um dia depois dos atentados, em 12 de setembro, a CSNU publicou a Resolução 1368 (2001), condenando os ataques terroristas. Além disso, pedia à comunidade internacional para cooperar e cumprir os convênios internacionais contra o terrorismo, assim como as resoluções do CSNU,

¹⁴⁸ Nesse dia aconteceram quatro ataques terroristas coordenados pela Al-Qaeda. Os militantes desse grupo terrorista sequestraram quatro voos comerciais e chocaram os aviões contra diversos símbolos emblemáticos dos Estados Unidos. Desta forma, o voo 11 da American Airlines, que decolou de Boston, colidiu com a Torre Norte do World Trade Center; o voo 175 da United Airlines, que decolou também de Boston, colidiu com a Torre Sul do World Trade Center; o voo 77 da American Airlines, que decolou de Virginia, atingiu o Pentágono; e o voo 93 da United Airlines, que decolou de New Jersey, não atingiu seu objetivo, o qual poderia ter sido o Capitólio ou a Casa Branca (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004).

¹⁴⁹ A diferença entre o Departamento de Defesa e o de Segurança Nacional reside em que o primeiro se encarrega dos assuntos militares, enquanto o segundo age na esfera civil, com o objetivo de prevenir ataques terroristas, proteger as fronteiras, fazer cumprir as leis de imigração, salvaguardar e proteger o ciberespaço e certificar-se da resistência às catástrofes (DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2015).

especialmente a Resolução 1269 (1999)¹⁵⁰, de 19 de outubro de 1999 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001a).

Na sequência, em 28 de setembro de 2001, foi aprovada a Resolução 1373 (2001) no CSNU, a qual, além de reforçar o pedido na Resolução 1269, focava o financiamento do terrorismo. Assim, cria-se o Comitê contra o Terrorismo¹⁵¹, composto pelos quinze membros do CSNU, com o objetivo de fortalecer as capacidades dos Estados-membros da ONU para combater as atividades ligadas ao terrorismo, como financiamento, participação ou proteção aos membros ou células terroristas, dentro das suas fronteiras e em todas as regiões (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001b).

Desta forma, a partir dos atentados terroristas, a atenção do CSNU se focou nas atividades terroristas executadas no mundo, assim como o que estava acontecendo no Afeganistão. Portanto, uma vez que as forças Talibãs se retiraram de Cabul, o CSNU autorizou o estabelecimento da Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF, pela sua sigla em inglês), com o objetivo de prestar apoio à Autoridade Provisória Afegã na implementação do Acordo de Bonn¹⁵² (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001c).

Foram vários os atentados terroristas que aconteceram no mundo¹⁵³ após 11 de setembro, muitos de autoria da Al-Qaeda. Por causa desses ataques, a comunidade internacional passaria a concentrar sua atenção no terrorismo, tornando-o o inimigo público mundial.

Assim, foram assinados Convênios Internacionais que discorrem sobre o terrorismo, além de considerar como ato terrorista crimes

¹⁵⁰ Esta resolução pedia que os Estados membros cooperassem para prevenir os atos terroristas, incluindo a preparação e financiamento, assim como assegurassem que o solicitante de refúgio não tivesse participado de atos terroristas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999).

¹⁵¹ Entre as funções do Comitê contra o Terrorismo, vale salientar a visita aos Estados que o solicitem, avaliando o nível dos programas nacionais de luta contra o terrorismo, assim como prestar assistência técnica àqueles programas; recomendar práticas, normas e condutas na legislação interna; assim como estabelecer alianças com organizações internacionais evitando, desta forma, a duplicidade de esforços (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001b).

¹⁵² O objetivo do Acordo de Bonn era estabelecer as bases para o processo político após a queda do regime Talibã no Afeganistão, assim como criar os laços para a cooperação internacional para o desenvolvimento e a segurança do país.

¹⁵³ Por exemplo: o atentado de Bali de 2002 (202 mortes, na maioria turistas australianos); os atentados de Casablanca de 2003, no Marrocos (45 mortes); os atentados de 11 de março de 2004 (191 mortes); a Massacre de Beslan, na Rússia, em 1 de setembro de 2004 (334 civis, sendo 186 crianças); atentados de 7 de julho de 2005 em Londres (52 mortes), entre outros.

internacionais já tipificados¹⁵⁴. Destaca, no âmbito americano, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo da Organização dos Estados Americanos, assinada em 3 de junho de 2002. O objetivo da Convenção é prevenir, punir e eliminar o terrorismo. Para atingir este objetivo, a Convenção baseia-se em dez instrumentos jurídicos internacionais¹⁵⁵ para definir o delito de terrorismo.

A mencionada Convenção pede a adesão dos Estados aos instrumentos jurídicos internacionais na definição do terrorismo (artigo 2), além de adotar as medidas necessárias para adequar sua legislação interna às disposições dos mencionados tratados.

No entanto, o âmbito americano não foi o único afetado pelas mudanças na regulação internacional, mas, o impacto se sentiu no mundo inteiro, colocando o terrorismo na prioridade da Política Externa de Segurança¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Convenção relativa às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves (Tóquio, 1963); Convenção para a repressão aos atos ilícitos contra a segurança da aviação civil (Montreal, 1971); Convenção relativa à prevenção e à repressão de crimes contra pessoas internacionalmente protegidas, inclusive agentes diplomáticos (Nova York, 1973); Convenção Internacional contra a tomada de reféns (Nova York, 1979); Convenção sobre Proteção Física de Material Nuclear (Viena, 1979); Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional (Montreal, 1988); Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 1988); Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Roma; 1988); Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (Montreal, 1991); Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (Nova York, 1997); Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Nova York, 1999); além da Convenção Internacional para a repressão do terrorismo nuclear (Nova York, 2005).

¹⁵⁵ Convenção para a Repressão ao Aposseamento Ilícito de Aeronaves (1970); Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (1971); Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos (1973); Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns (1979); Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares (1980); Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, complementar à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (1988); Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima (1988); Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental (1988); Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba (1997) e; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999) [CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O TERRORISMO, 2002, art. 2 (1)].

¹⁵⁶ A política externa pode ser definida “como aquela parte da política do Estado que determina suas relações com outros Estados e com a comunidade internacional” (ELIASSEN, 1998, p. 1, tradução nossa). Nesse conceito estão englobadas a diplomacia,

Contudo, os grupos terroristas não são um fenômeno da globalização, nem da Era Moderna¹⁵⁷. Pode afirmar-se que, o terrorismo tem perdurado por mais de dois mil anos, devido a que os terroristas são capazes de se adaptar às circunstâncias e souberam como explorar, muito bem, seus objetivos (HOFFMAN, 2002).

Para entender o papel do terrorismo dentro da Guerra Global ao Terror, é importante conhecer as definições de terrorismo dadas pela administração do governo estadunidense. Segundo o Departamento de Defesa norte-americano, o terrorismo é “[o] uso ilegal de violência ou ameaça de violência, muitas vezes motivado por crenças religiosas, políticas ou outras ideológicas, para incutir medo e coagir governos ou sociedades em busca de objetivos que são geralmente políticos” (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2017, p. 232, tradução nossa)¹⁵⁸.

O Departamento de Estado norte-americano se baseia no Código dos Estados Unidos, o qual é uma compilação e codificação da legislação federal geral e permanente, afirmando o seguinte:

Seção 2656f (d) do Título 22

- (1) o termo "terrorismo internacional" significa o terrorismo envolvendo cidadãos ou o território de mais de um Estado;
- (2) o termo "terrorismo" significa violência premeditada e politicamente motivada perpetrada

as alianças políticas, políticas militares ou econômicas, entre outras. Por isso, é possível afirmar que a política externa envolve vários interesses. Em relação à política de segurança, o conceito clássico indica que está destinada a responder às ameaças militares contra os interesses do Estado. Contudo, enquanto as relações entre a comunidade internacional tornam-se mais complexas, a política de segurança abrange também temas internos, tais como o terrorismo, mal-estar social ou atividades que têm como objetivo desestabilizar o governo (ELIASSEN, 1998).

¹⁵⁷ O uso da violência para atingir objetivos também pode ser considerado como ato terrorista. Desta forma, na República Romana, a violência política se tornou parte do sistema pelo qual os líderes em Roma contratavam os serviços de guarda-costas para ir às assembleias (NIPPEL, 1984). Um exemplo do uso da violência para atingir objetivos políticos é o assassinato de Júlio César, nos últimos dias da república romana. Assim, também, as revoltas dos judeus no Mediterrâneo quando foram absorvidos pelo Império Romano, ou as lutas entre as diferentes facções no Império Bizantino ou o ambiente político volátil que experimentava a Itália no século XIII e XIV foram atos de terrorismo (LUTZ; LUTZ, 2005). No caso dos árabes, encontramos os nizaris, ramo dos xiitas que executavam suas vítimas com ataques de faca, preferencialmente, em lugares públicos. As vítimas eram os governadores ou ocupavam altos cargos de Estados que ameaçavam a existência dos nizaris. Devido ao fato de que mastigavam haxixe, foram apelidados de *hashishin* ou assassinos (SLOAN, 2006).

¹⁵⁸ No original: “The unlawful use of violence or threat of violence, often motivated by religious, political, or other ideological beliefs, to instill fear and coerce governments or societies in pursuit of goals that are usually political”.

contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos; e
(3) o termo "grupo terrorista" significa qualquer grupo que pratica, ou que tem subgrupos significativos que praticam, terrorismo internacional (DEPARTMENT OF STATE, 2013, p. 293, tradução nossa)¹⁵⁹.

Por último, o Departamento de Segurança Nacional afirma:

(15) O termo "terrorismo" significa qualquer atividade que
(A) envolve um ato que
(i) é perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo de infraestrutura vital ou recursos-chave; e
(ii) é uma violação das leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado ou outra subdivisão dos Estados Unidos; e
(B) parece ser destinado a
(i) intimidar ou coagir uma população civil;
(ii) influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção; ou
(iii) afetar a conduta de um governo através da destruição em massa, assassinato ou sequestro (ESTADO AMERICANO, 2002b, seção 2, tradução nossa)¹⁶⁰.

¹⁵⁹ No original: "Section 2656f(d) of Title 22

(1) the term "international terrorism" means terrorism involving citizens or the territory of more than one country;

(2) the term 'terrorism' means premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets by subnational groups or clandestine agents; and

(3) the term 'terrorist group' means any group practicing, or which has significant subgroups which practice, international terrorism"

¹⁶⁰ No original: "(15) The term 'terrorism' means any activity that—

(A) involves an act that—

(i) is dangerous to human life or potentially destructive of critical infrastructure or key resources;

and

(ii) is a violation of the criminal laws of the United States or of any State or other subdivision of the United States; and

(B) appears to be intended—

(i) to intimidate or coerce a civilian population;

(ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or

(iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping".

Ainda que as definições destes três departamentos sejam diferentes, uma vez que agem em função dos objetivos de cada departamento, pode-se inferir a ampliação do conceito de terrorismo à esfera religiosa. Desta forma, securitiza-se um elemento característico da sociedade, como é a religião, encaixando-o dentro da Guerra Global ao Terror. Essas definições influenciam a percepção que a sociedade tem dos migrantes, pois, os migrantes são portadores de religiões alheias à da sociedade local.

Assim, para que o terrorismo se torne o inimigo público, devem ser considerados também vários fatores relativos ao impacto sobre a economia, e a forma como os jornalistas informam à sociedade, reforçando a percepção de insegurança. Desta forma, a Guerra Global ao Terror, além de afetar o setor militar, também se espalha para os setores econômico e societal, principalmente¹⁶¹.

No contexto da Guerra Global ao Terror, quando se discorre sobre o fenômeno da migração, ela surge associada à migração de criminosos ou membros de células terroristas, pelo que a população se sente insegura e pede às autoridades que desenvolvam políticas para a proteção da sociedade. Neste sentido, vemos a ascensão de políticas cujas propostas tratam do fechamento de fronteiras devido ao fato que dos Estados vizinhos só vêm estupradores ou traficantes de entorpecentes, tal como manifestou Donald Trump na sua campanha presidencial. Contudo, essa leitura é errada, pois a migração, neste caso irregular, está focada, principalmente, em aspectos econômicos, isto é, oportunidades de emprego. O fator essencial que incentiva as pessoas a migrarem é a percepção que se tem dos Estados de destino como terras de oportunidades econômicas, políticas e sociais, ainda que os migrantes irregulares corram o risco de serem explorados e condenados a pertencerem a uma subcategoria de trabalhadores, permanecendo no anonimato (JOHNSON, 2007). Além disso, vale lembrar que não é toda a população que quer sair do seu Estado de origem em procura de novas oportunidades de emprego, em virtude de que

[o]s aspirantes a emigrantes devem combater os laços familiares, o conforto do ambiente familiar, o enraizamento na cultura, a segurança de estar entre os "próprios" e o poder da inércia. Inversamente, ser desarraigado carrega prospectos assustadores: ajustando-se às maneiras estranhas, aprendendo uma língua nova, a ausência de

¹⁶¹ Os setores econômico, militar e societal serão definidos quando se discorrer sobre a securitização e a Escola de Copenhague.

amigos e de parentes, a pura incerteza de tudo isso (DOWTY, 1987, p. 223, tradução nossa)¹⁶².

Assim, vemos que os migrantes enfrentam grandes sacrifícios dentro da sua esfera pessoal, sacrifícios dos quais não têm certeza se valem a pena ou se poderá voltar a se reunir com seus parentes em um futuro próximo.

Uma consequência direta da Guerra Global ao Terror sobre a migração é a detenção dos migrantes irregulares antes de serem deportados. Antes da Guerra Global ao Terror, os Estados Unidos deportavam aqueles migrantes que falsificavam a documentação para ingressar. Contudo, os migrantes irregulares são acusados de crimes, como falsificação do visto de residência ou do cartão de seguro social, razão pela qual são enviados à prisão antes de serem deportados, dificultando sua migração legal para os Estados Unidos¹⁶³ (JOHNSON, 2009) Esse assédio contra os migrantes irregulares atingiu seu ápice quando a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de “Lei para o controle da migração, antiterrorismo e a proteção das fronteiras”¹⁶⁴, pela qual ser migrante irregular era considerado um crime grave (*felony*, em inglês), criminalizando, também, aqueles que forneçam ajuda humanitária aos migrantes irregulares. Afortunadamente, esse projeto de lei não foi aprovado no senado estadunidense.

Por outro lado, acredita-se que a guerra, qualquer guerra, ajuda a movimentar a economia nacional através do gasto militar realizado pelo Estado, crença que não é totalmente certa. No curto prazo, o gasto militar favorece a expansão da economia, mas, depois de cinco anos “o gasto militar desvia recursos de usos produtivos, tais como consumo e investimento, e, finalmente, desacelera o crescimento econômico e reduz a oferta de emprego” (BAKER, 2007, p. 5, tradução nossa)¹⁶⁵. Neste cenário, o governo é obrigado a subir a taxa de juros, refletindo em um dólar mais forte, tornando as exportações americanas mais caras

¹⁶² No original: “Would-be emigrants must fight off the ties of family, the comfort of familiar surroundings, the rootedness in one’s culture, the security of being among “one’s own,” and the power of plain inertia. Conversely, being uprooted carries daunting prospects: adjusting to alien ways, learning a new language, the absence of kith and kin, the sheer uncertainty of it all”.

¹⁶³ Saliencia-se o fato que esses imigrantes irregulares podem não entender a acusação de crimes que enfrentam, devido a que não falam ou escrevem inglês (PRESTON, 2008).

¹⁶⁴ Esse projeto de lei também é conhecido como *Sensenbrenner bill*, pois foi proposto pelo deputado republicano Jim Sensenbrenner, representante do estado de Wisconsin.

¹⁶⁵ No original: “military spending diverts resources from productive uses, such as consumption and investment, and ultimately slows economic growth and reduces employment”.

e as importações mais baratas (BAKER, 2007). Essas medidas afetam também ao mercado laboral e a perda de empregos, tal como demonstra a Tabela 1.

Tabela 1 - Perda de empregos em razão do gasto militar (Milhares)

	5 anos	10 anos	15 anos	20 anos
Total	178,7	-467,7	-519,4	-673,4
Construção	8,5	-144,2	-166,1	-211,4
Manufatura	-44,2	-95,2	-97,2	-91,5
Bens duráveis	-37,7	-64,2	-67,6	-67,4

Fonte: BAKER, 2007

A Tabela 1 mostra uma projeção de 20 anos dos efeitos do gasto militar sobre setores vitais da economia, como os empreendimentos imobiliários ou as manufaturas. Cenário aplicado à Guerra Global ao Terror que leva mais de quinze anos, focando as políticas econômicas no setor militar, pois o inimigo não está assentado em território fixo, mas muda conforme as circunstâncias, pelo que é preciso investir em tecnologias militares, em detrimento das necessidades da população civil.

Da mesma maneira, a Guerra Global ao Terror produz efeitos indiretos na economia dos Estados. Assim, o mercado internacional é afetado pela “queda da demanda dos compradores, aumento dos custos de transação, interrupções nas cadeias de abastecimento internacionais, queda do investimento estrangeiro e [novas políticas] governamentais destinadas a conter as ameaças emergentes” (CZINKOTA et al., 2010, p. 827, tradução nossa)¹⁶⁶. Por esses motivos, as empresas refletem sobre o impacto que as práticas terroristas terão sobre a rentabilidade das atividades empresariais. Abadie e Gardeazabal (2003) citam o exemplo do País Basco, na Espanha. Na década de 1960, o País Basco possuía uma renda per capita alta, uma maior taxa de investimento, maior percentagem de produção industrial, assim como trabalhadores altamente qualificados. Contudo, esse panorama mudou com o início das atividades do grupo terrorista ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, Pátria Basca e Liberdade, em basco), motivo pelo qual os investidores estrangeiros procuraram outro destino onde não havia presença de grupos terroristas. Em consequência, o País Basco experimentou um

¹⁶⁶ No original: “declines in buyer demand, increased IB transaction costs, interruptions in international supply chains, declines in foreign direct investment (FDI), and new government regulations and procedures intended to stem emergent threats”.

declínio continuado das atividades econômicas no seu território pelo tempo que duraram as atividades do ETA. Assim, frente a essa fuga de investimentos que acontece quando há grupos terroristas atuando dentro do território do Estado, também as medidas governamentais para tentar responder a esse problema podem desestabilizar, ainda mais, a cadeia produtiva nacional, através do aumento de imposto às importações, priorizando o mercado nacional. Desta forma, a economia nacional vai se afundando a um ritmo constante.

Contudo, o fator que produz maior efeito na sociedade civil não são os atentados terroristas ou o declínio na economia, mas a forma como os agentes do Estado constroem os discursos belicistas para conseguir o apoio da população. Graham, Keenan e Dowd (2004), analisaram o discurso do Papa Urbano II em 1095; da Rainha Elizabeth I da Inglaterra; de Adolf Hitler, em 1938; e, de George W. Bush, em 2001¹⁶⁷, encontrando quatro principais características que o discurso belicista desses atores possui:

- (i) um apelo a uma fonte de poder legítima que é externa ao orador e que é apresentada como inerentemente boa; (ii) um apelo à importância histórica da cultura em que se situa o discurso; (iii) a construção de um Outro completamente mau; e (iv) um apelo à unificação por trás da fonte de energia externa legitimadora (p. 201, tradução nossa)¹⁶⁸.

Vê-se como o *speech act*, ou ato de discurso, tenta promover uma causa cujo fundamento não se encontra nele, mas provém de uma fonte externa e última, neste caso, deus, pelo qual se conseguirá o apoio da população civil. No discurso de Bush se observam as características acima citadas

[n]ós somos uma grande nação. Somos uma nação de resolução. Somos uma nação que não pode ser intimidada pelos malfeitores. Tenho grande fé no povo americano. Se o povo americano tivesse visto o que eu vi na cidade de Nova York, você

¹⁶⁷ O Papa Urbano II convocou a Primeira Cruzada, realizada em 1096; o discurso da Rainha Elizabeth I estava inserido no contexto da guerra contra a Espanha, em 1585; o discurso de Hitler antecede a anexação da Áustria pela Alemanha; e, por último, temos o discurso de George W. Bush no começo da Guerra Global ao Terror, em 2001.

¹⁶⁸ No original: “(i) an appeal to a legitimate power source that is external to the orator and which is presented as inherently good; (ii) an appeal to the historical importance of the culture in which the discourse is situated; (iii) the construction of a thoroughly evil Other; and (iv) an appeal for unification behind the legitimating external power source”.

teria muita fé também. Você teria fé no trabalho duro dos socorristas. Você teria grande fé por causa do desejo de que as pessoas fizessem o que é certo para a América. Você teria grande fé por causa da compaixão e amor que nossos companheiros americanos estão mostrando uns aos outros em momentos de necessidade (BUSH, 2001a, tradução nossa)¹⁶⁹.

Nesse trecho vemos como Bush baseia seu discurso no nacionalismo estadunidense, salientando a grandeza dos Estados Unidos, a fé que tem a população na capacidade de se erguer após o grande golpe que significou o 11/9, assim como o esforço realizado por toda a população para que isso acontecesse. Em outro trecho ele afirma que “eles não suportam a liberdade, odeiam o que a América representa. Então, esta será uma campanha longa, uma campanha determinada, uma campanha que usará os recursos dos Estados Unidos para vencer” (BUSH, 2001a, tradução nossa)¹⁷⁰. Desta forma, identifica ao outro malvado como terroristas, os quais lutam contra os Estados Unidos, pois não toleram a ideia de liberdade emanada por aquele Estado e por isso devem ser eliminados. Assim, também ressalta como vencerão usando todos os recursos dos Estados Unidos nessa guerra contra o terror. Por fim, o apelo à fonte de energia externa é também deus, tornando a Guerra Global ao Terror uma guerra contra os muçulmanos extremistas, apresentados como os antagonistas do povo americano.

Por último, a Guerra Global ao Terror serve para que os governos exerçam maior controle sobre a sociedade civil através de leis que combatem o terrorismo (como se verá no último capítulo), ou sobre atividades desenvolvidas pela sociedade, como é o caso das Organizações não Governamentais (ONGs). Por exemplo, a Rússia aprovou uma lei autorizando o monitoramento das atividades assim como as fontes de renda das ONGs, sob o argumento de que as ONGs seriam usadas para lavagens de dinheiro ou financiamento de atividades políticas contra o governo (HOWELL et al., 2008). Essa prática se

¹⁶⁹ No original: “we’re a great nation. We’re a nation of resolve. We’re a nation that can’t be cowed by evildoers. I’ve got great faith in the American people. If the American people had seen what I had seen New York City, you’d have great faith too. You’d have faith in the hard work of the rescuers. You’d have great faith because of the desire for people to do what’s right for America. You’d have great faith because of the compassion and love that our fellow Americans are showing each other in times of need”.

¹⁷⁰ No original: “They can’t stand freedom, they hate what America stands for. So this will be a long campaign, a determined campaign, a campaign that will use the resources of the United States to win”.

espalhou para outros países como o Cazaquistão ou da América Latina. No Cazaquistão, o então presidente Nursultan Nazarabayev, acusou as ONGs de interferirem nos assuntos locais, pelo que aprovou diretrizes rigorosas sobre o trabalho das ONGs (PANNIER, 2005). No Peru, no segundo governo de Alan Garcia, em 2006, o Congresso aprovou uma lei que aumenta o controle sobre as ONGs, permitindo que todo o financiamento e doações internacionais para as entidades sejam registrados na Agência Peruana de Cooperação Internacional. Essa medida foi criticada devido às pressões que estavam exercendo as ONGs nos casos de violações aos direitos humanos acontecidos no primeiro governo de Alan Garcia (1985-1990) (BBC, 2006). Na Colômbia, o governo de Álvaro Uribe “acusou aos grupos de direitos humanos por serem ‘porta-vozes do terrorismo’” (HOWELL et al., 2008, p. 87, tradução nossa)¹⁷¹.

Os efeitos da Guerra Global ao Terror não se limitam aos Estados que dela participam, mas também são experimentados pela forma como é gerenciada a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)¹⁷². No começo, a AOD vinda dos Estados Unidos estava dirigida àqueles Estados com regimes anticomunistas, sem importar seu tipo de governo, isto é, se eram democracias ou ditaduras, assim como o nível de corrupção ou as violações massivas aos direitos humanos. Agora, nos tempos da Guerra Global ao Terror, a AOD é dirigida àqueles Estados com os quais os Estados Unidos possuem algum tipo de interesse militar, como é o caso do Afeganistão ou Iraque (FLECK; KILBY, 2010). Dessa forma, a AOD é condicionada aos objetivos políticos e militares dos Estados doadores, neste caso dos Estados Unidos, em detrimento da satisfação de outras necessidades sociais ou de outros Estados menos desenvolvidos.

No quesito do combate ao terrorismo, é importante identificar a razão pelo qual surgem os grupos terroristas. Segundo Crenshaw (1981), para o surgimento de grupos terroristas é preciso três condições. A primeira condição discorre sobre os terroristas como uma minoria discriminada dentro da sociedade local. Desta forma, as populações dos guetos crescem ressentidas pelo resto da sociedade devido à sua

¹⁷¹ No original: “accused human-rights groups of being ‘spokesmen for terrorism’”.

¹⁷² A AOD engloba todas aquelas transferências de créditos e doações feitas por Estados ou organizações internacionais a outros Estados, focadas em quatro grandes áreas: desenvolvimento socioeconômico, governabilidade, reforma do sistema de segurança e instituições jurídicas, e processos de reconciliação (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2008).

marginalização, o que favorece a propagação das doutrinas extremistas dos grupos terroristas.

A segunda condição trata sobre a falta de oportunidade de participar na vida política da sociedade. Essa discriminação engloba motivos de raça ou religião. A situação ideal para o surgimento do terrorismo acontece quando

os caminhos para a expressão legal por parte da oposição estão bloqueados, mas a repressão exercida pelo regime é ineficiente, [pelo que] o terrorismo revolucionário é duplamente provável, onde a permissividade e as causas diretas coincidem (CRENSHAW, 1981, p. 384, tradução nossa)¹⁷³.

A terceira condição é a fragilidade institucional do Estado, a qual permite o surgimento de grupos terroristas que pretendem ocupar o vazio criado pela ausência do Estado em determinada região. O caso contrário acontece em sociedades autoritárias cujos governos expandem-se por todo o território para impor as instituições centrais e, assim, eliminar qualquer forma de governo que seja diferente e ameace a estabilidade nacional. Além disso, o fenômeno da globalização favorece o surgimento de grupos terroristas, tendo em vista que gera mudanças econômicas, políticas e, mais importante, sociais. Nesse aspecto, os valores tradicionais da sociedade podem ser desafiados por valores importados pela globalização, desafiando os costumes sociais e religiosos. Ademais, devido à abertura econômica, “uma parte importante da população mundial está amplamente excluída dos benefícios da globalização” (HELD; MCGREW, 2003, p. 13, tradução nossa)¹⁷⁴.

O surgimento do Daesh responde a essas condições¹⁷⁵. Em primeiro lugar temos sunitas extremistas, dentro de um ambiente onde a

¹⁷³ No original: “[In situations where] paths to the legal expression of opposition are blocked, but where the regime’s repression is inefficient, revolutionary terrorism is doubly likely, as permissive and direct causes coincide”.

¹⁷⁴ No original: “una parte importante de la población mundial está ampliamente excluida de los beneficios de la globalización”.

¹⁷⁵ Referente ao Daesh, seu nascimento pode ser datado a partir da invasão norte-americano ao Afeganistão, tendo sido fundado em 2004. Aproveitou-se da queda de Saddam Hussein e do vazio de poder gerado para se erguer e controlar as províncias iraquianas de maioria sunita no norte do Estado, tornando-se a principal força dos insurgentes antiamericanos no Iraque. Vale salientar que o Daesh não constitui o primeiro grupo terrorista a se opor ao Ocidente. Em 1990, o discurso da propagação do Islã era utilizado pelo Hamas e a Jihad Islâmica em Israel, o Grupo Islâmico no Egito, e o Grupo Armado Islâmico na Argélia (CRENSHAW, 2000). Uma vez afiançados no território

maioria islâmica é sunita e a minoria da população é xiita¹⁷⁶, ou, se for o caso sírio, alauita. No caso da Síria, a maioria da população é afastada dos postos-chave do governo, criando atritos entre a minoria alauita e a maioria sunita.

Em segundo lugar, o governo de Bashar demorou para realizar reformas democráticas e, uma vez iniciada a guerra civil, a força do governo se viu diminuída, não conseguindo reprimir eficientemente os protestos, propiciando que outras forças contrárias surjam¹⁷⁷.

Em terceiro lugar, ainda que o governo do Iraque fosse totalitário e secular, estava apoiado pela forte estrutura estatal até antes da queda de Hussein no Iraque. O mesmo pode ser dito da Síria, caracterizada por um regime de partido único e secular, contando com uma estrutura estatal estável até a explosão da guerra civil na Síria. Desta forma, o Daesh observa os valores seculares pregados no Iraque e na Síria como alheios e impostos, pelo que visa o estabelecimento do Califado, o qual significa, *grosso modo*, o restabelecimento dos valores dos primeiros dias do Islã. Por esses motivos, a *jihad* e a autoimolação são vistos como

iraquiano, estabeleceram sua capital em Mosul, a qual capturaram em 10 de junho de 2014. Em 29 do mesmo mês foi anunciada a formação do Califado, com o líder do Daesh, Abu Bakr al Bagdadi sendo autodeclarado Califa, demandando a lealdade de todos os muçulmanos. É a partir desse momento que o Daesh se autointitula Estado Islâmico (WRIGHT, 2016). A captura de Mosul colocou o Daesh no centro do cenário mundial, uma vez que, no momento da captura, contava com uma força 1,300 homens contra 60 mil iraquianos que formavam a força de defesa da cidade (COCKBURN, 2015). Quando aconteceu a queda de Mosul, quinze mil yazidis, uma comunidade monoteísta antiga no norte de Mosul, deixaram seus lares, pois o Daesh anunciou sua vontade de exterminá-los (WRIGHT, 2016). Desta forma, o Daesh passou a dominar uma área do tamanho do Reino Unido (WOOD, 2015), sendo capaz de não depender de patrocínio de qualquer tipo, seja estatal ou privado, pois usufruía dos recursos naturais presentes no território que controlava, entre outras atividades. O Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro (FATF, pelas suas siglas em inglês) destaca as formas de financiamento do Daesh: a) os rendimentos vindos da ocupação do território; b) sequestro de pessoas; c) captação de recursos através dos meios de comunicação; e, d) doações e apoio material de fontes estrangeiras (FATF, 2015). Em relação a este último ponto, há suspeita, por parte do governo norte-americano, de que grupos como Ansar Bayt al-Maqdis do Egito e Abu Sayyaf Group das Filipinas estejam desenvolvendo fortes laços organizacionais e de financiamento com o Daesh (FATF, 2015).

¹⁷⁶ O Daesh surgiu no Iraque, onde a maioria da população é xiita.

¹⁷⁷ Assim, também após a queda de Saddam Hussein, o Iraque tornou-se um país sem liderança, sendo incapaz de exercer seu império em todo seu território. Essa fragilidade institucional foi aproveitada pelos grupos extremistas, os quais ocuparam o vazio de poder causado pela ausência do Estado, estabelecendo suas instituições e fornecendo serviços básicos. É nessa situação que o Daesh surge e se torna um grande ator regional, ameaçando expandir-se por todo o Oriente Médio.

atos gloriosos e passagem segura para se tornar em mártir¹⁷⁸. Além disso, a internet representa um grande fator na campanha do Daesh, possibilitando comunicar sua mensagem a grandes audiências, perante a incapacidade dos governos de identificá-los. Por outro lado, a elaboração da propaganda através da internet é barata, pois não são destinados recursos significativos para atrair novos recrutas.

O avanço do Daesh pode ser mensurado a partir de 2014 quando conquistou grandes porções de território iraquiano, ameaçando a fragmentação do Iraque em três entidades: o território controlado pelo Daesh, no norte e oeste do Iraque, de maioria sunita; a região curda no norte; e, a região xiita, localizada no centro e sul do país (THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER, 2014). O objetivo do Daesh se baseia no estabelecimento de um Califado moderno¹⁷⁹, consistente com um sistema político no qual tanto a vida pública quanto a privada estariam sujeitos a uma única interpretação da Sharia, transformando-a em direito estatal (SALTMAN; WINTER, 2014). O Daesh segue o salafismo, também conhecido como wahabismo¹⁸⁰, procurando restabelecer a idade dourada do islamismo para o estabelecimento do Califado. Nesse sentido, o líder do Daesh, Abu Bakr al Bagdadi, declarou que a expansão do Califado começará no Oriente Médio, para depois expandir-se a territórios que, no decorrer da

¹⁷⁸ Segundo Ganor, os atos terroristas são mais perigosos quando os terroristas se enxergam como mensageiros de deus. Devido ao carácter sagrado dos seus atos e da sua ideologia, não tem espaço para negociar uma paz com o governo, no máximo um cessar-fogo por tempo limitado (GANOR, 2009).

¹⁷⁹ A restauração do Califado teria como base os primeiros califados depois da morte de Maomé, regido por uma interpretação extrema da *sharia*. Isto significa a submissão de todos os muçulmanos a um único regime, neste caso, uma teocracia que governará segundo os preceitos estabelecidos no Alcorão. Desta forma, serão eliminados aqueles regimes “infieis”, regimes árabes que cooperam com o bloco ocidental (THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER, 2014).

¹⁸⁰ Muhammad ibn Abd al-Wahhab, nascido na Arábia Saudita em 1703, desenvolveu uma versão estrita e puritana do Islã. Os wahabistas aliam-se aos governantes da Arábia Saudita, expandido, desta forma, o wahabismo pela região. Na atualidade, a influência do wahabismo é maior por causa dos petrodólares, atraindo milhares de adeptos à doutrina (MUIR, 2016). A abordagem dos salafistas procura imitar o Islã dos primeiros dias, pelo que rejeitam qualquer tentativa de inovação religiosa e apoiam a institucionalização da *sharia* como direito do Estado. Dentro do movimento salafista pode-se distinguir três categorias: os puristas, que são maioria, acreditam que a política corrói o poder de Alá na Terra, pelo que ela deve ser evitada; os jihadistas, grupo do qual surgiu al-Qaeda e o Daesh, cujo objetivo é eliminar ao inimigo próximo, neste caso, os muçulmanos que não compartilham o mesmo estilo de vida deles, assim como o inimigo distante, isto é, os fiéis das outras religiões; e aqueles que se envolvem na política, cujo número de adeptos cresceu depois da Primavera Árabe (THE ECONOMIST, 2015).

história, formaram parte de Califados já extintos, incluindo o norte da África, Espanha e os Balcãs (WRIGHT, 2016).

Assim, o problema que representa o Daesh não está restrito a território sírio, mas atinge toda a comunidade internacional. No começo, a atenção se focava na al-Qaeda e outros grupos terroristas filiados a ele. A Resolução 2161 (2014) estabelece o congelamento de ativos, proibição de viajar e embargo de armas às pessoas, grupos ou empresas que tenham relação com al-Qaeda. Através das mídias sociais se presume que o Daesh conseguiu reunir dezenas de milhares dos seus combatentes estrangeiros, vindos de países como a França, Reino Unido, Estados Unidos, Bélgica, Países Baixos, Alemanha ou Austrália¹⁸¹ (WOOD, 2015). Enquanto membros do Daesh, esses recrutas são doutrinados na ideologia¹⁸² e recebem treinamento militar, pelo que representam uma ameaça para seus Estados de origem quando voltarem. O Daesh também possui grande capacidade de armamento, destacando-se diversos tipos de foguetes, mísseis antiaéreos, tanques, artilharia e drones, todos eles dados às forças rebeldes pelo bloco ocidental (COCKBURN, 2015). Essa grande força destrutiva permite se opor e enfrentar as forças sírias e iraquianas.

Devido à grande força militar que possui o Daesh, o governo de Bashar solicitou ajuda ao governo russo, pelo que o senado russo, em setembro de 2015, autorizou o uso de sua força aérea para realizar bombardeios na Síria¹⁸³. Em outubro de 2015, os bombardeios russos tiveram como alvo prédios e depósitos do Daesh¹⁸⁴. No entanto, grupos

¹⁸¹ A Resolução 2170 (2014) do CSNU pune a presença de combatentes estrangeiros nas filas dos grupos terroristas (Daesh, al-Qaeda entre outros). Pede também aos Estados membros a adoção de medidas para combater o fluxo de nacionais para as fileiras desses grupos, assim como submetê-los a juízo, em conformidade com o direito internacional e nacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a). Essa resolução visava também evitar que esses terroristas voltassem aos seus países de origem e representassem uma séria ameaça nacional e internacional, devido à possível formação de células terroristas em território, principalmente, europeu. Além disso, a mencionada resolução estabelece o congelamento de ativos, proibição de viajar e embargo de armas a Abdelrahman Mouhamad Zafir al Dabidi al Jahani, Hajjaj bin Fahd al Ajmi, Said Arif, e Abdul Mohsen Abdallah Ibrahim al Charekh, membros de al-Nusra; Abou Mohamed al Adnani e Hamid Hamad Hamid al-Ali, ambos os membros do Daesh.

¹⁸² Desde 2013, o Daesh no norte da Síria está tentando controlar o programa de estudos das escolas, assim como está criando escolas islâmicas para doutrinar as crianças para lutar pela “jihad” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a).

¹⁸³ O Kremlin afirmou que a autorização se refere unicamente ao uso da força aérea e não significa o envio de tropas terrestres para se envolver no conflito sírio (WALKER, 2015).

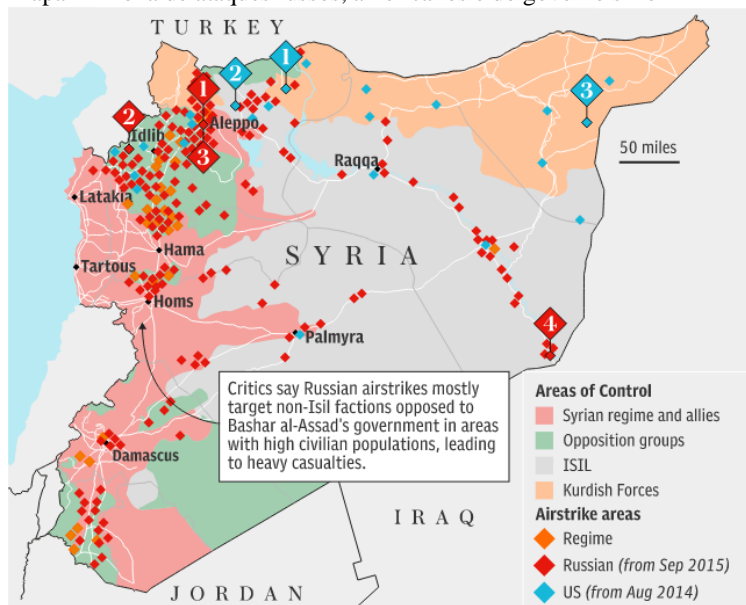
¹⁸⁴ Segundo Maj-Gen Igor Konashenkov, entre 9 e 10 de outubro de 2015, a força aérea russa bombardeou as províncias de Raqqa, Hama, Damasco e Aleppo, atingindo 55 alvos

rebeldes não afiliados aos terroristas afirmaram que eles eram os alvos, ainda que para o governo sírio todos os rebeldes sejam considerados terroristas (THE GUARDIAN, 2015b). Para dezembro de 2015, o *Syrian Observatory for Human Rights* informou que os ataques aéreos russos tinham matado, aproximadamente, 2.371 pessoas, incluindo 792 civis, 180 crianças, 655 terroristas do Daesh e 924 rebeldes treinados pelos Estados Unidos¹⁸⁵ (THE GUARDIAN, 2015a). O Mapa 2 mostra os bombardeios executados tanto pelos russos quanto pelos americanos.

do Daesh. Contudo, a *Human Rights Watch* informou que os ataques russos deixaram 17 civis mortos (THE GUARDIAN, 2015b). Em novembro de 2015 houve um esfriamento nas relações entre a Rússia e Turquia, pois um jato F-16 desta última derrubou um avião de guerra russo, sendo a primeira vez que um membro da OTAN e a Rússia têm confrontos diretos no contexto da guerra na Síria. Segundo fontes russas, o avião foi derrubado quando estava no espaço aéreo sírio e nunca saiu do território sírio, pelo que não representava nenhuma violação ou ameaça à soberania turca. De acordo com as autoridades turcas, o avião russo não respondeu às advertências feitas e foi derrubado (SHAHEEN et al., 2015b). Vale lembrar que nas proximidades da fronteira sírio-turca acontecem choques entre as forças do governo sírio e os rebeldes de maioria sunita. Essas tensões diplomáticas se somam a duas invasões de aviões russos no espaço aéreo turco nos primeiros dias de outubro de 2015 (SHAHEEN, 2015a).

¹⁸⁵ Devido às mortes de civis provocadas pelos bombardeios russos, vários líderes europeus alçaram sua voz de protesto e exigiram parar esses ataques como condição para recomençar as negociações de paz em Genebra. Diante desse posicionamento, o primeiro-ministro russo, Dmitry Medvedev, afirmou que o mundo estava perto de entrar em uma nova guerra fria, pelo que era necessária a construção de confiança entre a OTAN e a Rússia (JOHNSTON, 2016). Contudo, o presidente russo, Vladimir Putin, ordenou a retirada escalonada da maioria das tropas russas na Síria após seis meses de começadas as operações russas, isto é, em março de 2016. Essa retirada se deve, de acordo com Putin, ao objetivo da intervenção russa ter sido atingido ao cimentar as bases para o fim da guerra civil síria (WINTOUR; WALKER, 2016). Em consequência desta retirada parcial, a cooperação entre a Rússia e os Estados Unidos aumentou, coordenando ações que visavam liberar a cidade de Raqqa do Daesh, a qual era a capital do grupo terrorista na Síria. Vale lembrar que, em finais de março de 2016, as forças sírias, apoiadas pelos bombardeios russos, capturaram a cidade de Palmira que estava sob o domínio do Daesh, provocando a perda de grande parte do território controlado pelo grupo, que incluía a metade da Síria, as planícies desérticas de Nínive e a maioria da província de Al-Anbar no Iraque (SHAHEEN, 2016a). Contudo, essa vitória não durou muito dado que os terroristas do Daesh recapturaram a cidade em 11 de dezembro de 2016, após vários dias de intensa luta (SHAHEEN, 2016b).

Mapa 2 - Zona de ataques russos, americanos e do governo sírio



Civilian tragedies

US-led coalition airstrikes

- | | | |
|--|--|---|
| 1. Al Tokhar
Contested village
July 19 2016
73 civilians | 2. Al Bab
Isil prison
Dec 28 2015
58 civilians | 3. Al-Khan
Civilian house
Dec 7 2015
47 civilians |
|--|--|---|

Russian airstrikes

- | | | | |
|---|--|---|---|
| 1. Aleppo
UN aid Convoy
Sept 20 2016
20 civilians/aid workers | 2. Millis (Idlib province)
MSF hospital
August 6 2016
13 civilians | 3. Aleppo
MSF Hospital
April 28 2016
14 civilians | 4. Al Bukamal
Market
November 5 2016
71 civilians |
|---|--|---|---|

DATA: PRIME SOURCE / ATRWARS / SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS

Fonte: OLIPHANT, 2016

De acordo com o Mapa 2, o envolvimento russo nos ataques aéreos é maior do que as próprias forças do governo sírio. O território mais afetado é aquele controlado pelas forças da oposição colorido em verde no Mapa 2, principalmente na região nordeste da Síria¹⁸⁶. Assim também acontece com os ataques da coalizão americana, os quais se focam na região norte da Síria, aquela sob o controle das forças curdas.

¹⁸⁶ Vale lembrar que grande parte do território sírio é um deserto. No sul e sudeste da Síria o deserto se estende até a península arábica. Assim, também forma vários oásis, destacando as cidades de Palmira e de Damasco, capital síria.

A diferença entre os bombardeios russos e os americanos, deve ser analisada à luz do explicado pela Corte Internacional de Justiça no caso da República Democrática do Congo v. Uganda¹⁸⁷.

Na época, Uganda afirmou que o governo da República Democrática do Congo permitiu as operações militares ugandesas no território congolês, na região Leste que faz fronteira entre os dois países, com o objetivo de combater os grupos rebeldes antiugandeses¹⁸⁸. Visando alcançar esse objetivo, várias reuniões foram realizadas entre os dois governos, produto das quais foi assinado o Protocolo relativo a segurança ao longo da fronteira comum, em 27 de abril de 1998. No mencionado Protocolo, ambos os governos declaravam como objetivo eliminar a presença dos grupos rebeldes que operam em ambos lados dos Montes Ruwenzori através da cooperação das respectivas forças armadas nacionais (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 2005). Devido a esses argumentos, a Corte Internacional de Justiça confirmou que a presença das forças ugandesas no território da República Democrática do Congo não violava a soberania desta nem o Direito Internacional, pois a intervenção militar foi consentida pelo governo legítimo da República Democrática do Congo¹⁸⁹.

Da mesma forma acontece na relação Síria-Rússia: o governo de Assad autorizou os bombardeios russos no território sírio, especificamente naquelas regiões controladas pelas forças rebeldes. Por esse motivo, o uso da força por parte da Rússia não viola a soberania nem integridade territorial síria, nem o Direito Internacional, dado que Bashar al-Assad continua sendo o legítimo representante do povo sírio¹⁹⁰. Por outro lado, a oposição síria não tem um líder único e legítimo capaz de negociar com os poderes estrangeiros.

¹⁸⁷ O presente caso foi apresentado pela República Democrática do Congo contra Uganda, devido às incursões armadas ugandesas no território congolês, violando a Carta da ONU e da Organização da União Africana. A Corte Internacional de Justiça conheceu o caso segundo o artigo 36 do seu próprio estatuto em 19 de dezembro de 2005.

¹⁸⁸ O artigo 4(j) do Ato Constitutivo da União Africana estabelece como princípio o direito de um Estado-membro solicitar a intervenção (militar) por parte da União Africana com o objetivo de restabelecer a paz e a segurança.

¹⁸⁹ Vale salientar a autorização da presença das tropas ugandesas na República Democrática do Congo enquanto vigorava o consentimento para exercer o controle em regiões nas quais as tropas da República Democrática do Congo achavam impossível manter o controle. Contudo, depois de 1998 o então presidente da República Democrática do Congo Laurent Kabila fez um pronunciamento formalizando a retirada de qualquer tropa estrangeira do solo congolês. É a partir desse momento que a presença de tropas ugandesas passou a violar o Direito Internacional.

¹⁹⁰ Não é necessário que o governo do Estado que solicita a assistência militar exerça sua administração em todo o território ou ainda controle menor território do que a oposição.

A posição russa está respaldada pelo artigo 20 do Projeto sobre Responsabilidade dos Estados, de 12 de dezembro de 2001:

Um consentimento válido de um Estado à comissão de um determinado ato por outro Estado exclui a ilicitude daquele ato em relação ao primeiro na medida em que o ato permanece dentro dos limites do mencionado consentimento (PROJETO DA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS, art. 20, tradução nossa)¹⁹¹.

Este projeto reflete o posicionamento da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, pela qual se exclui de responsabilidade internacional os Estados quando, antes ou durante da comissão de um ato ilícito, há o consentimento por parte do Estado que vai sofrer o mencionado ato. Assim, só se o governo sírio retirasse seu consentimento aos bombardeios russos, estes seriam considerados violações ao Direito Internacional e a Rússia teria que responder por atos de agressão. Do mesmo parecer é a Resolução de 8 de setembro de 2011 do *Institut de Droit International*, a qual afirma que o objetivo da assistência militar é “assistir o Estado solicitante na sua luta contra os agentes não estatais ou pessoas singulares no seu território, no pleno respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” (INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, 2011, art. 2, para. 2, tradução nossa)¹⁹². Essa autorização é válida em situações de distúrbios internos, rebeliões e atos de terrorismo, respeitando o estabelecido pelo Protocolo II da Convenção de Genebra de 1977¹⁹³.

Por exemplo, em setembro de 2014 foi assinado um acordo bilateral entre o Afeganistão e os Estados Unidos autorizando a presença militar do último no território daquele. O objetivo principal do acordo é ajudar nas ações de contraterrorismo, isto é, conter o avanço de al-Qaeda. O fato da administração Ghani, presidente do Afeganistão, não controlar todo o território afegão não impossibilita a efetiva execução do acordo. No lado oposto está o exemplo do Governo Federal de Transição da Somália, quando solicitou o estabelecimento de uma missão de proteção e treinamento à União Africana, em 2007 (WET, 2015).

¹⁹¹ No original: “Valid consent by a State to the commission of a given act by another State precludes the wrongfulness of that act in relation to the former State to the extent that the act remains within the limits of that consent”.

¹⁹² No original: “The objective of military assistance is to assist the requesting State in its struggle against non-State actors or individual persons within its territory, with full respect for human rights and fundamental freedoms”.

¹⁹³ Convenção sobre a Proteção de Vítimas nos Conflitos Armados Internos.

Define-se, nessa resolução, a solicitação da assistência militar como expressão da livre vontade do Estado. Quando cessar o consentimento e persistir a atitude do Estado do qual foi solicitada a assistência militar, essa conduta constitui uma agressão. A Corte Internacional de Justiça entende que a agressão não é simplesmente a presença de forças armadas regulares, mas incorpora a definição de agressão contida na Resolução 3314 da AGNU, especialmente

o envio por um Estado, ou em seu nome, de grupos armados, de forças irregulares ou de mercenários que pratiquem atos de força contra outro Estado de uma gravidade a ponto de (*inter alia*) um atual ataque armado feito por forças regulares, “ou seu envolvimento substancial nisso” (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 1986, para. 195, tradução nossa)¹⁹⁴.

De acordo com este entendimento, o fornecimento de armas e outros materiais bélicos à oposição síria constitui um ato de agressão, dado que não foi requerido pela autoridade *de jure*, e ameaça a integridade territorial e independência política da Síria. Contudo, esse consentimento não significa anistia aos possíveis crimes de guerra e contra a humanidade devido aos bombardeios feitos sobre núcleos urbanos, tendo como vítimas a população civil. Assim, também a assistência militar é proibida quando vai contra as disposições da Carta da ONU, afetando o princípio da livre determinação dos povos¹⁹⁵. Como visto no caso sírio, esse último não acontece graças à fragmentação da oposição síria, tornando impossível determinar qual grupo representa a voz do povo sírio.

O envolvimento da Rússia na crise Síria responde a outros motivos, que seriam os seguintes: a) proteger um aliado¹⁹⁶; b) desviar a

¹⁹⁴ No original: “the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to[.] (inter alia) an actual armed attack conducted by regular forces”.

¹⁹⁵ O princípio da autodeterminação dos povos está garantido na Carta da ONU, pelo qual se a assistência militar for contra esse princípio, violaria os artigos 1(2) e 55 que protegem a independência política dos Estados, assim como o artigo 2(4), que proíbe o uso da força que afete a integridade territorial ou dependência política dos Estados (WET, 2015).

¹⁹⁶ Após a Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), teve forte influência política sobre os países do Médio Oriente e o norte da África, os quais eram considerados seus aliados. Após a queda da URSS, essa influência diminuiu, sendo preenchida pelos Estados ocidentais, com algumas exceções, como a Síria.

atenção sobre seu papel na península da Crimeia¹⁹⁷; c) proteger seu acesso no Mediterrâneo oriental¹⁹⁸; acrescentar sua influência como ator global¹⁹⁹; d) lutar contra os fundamentalistas islâmicos²⁰⁰; e, e) parar a intromissão europeia na política do Oriente Médio²⁰¹ (ITANI; ABOUZAHR, 2016). Desta forma, reforça-se o argumento do que a Rússia não quer repetir o acontecido quando o CSNU autorizou a intervenção na Líbia, acrescentando a influência da política exterior da UE e, especialmente, dos Estados Unidos no Oriente Médio. Em consequência, os vetos da Rússia no CSNU, quando tratada a questão síria, refletem a tensão entre a Rússia e os Estados Unidos, razão pela qual é necessário negociar, tal como aconteceu nas reuniões de paz em Genebra, em 2012.

Salienta-se que, para derrotar o Daesh, é importante a participação das potências regionais (como é o caso do Irã) e das potências globais (Estados Unidos e Rússia), deixando de lado suas diferenças sobre a forma como gerenciam suas políticas internacionais. Como frisa Siboni, na atualidade “é impossível derrotar totalmente o [Daesh]” (2016, p. 70, tradução nossa)²⁰², motivo pelo qual é necessária a ajuda da comunidade internacional e planejar, no longo prazo, a estratégia para a vitória final, assim como o fim da guerra na Síria e sua

¹⁹⁷ Segundo a administração russa, a intervenção militar na península de Crimeia não é ilegal nem viola o Direito Internacional, dado que foi solicitada pelo então presidente ucraniano, Víktor Yanukóvytch, depois destituído de seu cargo pelo parlamento ucraniano após abandonar suas funções.

¹⁹⁸ Na Síria se encontra a base naval russa Tartus, localizada no Mediterrâneo Oriental.

¹⁹⁹ A Rússia interveio na guerra da Ossétia do Sul quando, em 2008, o exército georgiano entrou na região do Cáucaso, declarada independente de forma unilateral, em 1992, para tomar o controle do território. Esse ataque causou algumas baixas entre os cidadãos russos, motivo pelo qual a Rússia decidiu intervir no conflito a fim de protegê-los. O Ministro de Relações Exteriores russo, Sergey Lavrov, afirmou que, seguindo a interpretação da Constituição russa, estava exercendo sua “Responsabilidade de Proteger”, salvaguardando os cidadãos russos que estiverem em risco, qualificando de genocídio as operações do exército georgiano contra a população da Ossétia do Sul (EVANS, 2008). Nesse sentido, a Rússia fez apelo à legítima defesa, enviando uma expedição militar sob o nome de “forças para a manutenção da paz”, ainda sem contar com a autorização do CSNU para tal efeito. Após cinco dias de guerra de alta intensidade, a Rússia retirou suas tropas do território georgiano (ALLISON, 2013).

²⁰⁰ Neste ponto, vale lembrar que a Rússia tem uma relação conflitiva com a Chechênia, região de maioria muçulmana sunita, pelo que os contatos com o Daesh ou outros grupos fundamentalistas sunitas são fatores de preocupação para a Rússia.

²⁰¹ Devido à abstenção da Rússia na Resolução 1973 (2011), que autorizou a intervenção militar na Líbia, o CNT não negociou contratos com ela como o fez com os Estados ocidentais envolvidos na operação militar.

²⁰² No original: “it is obviously impossible to defeat the Islamic State in full”.

reconciliação política, evitando os ressentimentos que podem gerar crimes contra a humanidade ou limpezas étnicas.

Nesse sentido, é importante que este processo não afete, ou pretenda substituir, os valores da população local, pois a grande base do Daesh está no apelo que faz à restauração dos valores islâmicos tradicionais, em um ambiente que apresenta elementos ocidentais trazidos pela globalização. Devido a que essa globalização pretende impor valores ocidentais estranhos ao mundo árabe, tais como o individualismo, tolerância religiosa e sexual, assim como um maior protagonismo da mulher na vida em sociedade, essa imposição reafirma a vontade de pregar o fundamentalismo islâmico, como forma de conservar sua identidade comunitária. Dessa maneira, o terrorismo religioso consegue ultrapassar as fronteiras e etnias, pois não se luta por causa de um homem, mas pela defesa de um credo, de um deus. Em consequência, como o planeta é propriedade de deus, o objetivo do Daesh é converter a todos os infiéis e heréticos (cristãos, budistas etc.), tarefa na qual não limitará o uso da força nem, se for necessário, o uso de armas de destruição massiva para atingir esse objetivo.

Por último, na luta mundial contra o terrorismo salienta-se o esforço da ONU através da Estratégia Global Contra o Terrorismo. Essa Estratégia se baseia em quatro pilares: a) abordar as condições que espalham o terrorismo²⁰³; b) prevenir e combater o terrorismo²⁰⁴; c) reforçar a capacidade dos Estados e fortalecer o papel da ONU²⁰⁵; e, d)

²⁰³ O documento reconhece como uma das principais condições que espalham o terrorismo os conflitos prolongados, a desumanização das vítimas destes conflitos, ausência do império da lei, discriminação em todas suas formas, assim como violações massivas aos direitos humanos. Neste sentido, a ONU se foca na prevenção de conflitos, a negociação, mediação e outros meios de solução pacíficas como formas de manter a paz na sociedade.

²⁰⁴ Como principal medida, a ONU recomenda aos Estados não facilitar ou patrocinar atividades terroristas. Além disso, pede a cooperação entre os Estados e o respeito das obrigações dessa matéria segundo o Direito Internacional. Neste quesito está incluída a não concessão de refúgio àqueles que tenham participado de atividades terroristas.

²⁰⁵ Neste ponto, a AOD tem um papel importante, pois a ONU incentiva as contribuições voluntárias ou doações a projetos que visem fortalecer as capacidades dos Estados, assim como consolidar a cooperação e assistência técnica na luta contra o terrorismo. Também encoraja a organizações internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, e a Organizacional Internacional de Polícia Criminal (Interpol) a aumentarem sua colaboração com os Estados para que estes cumpram suas obrigações relativas à luta contra a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

garantir os direitos humanos e o Estado de Direito²⁰⁶ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b). Dentro desses pilares reconhece os conflitos prolongados sem resolver como uma das causas principais do terrorismo, pois eles produzem a fratura do império da lei, violações aos direitos humanos, discriminação ou exclusão política. Isto é, tudo o que está acontecendo na Síria. Contudo, tal como foi descrito linhas acima, sem o consenso dos Estados Unidos e da Rússia, todo esforço para eliminar a ameaça terrorista será vão.

Conforme se observou, a descrição da guerra na Síria contida neste capítulo tem o intuito de apresentar ao leitor o contexto histórico e político que provocou a maior crise migratória na União Europeia desde a Segunda Guerra Mundial. Essa crise migratória, como se verá mais à frente, mudou a perspectiva que a União Europeia tinha sobre suas políticas migratórias e de refúgio.

Assim, também cabe se questionar sobre o papel do terrorismo na comunidade internacional. Isto é, realmente deve ser considerado o inimigo público número 1? A ameaça terrorista não é uma novidade e vários anos antes de 2001 já se eram reportados ataques de impacto mundial, como os atentados às embaixadas estadunidenses, ou aos jogos olímpicos em Munique.

Então, qual a diferença com estes novos grupos terroristas? A característica que mais se destaca é o uso da religião como ideologia para justificar os ataques. Mas todos os grupos terroristas estão respaldados por algum tipo de ideologia para defender seus posicionamentos. Essas ideologias podem ser econômicas (comunismo contra o capitalismo, como seria o caso do Sendero Luminoso no Peru), religiosas (defesa dos valores tradicionais frente às crenças importadas, como Daesh), ou de identidade (a libertação de uma minoria étnica ou linguística, como era o caso do ETA).

Nesse sentido, sempre houve a ameaça terrorista no mundo com suas diferentes bases de luta, mas estavam restritas no âmbito nacional. Então, por que o terrorismo do século XXI parece ameaçar toda a comunidade internacional?

²⁰⁶ Neste último ponto, a ONU lembra aos Estados que as leis antiterrorismo aprovadas devem respeitar as normas de direitos humanos, especialmente o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário. Neste contexto, a Resolução 60/158 reafirma que os direitos protegidos no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, ainda que possam ser suspensos temporariamente, são irrevogáveis sob qualquer circunstância (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006a). Assim, também se recomenda a independência do Poder Judiciário, prezando pela eficácia do direito penal e o império da lei.

Nesse quesito, baseado na Escola de Copenhague, pode-se afirmar que a ameaça terrorista não tem todo esse impacto que a comunidade internacional afirma, mas os efeitos são demasiadamente dimensionados. Por quê? Porque, através do medo que têm as pessoas de serem vítimas dos terroristas, elas aceitam as medidas propostas pelos seus governos, ainda que essas medidas signifiquem uma diminuição nos seus direitos civis por tempo indeterminado, retirando da discussão política comum essas novas regras. Dessa forma, o Estado assume maiores poderes de controle e, tal qual o Grande Irmão orwelliano, é capaz de vigiar as atividades da população que vão contra a existência do Estado, mas é o Estado mesmo quem define quais atividades devem ser controladas. Contudo, *quis custodiet ipsos custodes?*²⁰⁷

Como conclusão parcial, pode se afirmar que os efeitos da Primavera Árabe não ficaram restritos aos Estados afetados, mas atingiram os Estados vizinhos através dos fluxos de pessoas, sejam migrantes ou refugiados. Além disso, o envolvimento do Daesh mudou o cenário na guerra na Síria, proporcionando argumentos para levantar a bandeira na luta contra o terrorismo e reforçar a segurança nacional. Dessa forma, considera-se cumprido o primeiro objetivo específico desta tese, o qual trata do impacto da Primavera Árabe na Síria e o envolvimento do Daesh nessa guerra.

Cabe mencionar também que a guerra na Síria revelou que a defesa dos direitos humanos está subordinada aos interesses econômicos e políticos dos Estados e das potências envolvidas. Como diria Francisco de Quevedo, *Poderoso caballero es Don Dinero*.

No capítulo seguinte, serão analisadas as políticas migratórias da UE desde 1945 a 2011, encarando novos desafios, como a luta contra o terrorismo internacional e a migração vinda dos Estados afetados pela Primavera Árabe.

²⁰⁷ A frase, que pode ser traduzida como “quem vigia os vigilantes?”, corresponde a Juvenal, poeta romano, autor das *Sátiras*.

3 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA DE 1945 A 2011

O foco de estudo do segundo capítulo é o desenvolvimento das políticas migratórias da União Europeia²⁰⁸ desde sua fundação até 2011, isto é, a data quando explode a Primavera Árabe, que origina um fluxo massivo de migrantes vindos do Oriente Médio esperando entrar no território europeu à procura de refúgio. Desta forma, planeja-se sintetizar o que é a UE, assim como os instrumentos jurídicos que definem a política migratória desde 1950 até 2011.

3.1 MOVIMENTO DE PESSOAS NA EUROPA ANTES DA CRIAÇÃO DA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA

A Primeira Guerra Mundial (doravante, IGM) trouxe a fundação de uma instituição de carácter global: a Liga das Nações. A Liga das Nações criou, em 1922, a Alta Comissão para os Refugiados Russos (doravante, Alta Comissão), precursor do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), sendo o norueguês Fridtjof

²⁰⁸ A União Europeia é uma organização política internacional, de carácter *sui generis*, composta por vinte e oito Estados membros: Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Tcheca, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, Romênia e Suécia. Ademais, existem cinco candidatos oficiais: Turquia, Macedônia, Montenegro, Sérvia e Albânia.

A história da União Europeia começa quando, nos anos 50, cria-se a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, fundada pela Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e os Países Baixos, constituindo o primeiro passo de uma união econômica e política. Em seguida, foi assinado o Tratado de Roma de 1957, dando origem à Comunidade Econômica Europeia que, em 1993, mudaria seu nome para Comunidade Europeia. Por último, em 1992 a UE foi criada, tendo por eixos três componentes: “políticas externa e de segurança comuns, uma melhor cooperação em assuntos internos e a Comunidade Europeia [...] a qual se converte na âncora da UE com a autoridade mais ampla” (CAMPBELL, 2011, p. 211, tradução nossa). O Tratado da União Europeia também estabeleceu a cidadania europeia, que permite a qualquer cidadão da UE se candidatar às eleições no país no qual tem fixada sua residência. Por fim, em 2009, entra em vigor o Tratado de Lisboa, o qual, entre suas novidades, cria o cargo do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, com o objetivo de unificar a política externa da UE (CAMPBELL, 2011). A UE participou de forma ativa nos conflitos que aconteceram no continente europeu, tais como as guerras da desintegração da Iugoslávia, seja através de operações militares, como aconteceu no Kosovo, ou de forma diplomática, como foram os Acordos de Dayton. Da mesma forma, a UE, em parceria com os Estados Unidos, atacou o regime Talibã que governava o Afeganistão, no contexto da Guerra Global ao Terror.

Nansen²⁰⁹ nomeado o primeiro Alto Comissário. Vale salientar que pela primeira vez o termo “refugiado” foi usado de forma oficial, ainda que restrito aos refugiados russos. O objetivo da Alta Comissão era tentar resolver o problema que significava o deslocamento de milhões de pessoas na Europa, aproximadamente dez milhões de europeus²¹⁰ (MARRUS, 1985). Entre as principais nacionalidades de refugiados “que receberam ajuda da Liga das Nações havia russos, gregos, armênios, búlgaros, turcos, sarrenos²¹¹ e judeus, principalmente cidadãos alemães” (EASTON-CALABRIA, 2015, p. 416, tradução nossa)²¹². A ajuda da Alta Comissão foi importante, pois os Estados de destino não estavam preparados para receber esse fluxo de refugiados, uma vez que experimentavam problemas econômicos, a reconstrução da infraestrutura, alta taxa de desemprego e agitação política (HOLBORN, 1939). Importante foi o trabalho de Fridtjof Nansen como Alto Comissário, sendo responsável pela repatriação dos prisioneiros de guerra na Sibéria. Contudo, a Alta Comissão não tinha fundos necessários para desenvolver suas atividades²¹³, contando apenas com verba para atividades administrativas, motivo pelo qual mantinha contato com organizações humanitárias, tais como a Cruz Vermelha Internacional e a *Union Internationale de Secours aux Enfants*,

²⁰⁹ Fridtjof Nansen foi um professor de zoologia da Universidade de Christiania, na Noruega. Adquiriu fama pelas suas expedições à Groenlândia (1888) e ao Polo Norte (1893). Durante a Primeira Guerra Mundial, foi enviado pela Noruega aos Estados Unidos com o objetivo de negociar um acordo comercial para importar alimentos norte-americanos para a Noruega, que era neutra, assim como exportar pescado para a Alemanha, apesar do bloqueio. Em 1920, aceitou o pedido feito pela Liga das Nações para trabalhar na repatriação dos prisioneiros de guerra que não conseguiram voltar às suas casas após o fim das hostilidades, principalmente os afetados pela Revolução Russa de 1917 (ABRAMS, 2001). Segundo Jubilut, o fluxo de pessoas perseguidas na União de Repúblicas Socialistas Soviéticas facilitou o nascimento do instituto de refúgio, devido a que “seria impossível uma qualificação individual por meio do instituto do asilo, dado que nenhum Estado estaria disposto a, discricionariamente, acolher milhares de pessoas, sendo necessária uma qualificação coletiva que lhes assegurasse a proteção internacional” (2007, p. 44). Devido a seu trabalho humanitário foi reconhecido com o Prêmio Nobel da Paz em 1923.

²¹⁰ Este deslocamento massivo de pessoas foi consequência da Revolução Russa de 1917.

²¹¹ Após a Primeira Guerra Mundial, Sarre foi convertido em protetorado da Liga das Nações por um período de 15 anos. Depois desse prazo foi celebrado um plebiscito para determinar o estatuto de Sarre, sendo que 90% dos votantes aceitaram reintegrar o território do Sarre à Alemanha (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2012)

²¹² No original: “those supported by the League included Russians, Greeks, Armenians, Bulgarians, Turks, Saarlanders and Jewish, mainly German, citizens”.

²¹³ A verba repassada à Alta Comissão correspondia a 1% do orçamento da Liga das Nações (JOHNSON, 1938).

colocando à disposição da Alta Comissão seus representantes e logística (HOLBORN, 1939).

Devido aos esforços do Alto Comissário, criou-se o Passaporte Nansen, documentos de viagem oferecidos, em um primeiro momento, aos refugiados russos (LIGA DAS NAÇÕES, 1921). Posteriormente, o Passaporte Nansen foi estendido aos refugiados armênios²¹⁴ (LIGA DAS NAÇÕES, 1926). O objetivo do Passaporte Nansen era permitir aos refugiados cruzar as fronteiras internacionais de forma legal (SKRAN, 1992). Vale salientar que esse passaporte não conferia igualdade de condições com os cidadãos dos Estados de destino, mas se pedia um trato favorável quanto à oportunidade de emprego, segurança social ou impostos (HOLBORN, 1939).

O objetivo do Alto Comissário era procurar a autosustentabilidade dos refugiados. Desta forma, os refugiados participavam como delegados no Escritório Internacional Nansen para os Refugiados (dependente da Liga das Nações), ou eram reassentados em áreas rurais ou urbanas, dependendo do seu estilo de vida anterior, possibilitando a busca de emprego e oportunidades (EASTON-CALABRIA, 2015).

Contudo, tanto o Escritório quanto a Alta Comissão dependiam do apoio das organizações internacionais para conseguir realizar suas atividades. Frente a este problema, Nansen propôs a reorganização da Alta Comissão em três aspectos: 1) torná-la uma instituição permanente; 2) possuir maior poder de decisão sobre o trabalho realizado; e, 3) possuir maior verba para poder financiar os projetos da Alta Comissão (HOLBORN, 1939). Essas medidas respondiam à percepção dos fluxos de refugiados não como um fenômeno temporário, mas permanente, pelo qual era necessário que fossem empregados (LIGA DAS NAÇÕES, 1929) para conseguir se sustentar sem depender da ajuda da Liga das Nações ou de outras instituições. Dessa forma, Nansen sugeriu a transferência dos aspectos referentes ao emprego e reassentamento de

²¹⁴ O governo dos Jovens Turcos, coalizão que procurava a reorganização política do Império Otomano, executou uma política de deportações, marchas forçadas e *turquização* visando uniformizar a identidade dentro do Império Otomano, afetando, principalmente, os armênios, gregos, assírios, assim como outras minorias (SCHALLER; ZIMMERER, 2008). O genocídio armênio começou em abril de 1915, quando o governo otomano expropriou todas as comunidades armênias, sendo exterminados os deportados pelas forças otomanas quando atravessavam o deserto sírio, sendo as mulheres escravizadas com fins sexuais (KAISER, 2001). Contudo, o governo afirma que não foi desenhada uma política específica para exterminar aos armênios, mas as mortes deles foram produto da guerra interna entre o exército otomano e as milícias rebeldes armênias (AVEDIAN, 2012).

refugiados à Organização Internacional do Trabalho, medida aprovada pela Liga das Nações em 1 de janeiro de 1925. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1928). Nesse sentido, o refugiado foi percebido como um trabalhador migrante e não como uma pessoa que precisava de ajuda humanitária. Para isso, a Organização Internacional do Trabalho consultava os Estados de destino sobre disponibilidade de vaga de emprego que pudesse ser preenchida pelo refugiado, conseguindo que, aproximadamente, cinquenta mil refugiados vindos da Europa e Ásia fossem empregados em Estados europeus (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1928).

Devido à crise econômica de 1929, os Estados de destino colocaram restrições para o ingresso de refugiados, razão pela qual a Liga das Nações sugeriu reassentar os refugiados em Estados fora da Europa, principalmente na América Latina, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho. No Paraguai foram reassentadas duzentas famílias de refugiados vindas do Sarre (HANSSON, 1938; CARON, 1999). Assim ocorreu também em grandes partes do interior do Brasil, Venezuela e Colômbia, que se apresentavam como destinos para reassentamento de refugiados, além de investimentos em atividades rurais e industriais (INMAN, 1939).

O expansionismo alemão, que desencadearia a Segunda Guerra Mundial, provocou o deslocamento de 30 milhões de pessoas na Europa (KULISCHER, 1948), entre os quais estavam aqueles que fugiram das zonas de guerra e os expulsos pelas tropas alemãs. Os principais Estados de destino desses refugiados eram o Reino Unido, França, Bélgica, Países Baixos e Noruega (BADE, 2003).

Uma vez finalizada a Segunda Guerra Mundial, e devido aos grandes fluxos de pessoas que fugiram dos seus lares procurando refúgio em outros Estados, foi criada a Organização Internacional para os Refugiados²¹⁵ (IRO, por sua sigla em inglês), em 1946, através da Resolução 62(I) da Assembleia Geral das Nações Unidas. As funções da IRO versavam sobre “a repatriação, a identificação, registro e classificação; a ajuda e o cuidado; a proteção política e jurídica; o transporte; e o reassentamento nos países que possam e queiram receber

²¹⁵ Foram vinte e seis os Estados membros: Argentina, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, República Popular da China, Dinamarca, República Dominicana, França, Guatemala, Honduras, Islândia, Itália, Libéria, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Panamá, Peru, Filipinas, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e Venezuela.

[os refugiados]” [ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1946, art. 2(1), tradução nossa]²¹⁶.

A Constituição da IRO [Resolução 62(1)], dividia em três grupos as pessoas consideradas como refugiados: 1) as vítimas dos regimes nazista, fascista ou *quislings*; 2) os republicanos espanhóis e vítimas do regime falangista na Espanha; e, 3) pessoas consideradas refugiadas antes da Segunda Guerra Mundial, independente da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política. Contudo, a IRO excluiu do grupo de pessoas vulneráveis aqueles de origem alemã, fossem nacionais alemães ou minorias em outros Estados, que foram transferidos, evacuados ou fugiram da Alemanha para evitar cair nas mãos dos exércitos aliados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1946). Estima-se que no final da Segunda Guerra Mundial mais de quarenta milhões de pessoas eram consideradas refugiadas, vulneráveis e sem teto (BUNDY, 2016).

Em 1949 foi criado o ACNUR, através da Resolução 319 (IV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, sendo dotado do estatuto em 1950, na Resolução 428 (V). Desta forma, o ACNUR absorveu as funções da IRO, tendo como mandato proteger e ajudar as pessoas deslocadas em todo o mundo e encontrar soluções duradouras para elas colaborando com os Estados e, desta forma, facilitar sua repatriação ou reassentamento. Neste cenário, assina-se a Convenção de 1951²¹⁷ e seu posterior Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 (doravante, o Protocolo de 1967), tornando-se no único instrumento de caráter universal sobre a proteção aos refugiados. Esses dois instrumentos são as principais fontes para definir quem é refugiado, inspirando as Convenções regionais relativas aos refugiados, destacando as da União Africana e a Declaração de Cartagena na América Latina. Salienta-se que a Convenção de 1951 discorre mais sobre a responsabilidade dos Estados do que das pessoas (FELLER, 2001). A grande contribuição da Convenção de 1951 é a definição de refugiado, que é aquela pessoa que

receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo

²¹⁶ No original: “la repatriación; la identificación, registro y clasificación; la ayuda y el cuidado; la protección política y jurídica; el transporte; y el restablecimiento y la reinstalación en los países que puedan y quieran recibirlos”.

²¹⁷ Foram 29 Estados os presentes na conferência que deu origem à Convenção de 1951: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, França, Grécia, Cidade do Vaticano, Iraque, Israel, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça, Turquia, Venezuela e Iugoslávia.

grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar. [CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, art. 1 a(2)].

Da definição acima apresentada, são dois os elementos essenciais: o fundado temor de perseguição e a extraterritorialidade. O fundado temor de perseguição está relacionado ao exercício dos direitos civis e políticos das pessoas que não estão sendo respeitados pelo Estado perseguidor (JUBILUT, 2007). Contudo, não existe consenso sobre o que deve se entender por “perseguição”. O ACNUR concebe a perseguição como “[uma] ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou por pertencer a um certo grupo social é sempre perseguição” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2004, p. 23). Neste ponto vale salientar que, o fato de possuir passaporte não significa que o temor de perseguição não exista, tendo em vista que muitas pessoas são migrantes documentados à procura de refúgio.

Sobre o temor vale indicar que é tanto um elemento subjetivo quanto objetivo. Subjetivo, pois é importante ter em conta “antecedentes pessoais e familiares do interessado, a sua ligação a certo grupo racial, religioso, nacional, social ou político, a sua própria interpretação da situação e a sua experiência pessoal” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2004, p. 21). Assim, o temor deve ser razoável, isto é, uma vez analisadas as circunstâncias, seja considerado como justificado. Quanto elemento objetivo, os funcionários do Estado de destino avaliam as declarações do solicitante de refúgio, assim como as leis e a aplicação das mesmas no Estado de origem. Assim, também deve se entender “nacionalidade” em seu sentido mais amplo, isto é, não limitado à “cidadania”, mas o pertencimento a um grupo étnico ou linguístico, o qual faça parte de uma minoria, como pode ser o caso dos ciganos.

O elemento da extraterritorialidade é importante na concessão do refúgio, pois é importante a pessoa perseguida se encontrar fora da jurisdição do Estado perseguidor, caso contrário, ela poderá ser encaixada dentro da categoria de deslocamento interno, pois não conseguiu sair do território do Estado.

Contudo, vale salientar a diferença de enfoque sobre os refugiados antes e depois da criação do ACNUR. Assim, em um primeiro momento, os refugiados participavam de forma ativa na Alta Comissão e no Escritório Internacional Nansen para os Refugiados. Com o estabelecimento do ACNUR, os refugiados são excluídos da estrutura dessas organizações, sendo “[criados] programas de assistência vertical, por ‘expertos’ que tinham pouca experiência nas regiões onde trabalhavam” (EASTON-CALABRIA, 2015, p. 422, tradução nossa)²¹⁸. Em consequência, se depois da Primeira Guerra Mundial eles eram vistos como migrantes econômicos que podiam contribuir para a economia e a reconstrução dos Estados de destino, depois da Segunda Guerra Mundial os refugiados são percebidos como vítimas necessitadas de proteção, agentes passivos dentro dos campos de refugiados, à espera de ajuda vinda do exterior. Nesse sentido, os esforços são dirigidos à ajuda humanitária e não à identificação de vagas de empregos a serem preenchidos pelos refugiados (LONG, 2013). É nesse estágio que os Estados de destino impõem restrições à naturalização ou autorizações para trabalhar aos refugiados, sendo confinados aos campos de refugiados onde se pratica a monocultura de bens passíveis de exportação²¹⁹, no entanto, descuida-se a autossustentabilidade dos refugiados e do campo de refugiados (LOESCHER, 2001).

Durante a Guerra Fria, as políticas para os refugiados se focaram naquelas pessoas que fugiam dos regimes comunistas da Europa Oriental. Por exemplo, a lei alemã de 1949 garantiu o direito de asilo a todas as pessoas que fossem perseguidas [ESTADO ALEMÃO, 1949, art. 16(2)]. Essa política generosa se deve às pessoas dissidentes do regime comunista na República Democrática Alemã. Desta forma, deslegitimava-se o regime comunista na Alemanha Oriental²²⁰

²¹⁸ No original: “creation of top-down assistance programmes by ‘experts’ who had little knowledge of the regions they worked in”.

²¹⁹ Vale salientar que nos campos de refugiados no Burundi, Ruanda e Tanzânia as autoridades administrativas exigiam dos refugiados atingir uma cota mínima em relação à terra dada para cultivo. Nesse sentido, atividades como a pesca eram toleradas se não interferissem nos projetos agrícolas (TRAPPE, 1971).

²²⁰ Como resultado das negociações após a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha foi dividida em quatro administrações, correspondendo uma a cada Estado aliado: assim foram implementadas as administrações francesa, americana, britânica e russa. As três primeiras administrações foram unificadas sob o nome de República Federal da Alemanha, com capital em Bonn, constituída como uma “democracia parlamentar funcional, com um Chanceler Federal (como chefe de governo) e um Presidente Federal com competências reduzidas” (DEUTSCHE WELLE, 2007, tradução nossa). Na parte soviética foi instituída a República Democrática da Alemanha, com capital em Berlim,

(MARSHALL, 2001). Ainda que o status de refugiado seja concedido de forma individual, a Convenção não se manifesta perante um fluxo massivo de refugiados. Contudo, em 1956, durante o êxodo húngaro, o ACNUR conseguiu que fosse concedido o status de refugiado a todo húngaro que optasse por sair da Hungria²²¹ (STACHER, 2000). Entre os outros governos da Europa Ocidental, encorajou-se também a emigração de dissidentes do bloco comunista, com o objetivo de “enfraquecer ideologicamente os seus rivais e ganhar legitimidade política no contexto da guerra fria” (LOESCHER, 1996, p. 59, tradução nossa)²²². Vale salientar que a presença dominante dos Estados Unidos na ONU, assim como no ACNUR, serviu para que esse Estado moldasse a política sobre os refugiados no contexto da Guerra Fria (LOESCHER; SCANLAN, 1986).

A seguir, estudaremos o início da União Europeia e quais suas políticas migratórias até explodir na guerra civil na Síria.

3.2 O NASCIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA: AS PRINCIPAIS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO PERÍODO 1956-2011

A União Europeia (UE) é uma organização política internacional, de caráter *sui generis*, composta por 28 Estados-membros²²³. A história

governada através “de uma ditadura de partido único e de cunho marxista-leninista” (DEUTSCHE WELLE, 2007, tradução nossa).

²²¹ Segundo Schmidl e Ritter (2006), a Revolução Húngara de 1956 começou quando o primeiro-ministro húngaro, Nagy, foi criticado por Moscou, devido às reformas políticas (redução do controle do Estado sobre a imprensa, anistia aos presos políticos, fim dos campos de internamento), sendo destituído do seu cargo e substituído por András Hegedüs, indicado por Moscou. Diante deste cenário, os estudantes em Budapeste exigiram, entre outras coisas, a retirada das tropas soviéticas do território húngaro, eleições democráticas, a restauração dos símbolos nacionais e feriados, assim como a remoção da estátua de Stalin em Budapeste. Foi organizado um protesto pelas ruas de Budapeste, contando com a participação de estudantes e trabalhadores, assim como soldados do 8º Regimento. Diante desses acontecimentos, o Politburo do Partido Comunista da União Soviética (máximo órgão de governo e direção do Partido Comunista da União Soviética) autorizou o envio de forças a todo o território húngaro. As mobilizações de tropas motivaram o fluxo de, aproximadamente, 180 mil migrantes húngaros à Áustria. Este fluxo massivo de pessoas fez com que o ACNUR determinasse que todo húngaro que saísse da Hungria fosse beneficiado com o instituto do refúgio.

²²² No original: “weaken their rivals ideologically and to gain political legitimacy in their Cold War struggle”.

²²³ Os Estados-membros são: Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Tcheca, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países

da União Europeia começou nos anos 50 através da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço²²⁴, constituindo o primeiro passo de uma união econômica e política. A seguir, foi assinado o Tratado de Roma de 1957 dando origem à Comunidade Econômica Europeia (CEE). Por último, em 1992, através do Tratado de Maastricht a UE foi criada, tendo por eixos três componentes: “políticas externa e de segurança comuns, uma melhor cooperação em assuntos internos e a Comunidade Europeia [...] a qual se converte na âncora da UE com a autoridade mais ampla” (CAMPBELL, 2011, p. 211, tradução nossa)²²⁵²²⁶.

Uma das características da UE, vinda desde a Comunidade Econômica Europeia, é a liberdade de circulação dos cidadãos trabalhadores dos Estados-membros. O Tratado de Roma de 1957 estabelecia, além da liberdade de circulação, a abolição de qualquer forma de discriminação baseada na nacionalidade dos trabalhadores (TRATADO DE ROMA DE 1957, art. 48). Para atingir este objetivo, o artigo 49 estabelecia:

- a) assegurar a colaboração estreita entre as administrações nacionais de trabalho
- b) a progressiva abolição [...] dos procedimentos administrativos e práticas, assim como prazos em relação à elegibilidade do emprego disponível (TRATADO DE ROMA DE 1957, art. 49)

O efeito desse artigo foi facilitar a contratação de trabalhadores de outros Estados-membros, assim como garantir os mesmos direitos que trabalhadores nacionais dos Estados onde desenvolviam suas atividades. Salienta-se que, segundo o Departamento de Assuntos

Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia e Suécia. Ademais, existem cinco candidatos oficiais: Turquia, Macedônia, Montenegro, Sérvia e Albânia.

²²⁴ Os países fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foram: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e os Países Baixos.

²²⁵ No original: “a common foreign and security policy, an enhanced cooperation in domestic affairs, and the [...] European Community, which became the anchor of the EU with broader authority”.

²²⁶ A peculiaridade da União Europeia é a supranacionalidade, sendo uma organização supranacional caracterizada pela transferência de tomada de decisões dos Estados-membros a um órgão que engloba todos eles. Desta forma, a UE tem a capacidade de tomar decisões com efeito vinculante sobre todos seus Estados-membros (DEDMAN, 2010). Milward et al. (2015), resume em três as vantagens da UE: 1) não tem limite de tempo, motivo pelo qual sua duração pode ser indefinida; 2) o Estado candidato tem que aceitar as regras estabelecidas dentro da UE e os Estados-membros têm a possibilidade de excluí-lo (assim aconteceu quando o Reino Unido foi banido em 1961 por de Gaulle, sendo aceita doze anos depois, na sua terceira tentativa); e, 3) o sistema jurídico permite regulamentar tanto as instituições quanto os direitos e obrigações dos Estados-membros.

Econômicos e Sociais da ONU, o migrante permanente é aquele “que se desloca para um país que não seja o da sua residência habitual por um período mínimo de um ano (12 meses), de modo que o país de destino se torne efetivamente o seu novo país de residência habitual” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998, p. 18, tradução nossa)²²⁷.

O processo iniciado pelo artigo 48 do Tratado de Roma pode ser dividido em três fases. Em primeiro lugar, diante das preocupações sobre uma eventual desproporção no mercado interno, o Regulamento 15/61/CEE estabeleceu o princípio da prioridade dos trabalhadores nacionais, permitindo o deslocamento do trabalhador estrangeiro se no Estado de destino não houvesse um trabalhador nacional capaz de preencher a vaga de trabalho (TRAWICK, 1969).

Na segunda fase, o Regulamento 38/64/CEE permite o livre acesso ao mercado de trabalho, assim como a reunião familiar. O Regulamento 38/64/CEE colocou fim ao princípio de prioridade dos trabalhadores nacionais, dado que o trabalhador estrangeiro, depois de dois anos de emprego regular, podia procurar emprego nas mesmas condições que o trabalhador nacional (TRAWICK, 1969).

A terceira fase está relacionada ao Regulamento 1612/69, o qual igualava em direitos o trabalhador estrangeiro de um Estado-membro e o trabalhador nacional (TRAWICK, 1969), eliminando as restrições já mencionadas tanto no Regulamento 15/61/CEE quanto no Regulamento 38/64/CEE. Da mesma forma, a Diretiva 68/360/CEE suprimiu as restrições ao deslocamento e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias dentro da CEE. Em consequência, os trabalhadores de um Estado-membro podiam deixar o território à procura de atividade assalariada em outro Estado-membro com a simples apresentação do carnê de identidade ou passaporte válido, estendendo esse benefício à família do trabalhador (UNIÃO EUROPEIA, 1969, art. 2). Assim, também era proibida a retirada do cartão de residência daquele trabalhador que se encontrasse em situação de desemprego involuntário (UNIÃO EUROPEIA, 1969, art. 7).

Esses três regulamentos tinham por objetivo evitar o fenômeno da migração irregular entre os Estados europeus, principalmente dos países do sul da Europa. Por exemplo, entre 1956 e 1958 a presença de trabalhadores irregulares italianos na França atingiu seu ápice quando

²²⁷ No original: “a person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year (12 months), so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence”.

dos 80 mil italianos que estavam na França, quase 36 mil tinham entrado com visto de turistas (RINAURO, 2015). Assim, em 1961, os italianos representavam 54% dos trabalhadores migrantes na Europa (TRAWICK, 1969).

Uma vez aprovados os Regulamentos acima citados, sumiu a figura do migrante italiano irregular, ainda que o problema da migração irregular não tenha cessado. Desde 1954 até 1974, dos 900 mil trabalhadores portugueses na França, aproximadamente 600 mil tinham entrado com visto de turista, isto é, 67% do total da população lusa na França (RINAURO, 2015). O mesmo fenômeno aconteceu na Alemanha Ocidental onde a metade dos trabalhadores espanhóis não tinha visto de trabalho (RINAURO, 2015). Essa situação mudou em 1 de janeiro de 1986, quando ambos os Estados, Espanha e Portugal, aderiram à CEE, motivo pelo qual os trabalhadores desses países passaram a gozar dos mesmos direitos que os trabalhadores dos outros Estados-membros.

A diferença entre o trabalhador comunitário e o extracomunitário é que estes últimos estão sujeitos às leis migratórias do Estado de destino. Assim, uma vez que não havia unidade nas políticas migratórias nos Estados-membros da CEE, o trato dado aos trabalhadores extracomunitários variava em cada Estado. Por exemplo, na Alemanha Ocidental e Bélgica os trabalhadores extracomunitários gozavam de privilégios trabalhistas após um período de cinco anos, enquanto em outros países esse período oscilava entre dez a treze anos (TRAWICK, 1969).

Frisa-se que, antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdã as políticas migratórias eram formuladas pelos Estados-membros dentro do seu ordenamento jurídico. Deve-se entender por política migratória aquela que visa regulamentar a migração em todos os seus aspectos, levando em conta tanto os fluxos de migração quanto os fluxos de emigração do Estado (KICINGER, 2013). No entanto, frequentemente o conceito de política migratória é restrito ao âmbito da imigração, ignorando os fluxos emigratórios. A partir daqui podemos entender a política migratória como “os esforços do Estado por regularizar e controlar a entrada no território nacional e estipular condições de residência de pessoas que procuram estabelecimento permanente [ou] trabalho temporário” (FREEMAN, 1992, p 1145, tradução nossa)²²⁸.

²²⁸ No original: “state efforts to regulate and control entry into the national territory and to stipulate conditions of residence of persons seeking permanent settlement [or] temporary work”.

Vista assim, a política migratória se baseia em dois pilares: 1) a política de controle migratório, englobando as regras e procedimentos para a admissão de estrangeiros; e, 2) a política de imigrantes, isto é, as disposições relativas aos imigrantes já admitidos (KICINGER, 2013).

Contudo, o Estado é submetido a pressões, tanto externas quanto internas, quando formula sua política migratória. Dentre as pressões internas encontramos os limites constitucionais, assim como um Poder Judiciário independente. Desta forma, exerce-se controle sobre “medidas draconianas as quais serão contestadas e podem ser derrubadas pelos tribunais por serem inconstitucionais ou violar os direitos humanos” (CORNELIUS; TSUDA 2004, p. 13, tradução nossa)²²⁹. Outros atores de pressão interna são os grupos a favor da migração, que podem ser representados pelas Organizações não Governamentais (ONGs), grupos de migrantes, e grupos de direitos humanos (FREEMAN, 1995).

No campo das pressões externas, “o mais importante ator externo que restringe a elaboração de políticas migratórias nacionais na Europa é a UE e suas políticas” (KICINGER, 2013, p. 10, tradução nossa)²³⁰, devido ao Tratado de Amsterdã, como se analisará mais à frente. Além disso, as relações internacionais entre os Estados de destino e os Estados de origem determinarão os tratos dados aos nacionais migrantes destes últimos²³¹.

Salienta-se que o sistema europeu de refúgio está baseado no Direito dos Refugiados, Direito Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos (VELLUTI, 2014). Assim, tanto a Convenção de 1951 quanto o Protocolo de 1967 foram assinados por todos os Estados-membros da UE. Além desses fatores, também importa a imagem que o Estado tenta projetar no cenário internacional quando elaborada suas políticas migratórias. Por exemplo, Estados com regimes de democracia liberal levaram em conta a necessidade de respeitar os direitos humanos, assim como o Direito Internacional dos Refugiados (GIBNEY, 2008).

²²⁹ No original: “draconian measures such as which are contested and can be overturned by courts for being unconstitutional or violating human rights”.

²³⁰ No original: “The most important external factor that constrains national migration policy making in Europe is the EU and its policies”.

²³¹ Por exemplo, em 6 de julho de 2004, a Espanha e Peru assinaram Convênio para a Cooperação em Matéria de Imigração. Assim, os cidadãos de ambos os Estados podiam adquirir a nacionalidade tanto peruana ou espanhola sem ter que renunciar à sua nacionalidade de origem (CONVENIO SOBRE LA DOBLE NACIONALIDAD ENTRE ESPAÑA Y PERÚ, 2000).

Contudo, projetar uma imagem favorável no cenário internacional não significa assumir responsabilidades em relação ao respeito aos direitos dos refugiados, mas, simplesmente, “apresentar essa generosidade para com os refugiados como parte integrante da sua identidade ou tradição, independentemente da exatidão de tal representação” (BARUTCISKI, 2010, p. 135, tradução nossa)²³². Quer dizer que, no processo da elaboração das políticas migratórias participam representantes de diferentes setores do governo, motivo pelo qual, para conseguir uma declaração oficial, é necessário negociar com os diferentes setores políticos, o que pode resultar em uma declaração de boas intenções sem nenhum compromisso sério. Isso serve tanto em nível nacional quanto internacional, como seria o caso da UE.

Esse poderia ser o caso do Comitê Executivo do ACNUR (EXCOM, por sua sigla em inglês), organismo que agrupa tanto os Estados-membros da ONU quanto de outras agências especializadas e que se reúne uma vez ao ano, possuindo a capacidade de adotar “Conclusões”. No entanto, os documentos emitidos pelo EXCOM carecem de efeito vinculante entre os membros, sendo considerada uma *soft law*, a qual pode ter relevância legal (SZTUCKI, 1989). Desta forma, as declarações feitas não geram nenhuma responsabilidade para os Estados participantes, motivo pelo qual podem enviar diplomatas de baixo escalão sem nenhum poder de decisão (BARUTCISKI, 2010).

Por outro lado, como visto anteriormente, as primeiras tentativas de regulamentação dos fluxos migratórios na Europa respondiam ao fenômeno da migração dentro da própria Europa, isto é, a migração de trabalhadores do sul europeu (Itália, Espanha, Portugal) para Estados com capacidade de absorver essa mão de obra (França, Alemanha, Bélgica). Neste sentido, vale salientar a adoção do Ato Único Europeu, assinado em 17 de fevereiro de 1986, visando à remoção das fronteiras internas para facilitar a passagem dos trabalhadores europeus no espaço da CEE. Assim, em 1987, os ministérios responsáveis pelo controle da migração dentro dos Estados-membros da CEE criaram um grupo ad hoc, tendo como foco principal a migração. Esse grupo tinha como objetivo o controle das fronteiras externas de cada Estado membro da CEE, facilitando a coordenação das políticas nacionais (MESSINA, 2007).

Em consequência, a política migratória na Europa tinha duplo carácter: por um lado, atender aos trabalhadores dos outros Estados

²³² No original: “present their generosity toward refugees as a defining part of their identity or tradition, regardless of the accuracy of such a representation”.

européus, os quais seriam posteriores membros da CEE (Espanha, Portugal); por outro lado, dar respostas à migração de terceiros Estados (Turquia, Estados do Magreb, América Latina).

Um marco histórico importante constitui o Acordo de Schengen, assinando em 14 de junho de 1985, e que entrou em vigor em 1995²³³. Além de permitir a livre circulação dos cidadãos dos Estados-membros, estes se comprometem “a prever sanções contra os transportadores que conduzam por via aérea ou marítima, de um Estado terceiro para o seu território, estrangeiros que não possuam os documentos de viagem exigidos”²³⁴ [ACORDO DE SCHENGEN, 1985, art. 26 (2)]. Dentre as sanções prevista, destaca-se o dever da empresa de transporte arcar com todas as despesas até o migrante ser expulso (RODENHÄUSER, 2014), incluindo a diária do centro de detenção, assim como a multa que vai desde €3 mil até €5 mil (UNIÃO EUROPEIA, 2001a). Segundo a UE, as sanções previstas contra os transportadores são de natureza complementar à atividade dos Estados-membros para prevenir a migração irregular (UNIÃO EUROPEIA, 2001a). Desta forma, as empresas de transporte preferem evitar o risco de serem sancionadas, motivo pelo qual não transportam nenhuma pessoa que não possua a documentação requerida pelo Estado de destino por ser um mal negócio (NOLL, 2000).

Neste caso, vê-se como a normativa sobre o refúgio é desvirtuada: os funcionários das empresas de transporte constituiriam a primeira barreira dos solicitantes de refúgio, exigindo a posse de documentos necessários para entrar no território da UE. Assim, o Estado de destino evade suas responsabilidades internacionais sobre os refugiados, terceirizando sua política migratória para agentes não estatais e não capacitados para tal atividade. Como justificativa, os Estados-membros argumentaram que os refugiados não seriam afetados

²³³ Os Estados-membros do Acordo de Schengen são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia França, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Liechtenstein, Malta, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Suécia e Suíça. O Reino Unido e Irlanda não participam de todas as disposições do Acordo de Schengen, limitando-se à cooperação policial e judicial. No entanto, de acordo como o Protocolo n. 19 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, “[há] a possibilidade de aplicar, no todo ou em parte, as disposições do acervo de Schengen” (UNIÃO EUROPEIA, 2012, protocolo n. 19, art. 4).

²³⁴ Neste aspecto, a Diretiva 2001/51/CE estabelece que o objetivo das penalidades financeiras às transportadoras é ser dissuasivas, efetivas e proporcionadas, pelo qual devem corresponder entre três mil a cinco mil euros por pessoa transportada (UNIÃO EUROPEIA, 2001a). Vale lembrar que essa Diretiva foi iniciativa da França.

por essas medidas, tendo em vista que eles raramente viajam de avião ao Estado de destino, e, se assim for, teriam os meios para conseguir a documentação necessária, tais como passaporte ou visto (FELLER, 1989).

Não obstante, muitas vezes é o próprio Estado de origem o agente perseguidor, razão pela qual obter passaporte se torna difícil, assim como não é garantida a obtenção de visto por parte do solicitante de refúgio. Além disso, essa normativa vai contra o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR, por sua sigla em inglês)²³⁵, do qual todos os Estados-membros da UE são parte, e que afirma que “[t]oda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país” [PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966, art. 12(2)]. Esse direito pode ser restringido se estiver previsto na lei “para proteger a segurança nacional, a ordem pública” [PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966, art. 12(3)].

Além disso, os funcionários das empresas de transporte focarão nos documentos necessários para entrada no Estado de destino e não nas necessidades de proteção às pessoas, pelo que a distinção entre refugiado e migrante desaparece (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1991). No entanto, segundo o Direito Internacional, o comportamento das empresas de transporte, que seguem as leis nacionais referentes ao transporte de pessoas, é responsabilidade do Estado. Isto significa que “os Estados não podem fugir das obrigações internacionais para com as pessoas que necessitam de proteção internacional, exigindo que os transportadores privados realizem certas medidas de controle da migração” (RODENHÄUSER, 2014, p. 234, tradução nossa)²³⁶. Se for assim, o Estado de destino estará ignorando as necessidades de proteção das pessoas que tentam ingressar em seu território, terceirizando atividades próprias de agentes especializados para funcionários que não possuem a formação adequada para executar essa tarefa. Neste sentido, “[o] Estado não pode contratar ou ‘privatizar’ suas obrigações legais: eles podem

²³⁵ O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos é parte integrante da Carta Internacional dos Direitos Humanos, junto com Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. O ICCPR possui efeitos vinculantes sobre os Estados-membros.

²³⁶ No original: “states cannot evade international obligations towards persons in need of international protection by requiring private carriers to carry out certain measures of immigration control”.

contratar desempenho, mas não responsabilidade” (GOODWIN-GILL; McADAM, 2007, p. 326, tradução nossa)²³⁷.

Retomando o art. 12(2) do ICCPR, negar o embarque a uma pessoa afeta seu direito de sair de qualquer Estado e se a pessoa não pode entrar em outro Estado, então não é qualificada como refugiado e não gozará da proteção internacional devida. Simplesmente seria qualificada como deslocada interna e continuaria sofrendo a perseguição da qual quer fugir. Em consequência, o solicitante de refúgio é forçado a viajar sem documentos, contratar os serviços de traficantes de pessoas para entrar de forma irregular no território do Estado de destino, reforçando a percepção do migrante irregular como criminoso. Ou, pior ainda, se o solicitante de refúgio não conseguir chegar ao Estado de destino devido à atuação da empresa de transporte, corre o risco de permanecer no Estado onde está sofrendo a perseguição, condição equiparável ao *refoulement*. Contudo, a Câmara dos Lordes do Reino Unido rejeitou a possibilidade do *non-refoulement* ser aplicado extraterritorialmente, argumentando que a palavra *refoulement* significa *return* (devolver, em inglês), e, por isso, este princípio se aplicava quando a pessoa entrava no território do Estado de destino e não fora das fronteiras (HOUSE OF LORDS, 2004, para. 26). À mesma conclusão chegou a Suprema Corte dos Estados Unidos, afirmando que não está proibido devolver aqueles refugiados que ainda não tinham entrado no território americano (US SUPREME COURT, 1993).

O Protocolo contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, mais conhecido como o Protocolo de Palermo, assinado em 15 de novembro de 2000, pode se encaixar nas políticas que lesam o *non-refoulement*. O Protocolo de Palermo exige às empresas de transporte “certificar-se de que todos os passageiros sejam portadores dos documentos de viagem exigidos para a entrada no Estado [de destino]” [PROTÓCOLO CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, 2000, art. 11(3)]. Contudo, o Protocolo de Palermo deve ser entendido no contexto das políticas de combate ao tráfico de pessoas, o que se deve ao fato de que a rede do tráfico não está restrita aos traficantes, mas envolve também políticos, policiais, assim como empresas de transporte contratadas para levar ao Estado de destino (HYLAND, 2001).

²³⁷ No original: “State’s cannot contract out or “privatize” their legal obligations: they may contract out performance, but not responsibility”.

Neste contexto, o Protocolo de Palermo define o tráfico de pessoas como

o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, à servidão ou à remoção de órgãos²³⁸²³⁹ [PROTOCOLO CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, 2000, art. 3(a)].

Esta definição é mais ampla que a dada pelo Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Neste Protocolo, defini-se ao tráfico ilícito de migrantes como “a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente” [PROTOCOLO RELATIVO AO COMBATE AO TRÁFICO DE MIGRANTES POR VIA TERRESTRE, MARÍTIMA E AÉREA, 2000, art. 3(a)].

Essa definição ressalta que o objetivo do tráfico de pessoas não está restrito à exploração sexual, mas envolve o trabalho escravo ou o comércio de órgãos, os quais, dependendo das circunstâncias, podem ser

²³⁸ Há cinco tratados internacionais anteriores ao Protocolo de Palermo que discorrem sobre o tráfico de pessoas: 1) Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (1910); 2) Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (1921); 3) Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1933); 4) Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1947); e, 5) a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (1949). Contudo, o Protocolo de Palermo possui uma definição ampla sobre tráfico de pessoas (HYLAND, 2001).

²³⁹ Esta definição de tráfico de pessoas é acolhida, de forma integral, pela Convenção do Conselho da Europa relativa à luta contra o tráfico de seres humanos.

considerados crimes contra a humanidade ou crimes de guerra²⁴⁰ (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2006d). Segundo afirma o Escritório das Nações Unidas para as Drogas e o Crime, os motivos que obrigam à pessoa contratar os serviços do traficante podem ser encaixados aos requisitos estabelecidos pelo artigo 1(2) da Convenção de 1951 pela discriminação que sofrem as pessoas:

Gênero, idade, status de migração, origem etno-linguística e pobreza [...] tendem a se tornar fatores de vulnerabilidade se fornecem motivos de discriminação do resto da comunidade. Enquanto qualquer um pode se tornar uma vítima de tráfico, pessoas que não têm proteção, que não estão integrados na comunidade de seu entorno e que estão isoladas pelas autoridades nacionais ou por sociedades em que vivem estão em maior risco de tráfico de pessoas (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2012, p. 15, tradução nossa)²⁴¹.

Contudo, vale lembrar que o tráfico de pessoas é um ato voluntário, isto é, a vítima paga ao traficante determinada quantia de dinheiro com a finalidade de ser levada ao ponto de destino, o qual pode incluir a ultrapassagem de fronteiras internacionais. Neste ponto, estabelece-se a diferença entre o migrante e a pessoa vítima do tráfico: o migrante, quando chega ao ponto de destino, termina sua relação com o traficante, enquanto a vítima sofre a exploração e violação dos seus direitos por parte dos traficantes (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2006d). No processo de diferenciar a vítima de tráfico do refugiado, é importante levar em conta as circunstâncias que envolvem a situação do tráfico. Nesse sentido, pode ter sido vítima de tráfico dentro do seu Estado de origem e,

²⁴⁰ O Estatuto do Tribunal Penal Internacional estabelece a “[a]gressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável” como crime contra a humanidade [1998, art. 7(1)]. Assim, também o comércio de órgãos pode ser encaixado como ato desumano que cause sofrimento ou afete gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental [1998, art. 7(1)].

²⁴¹ No original: “Gender, age, migration status, ethno-linguistic background and poverty [...] they tend to become factors of vulnerability if they provide grounds for discrimination from the rest of the community. While anyone could become a trafficking victim, persons who lack protection, who are not integrated in the surrounding community and who are isolated by the national authorities or by the societies where they live are at greater risk of human trafficking”.

fugindo desta situação, entrou em outro Estado à procura de proteção internacional. Também pode não ter sido vítima do tráfico, mas existe o temor de se tornar vítima por pertencer a um grupo social determinado, v.g., mulheres para a exploração sexual, pelo que, também, procura proteção internacional. Desta forma, “para ser reconhecida como refugiada, a pessoa afetada deve ter ‘fundados temores de ser perseguida’ vinculados a um ou mais dos motivos da Convenção [de 1951]” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2006d, para. 13, tradução nossa)²⁴². Em consequência, a pessoa vítima do tráfico será isenta da responsabilidade penal por ter participado neste crime ou por ter ingressado de forma irregular no território do Estado²⁴³ (PROTOCOLO RELATIVO AO COMBATE AO TRÁFICO DE MIGRANTES POR VIA TERRESTRE, MARÍTIMA E AÉREA, 2000, art. 5).

Para identificar quando uma vítima de tráfico se torna refugiada é necessário analisar cada caso de forma individual. Para esse propósito, é importante o treinamento dos agentes estatais encarregados dos controles migratórios, para a identificação do migrante como refugiado e do migrante como vítima do tráfico de pessoas. Essa capacitação permitirá ao agente identificar os motivos pelos quais o migrante contratou os serviços do traficante de pessoa. No caso de o migrante pertencer a determinado grupo social, esses motivos se tratam de: “1) uma característica inata, imutável; 2) uma condição temporária ou voluntária que aconteceu no passado e que é imutável devido à sua vigência histórica; ou, 3) uma característica ou associação fundamental à dignidade humana à qual ninguém deveria estar obrigado a renunciar” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2002, p. 3, tradução nossa)²⁴⁴. Desta forma, após a análise de cada caso particular, é possível aplicar o princípio do *non-refoulement* às vítimas de tráfico.

Continuando com o processo de harmonização das políticas migratórias na CEE, um passo importante foi a criação da UE, através

²⁴² No original: “para ser reconocida como refugiada, la persona afectada debe tener ‘fundados temores de ser perseguida’ vinculados a uno o más de los motivos de la Convención.

²⁴³ A Convenção do Conselho da Europa relativa à luta contra o tráfico de seres humanos pede, no artigo 26, aos Estados parte não aplicarem sanções às vítimas de tráfico.

²⁴⁴ No original: “1) por una característica innata, inmutable, (2) por una condición temporal o voluntaria ocurrida en el pasado y que es inmutable debido a su vigencia histórica, o (3) por una característica o asociación tan fundamental para la dignidad humana que nadie debería estar en la obligación de renunciar a éste”.

do Tratado de Maastricht, em 7 de fevereiro de 1992. O Tratado de Maastricht dota à UE de três pilares: o primeiro pilar está baseado nos anteriores tratados que criaram as extintas Comunidades Europeias (Comunidade Econômica Europeia; Comunidade Europeia do Carvão e do Aço; e, Comunidade Europeia da Energia Atômica). O segundo pilar trata da política externa e da política de segurança da UE, enquanto o terceiro pilar abrange a Justiça e os Assuntos Internos. Em consequência, o Tratado de Maastricht sinaliza o envolvimento da UE em questões de segurança interna e externa. O segundo pilar dará respostas às questões de segurança externa, enquanto o terceiro pilar assumirá as questões de segurança interna (MURPHY; ACOSTA, 2014). Referente à migração o Tratado de Maastricht estabelece:

Artigo K.I

Para a realização dos objetivos da União, nomeadamente o da livre circulação de pessoas, e sem prejuízo das atribuições e competências da Comunidade Europeia, os Estados-membros consideram questões de interesse comum os seguintes domínios:

1. A política de asilo;
2. As regras aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas dos Estados-membros e ao exercício do controle dessa passagem;
3. A política de migração e a política em relação aos nacionais de países terceiros:
 - a) As condições de entrada e de circulação dos nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros;
 - b) As condições de residência dos nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros, incluindo o reagrupamento familiar e o acesso ao emprego;
 - c) A luta contra a migração, permanência e trabalho irregulares de nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros (UNIÃO EUROPEIA, 1992).

Neste sentido, a política migratória continuava sendo um assunto interno dos Estados-membros, razão pela qual se encaixava no terceiro pilar. Por isso, não houve avanços significativos além do *soft law*²⁴⁵,

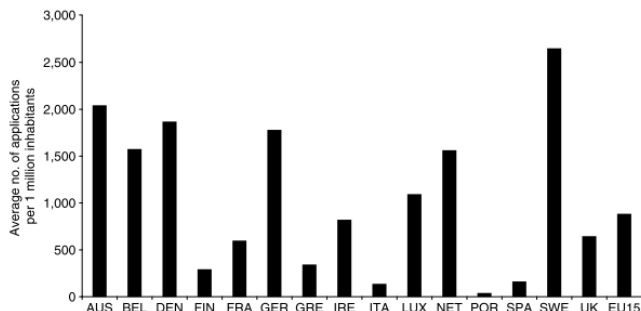
²⁴⁵ A *soft law* “compreende todas as regras cujo valor normativo é menos constringente que o das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que as abrigam não detêm o status de ‘norma jurídica’, seja porque os seus dispositivos, ainda que insertos no quadro dos instrumentos vinculantes, não criam obrigações de direito positivo aos

composto por resoluções, recomendações e conclusões (VINK, 2005). Nesta fase inicial, os Estados da Europa Ocidental encorajavam os cidadãos daqueles Estados sob o regime comunista ou perseguidos políticos a pedirem refúgio. Por exemplo, a Suécia foi o principal Estado de destino dos perseguidos políticos vindos da Argentina, Chile e Irã nas décadas de 1970-1980 (STERN, 2014). No entanto, entre a metade da década de 1980 e os primeiros anos da década 1990, a Europa viu seu sistema de refúgio sob pressão. Esse fenômeno se deveu à migração espontânea de novos segmentos de refugiados, neste caso, asiáticos e africanos, incrementando o número de pedidos de refúgio. Tendo registrado, em 1983, 70 mil pedidos de refúgio, essa cifra subiu para 670 mil em 1992, motivo pelo qual os Estados europeus repensaram seu sistema de refúgio, forçando os limites do princípio de *non-refoulement* (JOPPKE, 1998; VINK, 2005).

A política migratória como competência exclusiva de cada Estado membro afetava àqueles Estados que recebiam maiores quantidades de fluxos de refugiados do que outros. Por exemplo, no período de 1984-2003, dos 6,6 milhões de pedidos de refúgio, 2,9 milhões foram feitos à Alemanha, três milhões de pedidos se distribuíram entre Áustria, França, Bélgica, Países Baixos, Suécia e Reino Unido, enquanto Luxemburgo não recebeu nenhum pedido de refúgio (VINK, 2005). Além disso, estima-se que a quantidade de migrantes irregulares na Europa Ocidental, em 1991, era de 2,6 milhões de pessoas (CASTLES; MILLER, 2003).

A Figura 1 mostra a relação entre o número de pedidos de refúgio e a porcentagem da população.

Figura 1 - Relação entre número de pedidos de refúgio por milhão de habitantes



Fonte: VINK, 2005

A Figura 1 mostra a disparidade existente entre os diferentes Estados-membros da UE quanto aos pedidos de refúgio feitos no seu território. Entre as medidas destinadas a dar resposta a este acontecimento, os Estados-membros da UE promoveram reformas nos seus sistemas de refúgio nacional. Em 1992, visando desencorajar o *asylum shopping*²⁴⁶, o Conselho da CEE promulgou duas resoluções, mais conhecidas como *London Resolutions*, instituindo o conceito de “terceiro país seguro” (*safe third country* em inglês). Essa política surgiu quando um fluxo massivo de solicitantes se encontrava na Europa e o sistema europeu de refúgio podia colapsar. Através dessa política, um Estado pode enviar os solicitantes de refúgio a outro Estado com o qual assinou acordos desta matéria, garantindo que o solicitante encontrará refúgio e receberá proteção de acordo com a Convenção de 1951 (KNEEBONE, 2009). Do mesmo modo, no *safe third country* não pode oferecer risco de perseguição, *refoulement* ou qualquer outra violação aos direitos dos refugiados.

A Alemanha modificou sua constituição, em 1993, com o objetivo de restringir pedidos feitos por pessoas vindas de Estados que não apresentavam risco ou perseguição para o solicitante (HAILBRONNER, 1994). No entanto, essa política foi modificada, pois as previsões demográficas apontavam um declínio na população e uma alta taxa de envelhecimento, e, para manter o tamanho da população economicamente ativa, era importante autorizar a entrada anual de 6 mil migrantes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000b). Esse

²⁴⁶ O *asylum shopping* é a possibilidade dos solicitantes de refúgio apresentarem pedidos de refúgio em cada um dos Estados-membros da UE, dependendo se é favorável ou não aos seus interesses (MORGADES-GIL, 2015).

resultado era corolário da política migratória alemã plasmada na Lei de Estrangeiros de 1990, a qual regulava, de forma drástica, o ingresso de nacionais de terceiros Estados (*third national country* TCN por sua sigla em inglês). Essa lei estabelecia exceções para aquelas pessoas designadas como mão de obra altamente qualificada, ainda que os procedimentos fossem complicados e baseados em avaliações pessoais de interesse econômico, social e político (BOSWELL, 2003).

Para reverter essa situação, em 2000 o governo alemão autorizou o Programa *Green Cards*, beneficiando especialistas em informática estrangeiros. O objetivo era expedir vistos de trabalho de cinco anos, renováveis, para 20 mil pessoas extracomunitárias especialistas em informática, a partir de agosto de 2000 (ESTADO ALEMÃO, 2002). A iniciativa alemã finalizou em julho de 2003, tendo emitido 14.876 vistos de trabalho (KICINGER, 2013). Salienta-se que o Programa *Green Cards* influenciou na Lei de Migração alemã de 2005²⁴⁷ permitindo, por exemplo, que os trabalhadores qualificados tenham garantida a residência permanente, assim como os familiares chamados por ele terão o direito de exercer uma atividade remunerada (ESTADO ALEMÃO, 2005). Da mesma forma, a lei permitia aos estudantes estrangeiros formados nas universidades alemãs obter visto para procurar emprego por um prazo de até seis meses. Essas modificações foram feitas visando situar a Alemanha como um destino para trabalhadores altamente qualificados.

Um caso diferente é o da Bélgica, que se distingue por ser a capital da UE, porquanto abriga a maioria de suas instituições, tendo como resultado um número significativo de migrantes comunitários, tanto temporários quanto permanentes. Em consequência, os cidadãos europeus constituem mais da metade do total dos migrantes na Bélgica (PETROVIC, 2012), uma vez que a política migratória belga se caracteriza por seu caráter liberal. No entanto, essa liberalidade não foi sempre assim. Em 1970, o Estado belga adotou uma política migratória restrita como resposta à crise econômica aprovando a Lei de Migração, a qual visava limitar o ingresso de migrantes econômicos, sendo modificada em 1980. Essa modificação permitiu que, após sete anos de residência permanente, o migrante pudesse manifestar seu desejo de se naturalizar (ESTADO BELGA, 2000). Essa nova modificação tornou a lei belga uma das mais liberais da Europa, permitindo aos residentes

²⁴⁷ O nome oficial é Lei de Controle e Restrição da Imigração e Regulamentação da Residência e Integração dos Cidadãos da UE e Estrangeiros.

legais solicitar a cidadania belga após três anos de residência ou dois anos, no caso dos refugiados.

A política migratória dos Países Baixos incentiva a migração de profissionais altamente qualificados. Por exemplo, em 1995 foi autorizada uma redução de 30% dos impostos por um prazo máximo de dez anos (a taxa normal é de 60%), equiparável à do Reino Unido, com o objetivo de atrair investimentos e, principalmente, trabalhadores estrangeiros cujas habilidades eram escassas nos Países Baixos (MACLAUGHLAN; SALT 2002). A partir de janeiro de 2012, o prazo foi reduzido para oito anos. Além disso, os migrantes com visto de trabalho tinham a possibilidade de obter residência permanente após cinco anos (APAP, 2003). Assim, também em 2004, permitiu-se que o estrangeiro altamente qualificado que tenha contrato de trabalho por um ano com pagamento mínimo de €45 mil, possa obter visto de residência permanente por cinco anos, assim como trazer aos membros família imediata, e o(a) cônjuge será autorizado(a) a trabalhar (SELM, 2005). Entre outras medidas, prioriza-se a integração dos migrantes através do aprendizado do neerlandês, cursos pagos pelos migrantes com direito a reembolso de 50% uma vez finalizado (SELM, 2005).

O Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais da República Tcheca incentivou a aprovação da “Proposta de seleção ativa de trabalhadores estrangeiros qualificados”. Essa Proposta visava atrair trabalhadores qualificados, assim como aos membros da família imediata, com visto de residência com validade de dois anos e meio (DRBOHLAV; 2004).

Com o objetivo de transformar a política migratória em um assunto comunitário, em 2 de outubro de 1997 foi assinado o Tratado de Amsterdã, trasladando a política migratória de asilo e de fronteiras do terceiro pilar para o primeiro pilar, isto é, colocando a responsabilidade da elaboração das políticas migratórias na UE. Essa mudança significou que a UE pode tomar decisões sobre temas migratórios por maioria qualificada e não por unanimidade²⁴⁸. Essas mudanças “inauguram o

²⁴⁸ Segundo a versão consolidada do Tratado da União Europeia, “a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-Membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da União” [UNIÃO EUROPEIA, 2016azv, art. 16(4)]. Até 31 de março de 2017, os Estados-membros podiam pedir que fosse utilizada a anterior regra de votação por maioria qualificada, pela qual cada representante de um Estado-membro dispõe de um certo número de votos. Assim, os 352 votos eram distribuídos da seguinte forma: 1) Alemanha, França, Itália, Reino Unido: 29 votos cada; 2) Espanha, Polónia: 27 votos cada; 3) Romênia: 14 votos; 4) Países Baixos: 13 votos; 5) Bélgica, Grécia, Hungria,

processo de internacionalização voluntária do direito de refúgio” (STAFFANS, 2008, p. 150, tradução nossa)²⁴⁹. Conseqüentemente, a UE tem a capacidade de legislar nas seguintes áreas: “condições de entrada e residência e normas referentes aos procedimentos relativos aos vistos de longa duração e às autorizações de residência, incluindo reunião familiar, e migração irregular e residência irregular, abarcando a repatriação de residentes irregulares” (ABDOU, 2016, p. 110, tradução nossa)²⁵⁰. No âmbito das autorizações de residência estão incluídas as condições pelas quais os TCN podem mudar de residência dentro dos Estados-membros da UE. Em consequência, o Tratado de Amsterdã permitiu ao Conselho Europeu definir à vontade os direitos e condições pelas quais os TCN podem residir e mudar de residência legalmente dentro do território dos Estados-membros da UE (MORENO-LAX, 2014). Ampliou-se, desta forma, a competência da Corte Europeia de Justiça em assuntos migratórios devido ao traslado da política migratória do terceiro pilar para o primeiro pilar (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

Em concordância com o Tratado de Amsterdã, pelo Protocolo de Asilo para nacionais dos Estados-membros, nenhum cidadão da UE pode solicitar refúgio em qualquer Estado-membro da UE. Isso devido “ao nível de proteção dos direitos e liberdades fundamentais por parte dos Estados-membros da União Europeia [pelo qual] cada Estado-membro será considerado pelos restantes como constituindo um Estado de origem seguro” (UNIÃO EUROPEIA, 2004b, artigo único). Além do nível de proteção dos direitos e liberdades fundamentais, vale lembrar que os cidadãos europeus, diferentemente dos TCN, têm liberdade de circulação dentro da UE.

Nesse processo de internacionalização ou europeização²⁵¹ das políticas migratórias e, em especial, do direito de refúgio, e com o

Portugal, República Checa: 12 votos cada; 6) Áustria, Bulgária, Suécia: 10 votos cada; 7) Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Irlanda, Lituânia: 7 votos cada; 8) Chipre, Eslovênia, Estônia, Letônia, Luxemburgo: 4 votos cada; e, 9) Malta: 3 votos (CONSELHO EUROPEU, 2014iii).

²⁴⁹ No original: “inaugurated the process of the voluntary internationalisation of asylum law”.

²⁵⁰ No original: “conditions of entry and residence and standards on procedures regarding long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunion; and irregular immigration and irregular residence, including the repatriation of irregular residents”.

²⁵¹ Neste contexto, o termo “europeização” significa a “construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas de políticas, estilos, ‘jeito de fazer as coisas’, e crenças compartilhadas e normas, as quais são definidas e consolidadas, em primeira instância, nos processos da UE e depois

intuito de harmonizar as políticas migratórias, reuniu-se o Conselho Europeu, em 1999, na cidade de Tampere, na Finlândia. Nessa reunião, o Conselho Europeu identificou quatro prioridades que orientariam a agenda em Tampere: Primeiro, o estabelecimento de uma Política Europeia Comum Migratória e de Refúgio para que os TCN possam ser beneficiários da liberdade de circulação, assim como os cidadãos europeus (PARLAMENTO EUROPEU, 1999). A segunda prioridade “foi a criação de uma área de justiça europeia permitindo o reconhecimento mútuo e a execução de julgamentos e decisões em toda a União [Europeia]” (MURPHY; ACOSTA, 2014, p. 5, tradução nossa)²⁵². O objetivo desta prioridade era garantir que qualquer cidadão da UE possa “recorrer aos tribunais e às autoridades de qualquer Estado-Membro tão facilmente como o fariam no seu próprio Estado (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 5).

A terceira prioridade visava coordenar os esforços da UE “para prevenir e combater o crime e as organizações de criminosos em toda a União” (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 6). Por último, a quarta prioridade abrange a capacidade de ação da UE de ser “considerada um parceiro importante no cenário internacional” (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 8)²⁵³.

Sobre a primeira prioridade, organizou-se a migração, fronteiras e asilo em quatro eixos: a) cooperação com os Estados de origem; b) um sistema de refúgio europeu comum; c) trato justo com os nacionais de terceiros países; e d) gestão dos fluxos migratórios. Em primeiro lugar, a necessidade de cooperação com os Estados de origem se devia à falta de uma abordagem global, por parte da UE, que levasse em conta os Estados e regiões de origem dos migrantes. Neste sentido, o Conselho de Tampere acreditava em “combater a pobreza, melhorar as condições de vida e as oportunidades de emprego, prevenir os conflitos e consolidar Estados democráticos, assim como garantir o respeito dos direitos humanos, em especial os das minorias, das mulheres e das crianças” (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 11). Assim, a UE

incorporadas na lógica do discurso doméstico (nacional e subnacional), estruturas políticas e políticas públicas” (ABDOU, 2016, p. 107, tradução nossa).

²⁵² No original: “creation of a genuine European area of justice allowing for the mutual recognition and enforcement of judgments and decisions throughout the Union”.

²⁵³ Segundo Acosta e Murphy (2014), essas quatro prioridades se revelaram muito ambiciosas devido aos poucos instrumentos jurídicos com que contavam após a assinatura do Tratado de Amsterdã. Além disso, depois dos ataques do 11/9 os Estados-membros se focaram em políticas de segurança interna e externa, afetando a percepção que a sociedade tinha dos imigrantes e refugiados.

assumia uma perspectiva econômica confiando em que o desenvolvimento econômico, assim como a melhoria na qualidade de vida, ajudaria a reduzir o fluxo de migrantes.

Em segundo lugar, a UE reconheceu a importância da existência de um sistema de refúgio comum, abrangendo o território comunitário. Esperava-se determinar qual o

Estado responsável pela análise do pedido de asilo, normas comuns para um processo de asilo equitativo e eficaz, condições comuns mínimas de acolhimento dos solicitantes de asilo e uma aproximação das normas em matéria de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado. Deverá ainda prever formas de proteção subsidiárias, oferecendo um estatuto adequado a qualquer pessoa que necessite de tal proteção (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 14).

Conforme análise que se apresentará mais adiante, os esforços na criação do sistema de refúgio comum levariam à formulação do *Dublin System*, em 1990. Assim, visava-se um sistema uniforme dentro do território da UE, isto é, sem diferenças entre cada um dos sistemas de refúgio nacionais quanto às condições de proteção oferecidas aos solicitantes de refúgio. Contudo, este último ponto está longe de ser efetivo devido às diferenças econômicas entre os Estados-membros da UE, motivo pelo qual os solicitantes de refúgio preferem realizar seus pedidos em determinados Estados, v.g., Alemanha ou Suécia.

Em relação ao trato justo com os nacionais de terceiros Estados, a UE manifestou que isso será aplicado àqueles que residam de forma legal no território dos Estados-membros da UE. Além disso, destacou o compromisso de “assegurar-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE. Deverá de igual modo promover a não discriminação na vida econômica, social e cultural e desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia” (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 18). Desta forma, a UE visava promover a integração social dos migrantes, assim como combater a xenofobia e a discriminação sofrida pelos TCN. Ademais, procurava-se que os migrantes documentados gozassem, no longo prazo, “a mesma liberdade de circulação [do que os cidadãos da UE] dentro da União Europeia” (LEWIS, 2001, p. 43, tradução nossa)²⁵⁴.

²⁵⁴ No original: “the same freedom of movement within the European Union”.

Por último, a gestão dos fluxos migratórios apela à necessidade de trabalhar em parceria com os Estados de origem/trânsito, assim como a realização de campanhas informativas nesses Estados sobre as diferentes possibilidades de migrar para a UE sem violar a lei, bem como como na prevenção do tráfico de pessoas. Nesse ponto, o Conselho de Tampere solicita aos Estados-membros e à Europol (abreviatura para designar o Serviço Europeu de Polícia) “envidar esforços para detectar e dismantelar as redes criminosas envolvidas nesta atividade [...] garanti[ndo] os direitos das vítimas destas práticas, dando especial atenção aos problemas das mulheres e das crianças” (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 23). Para atingir esse objetivo, pedia-se a cooperação estreita entre os Estados-membros no controle de fronteiras, controle não restrito à migração irregular, mas também na luta contra o contrabando e tráfico ilícito de estupefacientes.

A finalidade da cooperação na política migratória dentro da UE respondia aos desafios de reforçar sua competitividade, “estabelecendo condições comuns para uma residência conjunta e autorização de trabalho para nacionais de terceiros Estados” (ABDOU, 2016, p. 112, tradução nossa)²⁵⁵. Desta forma, previa-se a adoção de um sistema europeu comum de refúgio²⁵⁶ (CEAS, por sua sigla em inglês). O CEAS deveria determinar, de maneira clara, qual o Estado responsável por analisar o pedido de refúgio, condições mínimas para o acolhimento dos refugiados, assim como formas subsidiárias de proteção para as pessoas que precisem de proteção, mas que não se encaixem na definição de refugiado (VELLUTI, 2014). Em consequência, o objetivo do Conselho de Tampere era

trabalhar no sentido da criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, assegurando, deste modo, que ninguém será reenviado para o país onde é perseguido, ou seja, mantendo o princípio da não recusa de entrada (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 13).

Em retrospectiva, a reunião de Tampere é considerada um esforço ambicioso por parte da UE, dado que ela admite que

²⁵⁵ No original: “establish common conditions for a joint residence and work permit for third-country nationals”.

²⁵⁶ O objetivo do CEAS é estabelecer um processo único através do qual as pessoas que escapam de perseguições ou ofensas graves possam requerer asilo na União Europeia, independentemente do Estado-membro onde seja solicitado tal pedido. O CEAS assentou as bases para o *Dublin System*, conforme se verá mais à frente.

Seria contrário às tradições europeias negar essa liberdade àqueles que, por circunstâncias diversas, têm motivos justificados para procurar aceder ao nosso território. Tal implica, em contrapartida, que a União defina políticas comuns de asilo e de migração, tendo simultaneamente em conta a necessidade de um controle coerente das fronteiras externas para por cobro à migração ilegal e combater aqueles que a organizam e cometem crimes internacionais com ela relacionados. Estas políticas comuns devem basear-se em princípios que simultaneamente sejam claros para os nossos cidadãos e ofereçam garantias àqueles que procuram proteger-se na União Europeia ou nela entrar. (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, para. 3).

Desta forma, era possível ver, no âmbito da UE, a vontade de adotar uma política comum em relação à migração, baseada na liberdade de circulação das pessoas, isto é, uma política respeitosa para os migrantes²⁵⁷. Essa política migratória “incluía regras comuns dentro da UE para que os migrantes pudessem chamar os membros de família, direitos e obrigações para a residência de longa duração, e planes para uma ampla *green card* e um sistema de migração laboral” (LUEDTKE, 2009, p. 131, tradução nossa)²⁵⁸. Assim, percebe-se a evolução das políticas migratórias. No primeiro estágio da CEE, as políticas migratórias tinham um carácter dualista: quanto à regulação dos fluxos migratórios internos, eram aplicadas leis vindas da CEE, quanto à migração de TCN, estava regulada pelas leis nacionais de cada Estado, com ausência de colaboração entre os mesmos (KICINGER, 2013).

No entanto, essa perspectiva mudou após o 11/9, devido aos fluxos massivos de migrantes que seriam provocados pelos conflitos relacionados à Guerra Global ao Terror, v.g., Afeganistão ou Iraque. Assim, também cabia a possibilidade de os terroristas entrarem no território da UE como migrantes ou solicitantes de refúgios, sob o argumento da perseguição que estariam sofrendo por parte do regime

²⁵⁷ Os esforços por harmonizar e transferir à esfera supranacional as políticas imigratórias na UE começaram na década de 1990, com o apoio da Alemanha, Áustria e Itália, situando-se na beira da oposição a França e Suécia. No entanto, no século XXI estes Estados passaram a apoiar a supranacionalidade das políticas imigratórias (LAHAV; LUEDTKE, 2013).

²⁵⁸ No original: “including common EU rules for immigrants to bring in family members, rights and obligations for long-term residence, and even plans for an EU-wide “green card” and system of labor immigration”.

Talibã ou de extremistas religiosos. Desta forma, a nova fase da política europeia comum em relação aos fluxos migratórios também abordou o tópico da migração irregular. Em junho de 2002, o Conselho Europeu se reuniu na cidade de Sevilha, na Espanha, tendo como foco o combate à migração irregular de pessoas, combate que precisaria estreitar laços tanto com os Estados de origem quanto com os Estados de trânsito (CONSELHO EUROPEU DE SEVILHA, 2002). Assim, concordou-se com a instauração progressiva de uma gestão coordenada das fronteiras externas, isto é, uma polícia europeia de fronteiras através da criação da FRONTEX (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas), em virtude do Regulamento 2007/2004 do Conselho, em 26 de outubro de 2004. O principal objetivo da FRONTEX é a prevenção de fluxos migratórios irregulares na UE. Entende-se por fronteiras externas “as fronteiras terrestres e marítimas destes, bem como os seus aeroportos e portos marítimos” (UNIÃO EUROPEIA, 2004d). Para atingir esse objetivo, a FRONTEX colabora com os Estados fronteiriços, como a Sérvia ou Macedônia, para prevenir a entrada de migrantes irregulares, assim como assegurar o retorno dos migrantes irregulares desde os Estados-membros da UE (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

No âmbito desses esforços por coordenar a política migratória europeia, destaca-se o chamado *Dublin System*, com um histórico de três acordos: Dublin I, Dublin II e Dublin III (a ser analisado no capítulo seguinte), os quais serão analisados a seguir.

3.2.1 Dublin I

Dublin I foi assinado em 1990, entrando em vigor em 1997²⁵⁹, sendo o primeiro instrumento jurídico da UE para regulamentar os procedimentos referentes aos pedidos de refúgio feitos nos Estados-membros da UE. Dublin I promovia a unidade familiar, isto é, que qualquer Estado podia “analisar um pedido de asilo por razões humanitárias, justificadas nomeadamente por motivos familiares ou culturais, se para tal for solicitado por outro Estado-membro e desde que o solicitante de asilo o deseje” (UNIÃO EUROPEIA, 1997, art. 9). Baseado nisso, um migrante podia solicitar refúgio em outro Estado diferente daquele onde foi registrado pela primeira vez. Assim, Dublin I criou um Comitê composto por um representante de cada Estado

²⁵⁹ O Tratado foi ratificado por doze Estados: Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e o Reino Unido.

membro. A função desse Comitê era examinar qualquer questão de caráter geral referente à aplicação de Dublin I, a pedido de um ou mais Estados-membros. Em Dublin I se consideram como membros da família “[o] cônjuge do solicitante de asilo ou um filho menor solteiro e com menos de 18 anos ou, sendo o solicitante de asilo menor, solteiro e [tendo] menos de 18 anos, o pai ou a mãe” (UNIÃO EUROPEIA, 1997, art. 4).

Da mesma forma, é importante ressaltar que Dublin I somente tinha efeitos sobre o território europeu dos Estados-membros. Assim, foram excluídos os territórios ultramarinos da França e Países Baixos. No caso da Dinamarca, Dublin I não foi aplicado nem na Groenlândia nem nas Ilhas Feroe. Em relação ao Reino Unido, Dublin I somente vigorou no território abarcado pela ilha de Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, desconsiderando aqueles territórios europeus cujas relações exteriores são de responsabilidade do Reino Unido.

O principal objetivo do Dublin I era determinar qual Estado-membro tinha a responsabilidade de analisar o pedido de refúgio feito no território da UE. Esse objetivo respondia “[à] possibilidade dos solicitantes de refúgio pudessem viajar livremente na área de livre circulação considerada [como] uma ameaça ao sistema” (MORGADES-GIL, 2015, p. 434, tradução nossa)²⁶⁰. Essa ameaça ao sistema é representada pelo fenômeno do *asylum shopping*, o qual geraria sobrecarga no sistema de refúgio comum europeu devido à duplicidade dos pedidos de refúgio nos diferentes Estados-membros. Vale lembrar que, segundo a UE, todos os Estados-membros são considerados seguros quanto à proteção aos direitos dos solicitantes de refúgio, assim, na teoria, não haveria diferença entre a proteção oferecida na Alemanha ou na Hungria.

Salienta-se que, segundo o artigo 20, o Tratado de Dublin I não admitia qualquer tipo de reservas (UNIÃO EUROPEIA, 1997iii). Contudo, isso não significa que exista uniformidade quanto ao tratamento aos solicitantes de refúgio. Por exemplo, em 2000, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu sobre o caso apresentado por T.I. (nacional de Sri Lanka) contra o Reino Unido. T.I. chegou ao Reino Unido procedente da Alemanha e solicitou refúgio no território britânico. O Reino Unido pediu à Alemanha para analisar o caso baseado nas disposições de Dublin I. Não obstante, T.I. estava com medo da Alemanha enviá-lo de volta ao Sri Lanka, pois quando chegou

²⁶⁰ No original: “The possibility that asylum seekers could travel freely around the area of free movement was considered a threat to the system”.

à Alemanha, em 1996, manifestou que tinha sido sujeito a tratamentos contrários ao artigo 3 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (proibição de tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes) em Sri Lanka, por parte dos membros do exército daquele Estado, do movimento secessionista Tigres de Libertação do Tamil Eelam e organizações pró-governo. No entanto, os funcionários alemães que analisaram seu pedido não acharam indícios de tortura, e os requisitos para ser beneficiado com o refúgio não foram preenchidos, levando à conclusão de que o requerente não sofria nenhum tipo de perseguição no Estado de origem. Deste modo, poderiam levar adiante a sua deportação sem violar o artigo 53(4) da lei de imigração alemã de 1990 (referente à quando não se pode expulsar ao estrangeiro), assim como o artigo 3 da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Em setembro de 1998, o médico Michael Peel, da Fundação Médica para o Cuidado das Vítimas da Tortura de Londres, elaborou um relatório médico o qual demonstrava as diferentes cicatrizes de T.I., sendo consistentes com tratamentos desumanos relatados por T.I. Contudo, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos declarou inadmissível o pedido de T.I., porque “não está estabelecido que existe um risco real de que a Alemanha expulse o requerente para o Sri Lanka em violação do artigo 3 da Convenção [Europeia de Direitos Humanos] (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2000b, tradução nossa)²⁶¹. Desta forma, o Reino Unido não descumpriu suas obrigações ao enviar T.I. à Alemanha.

3.2.2 Dublin II

Dublin I vigorou por pouco tempo e em 2003 foi substituído pelo Regulamento 343/2003 do Conselho Europeu, mais conhecido como Dublin II. Este regulamento tinha como objetivo afiançar uma política comum em matéria de refúgio, visando beneficiar àqueles que são obrigados a procurar refúgio na UE (UNIÃO EUROPEIA, 2003d). A diferença entre Dublin I e Dublin II é que no último se amplia o conceito de membros da família, os quais, se e somente se, estavam presentes no Estado de origem: o cônjuge do solicitante de refúgio ou seu/sua companheiro(a); os filhos menores solteiros e dependentes; e, por último, o pai, a mãe ou o tutor, se o solicitante ou refugiado for menor e solteiro. A Dinamarca não adotou Dublin II, pelo que não esteve

²⁶¹ No original: “it is not established that there is a real risk that Germany would expel the applicant to Sri Lanka in breach of Article 3 of the Convention”.

vinculada ao Tratado. Por outro lado, o Reino Unido e Irlanda, notificaram seu desejo de participar.

É importante salientar que no âmbito do Dublin II foram utilizados vários critérios, organizados em uma escala, para determinar qual Estado ficaria responsável por analisar o pedido de refúgio:

1) O princípio da unidade familiar determina que será responsável o Estado-membro no qual se encontra legalmente um membro de sua família. Com base nesse princípio “[o]s Estados-membros devem ter a possibilidade de aplicar derrogações aos critérios de responsabilidade, a fim de permitir a aproximação dos membros de uma família quando tal seja necessário por motivos de natureza humanitária” (UNIÃO EUROPEIA, 2003d, para. 7). Assim, quando o solicitante de refúgio dependia da assistência de outra pessoa, seja no caso de gravidez, ter dado à luz recentemente, ou caso fosse portadora de deficiência grave ou idade avançada, ou menor não acompanhado, o Estado-membro no qual morava um membro da família era responsável, desde que tal vínculo existisse desde o Estado de origem (UNIÃO EUROPEIA, 2003d, art. 15).

2) Será responsável aquele Estado que expediu documento de residência ou visto vigente. Em caso que o solicitante de refúgio possua vários vistos, o Regulamento 343/2003 estabeleceu que o Estado-membro responsável é: a) aquele que emitiu o título de residência que conferiu o direito de residência mais longo ou, caso os títulos tenham prazos de validade idênticos, aquele com data de caducidade posterior; b) o Estado-membro que emitiu o visto cuja validade cesse mais tarde, quando os vistos forem da mesma natureza; e, c) em caso de vistos de natureza diferente, o Estado-Membro que tiver emitido o visto com um prazo de validade mais longo [UNIÃO EUROPEIA, 2003d, art. 9(3)].

3) Será encarregado aquele Estado cuja fronteira foi cruzada de forma irregular pelo solicitante de refúgio. Contudo, essa responsabilidade caducava doze meses depois do cruzamento irregular das fronteiras. Geralmente, a entrada irregular no território da UE é feita pelos Estados da bacia do Mediterrâneo, principalmente, Espanha, Grécia e Itália.

Não obstante, essa disposição suscitava, e ainda suscita, questionamentos por parte dos requerentes de refúgio e de ONGs especializadas. Assim, em 2008, K.R.S. entrou no Reino Unido vindo da Grécia, solicitando refúgio no território britânico. Em conformidade com Dublin II, o Reino Unido solicitou à Grécia assumir o trâmite desse pedido de refúgio, por ter sido o primeiro Estado pelo qual passou o solicitante, pedido que foi aceito pela Grécia. Neste cenário, K.R.S.

afirmou que sua expulsão do Reino Unido à Grécia violaria o artigo 3 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (proibição de tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes), devido às precárias condições dos centros de acolhida gregos.

No julgamento considerou-se o parecer do ACNUR que, em 2008, tinha manifestado seu posicionamento sobre as devoluções de requerentes de refúgio à Grécia sob a égide do *Dublin System*. No relatório, o ACNUR salientava a falta de infraestrutura para o acolhimento aos requerentes de refúgio, salientando que os padrões gregos continuavam abaixo da média dos padrões europeus e internacionais.

Assim, três ONGs (*Norwegian Organisation for Asylum Seekers*, *Norwegian Helsinki Committee* e *Greek Helsinki Monitor*) publicaram o relatório intitulado *A gamble with the right to asylum in Europe-Greek asylum policy and the Dublin 2 Regulation*, mostrando as deficiências do sistema de refúgio grego, ressaltando: 1) abusos contra os requerentes de refúgio por parte da polícia grega; 2) baixos recursos destinados a atender aos requerentes de refúgio; 3) baixa taxa de aprovação dos pedidos de refúgio, sendo que, em 2007, de vinte mil solicitações, somente oito foram aprovadas; 4) poucos requerentes de refúgio tinham se beneficiado com a assistência legal; 5) os menores não acompanhados não tinham suas necessidades especiais satisfeitas, isto é, falta de centro de acolhimento especial ou educação; e, 6) poucas vagas (750) para o grande fluxo de requerentes de refúgio (NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS; NORWEGIAN HELSINKI COMMITTEE; GREEK HELSINKI MONITOR, 2007).

No entanto, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos declarou o pedido inadmissível baseado no artigo 35(3) da Convenção Europeia de Direitos Humanos (manifestamente mal fundada ou dotada de carácter abusivo), determinando que a Grécia não estava expulsando os requerentes de refúgio para os Estados de origem/trânsito, assim como, diante da ausência de prova que demonstrasse o contrário, a Grécia cumpria com as obrigações dispostas no *Dublin System*. Desta forma, o Reino Unido não violava o artigo 3 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (proibição de tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes) (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2008).

4) Em quarto lugar, o pedido de refúgio era analisado naquele Estado-membro, onde o solicitante de refúgio não tinha a obrigação de possuir visto e apresentou seu pedido.

5) Por último, se o pedido foi apresentado em uma zona de trânsito internacional de um aeroporto, o Estado onde se localizava a mencionada zona era responsável. Se, por acaso, fosse impossível designar um Estado, segundo esses critérios, seria responsável o Estado no qual apresentou por primeira vez o pedido de refúgio. Não obstante, os Estados podiam usar a chamada “cláusula soberana”, pela qual tinham o direito de examinar o pedido de refúgio apresentado em seu território, ainda que não fosse responsável, segundo os critérios indicados linhas acima. Para isso, o próprio solicitante de refúgio tem que estar de acordo com tal procedimento.

Concomitantemente, outras três Diretivas foram importantes junto com a Dublin II. A Diretiva 2004/83/CE²⁶², publicada em 29 de abril de 2004, a qual estabelece normas mínimas para que os nacionais de terceiros Estados ou apátridas possam se beneficiar do status de refugiado ou de proteção complementar. A importância dessa Diretiva reside nas definições que dá sobre diversos conceitos. Por exemplo, a pessoa elegível para proteção complementar é entendida como

[o] nacional de um país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave [UNIÃO EUROPEIA, 2004a, art. 2(e)].

Neste sentido, os agentes que podem perseguir ou causar dano à pessoa são: a) o Estado; b) os partidos ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território; e, c) agentes não estatais (UNIÃO EUROPEIA, 2004a, art. 6). Entre os atos de perseguição estão: a) atos de violência física ou mental, incluindo atos de violência sexual; b) medidas discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória; c) sanções desproporcionadas ou discriminatórias; d) recusa de acesso a recurso judicial; e, e) atos cometidos especificamente em razão do sexo ou contra crianças [UNIÃO EUROPEIA, 2004a, art. 9(2)].

Referente à proteção subsidiária, devem ser entendidas como ofensas graves: a) a pena de morte ou a execução; b) a tortura ou a pena

²⁶² O Reino Unido e a Irlanda manifestaram por carta seus desejos de participar da aprovação e aplicação da Diretiva 2004/83/CE. Já a Dinamarca, de acordo com o artigo 1 e 2 do Protocolo n. 22 do TFUE, “não particip[ou] na aprovação da presente diretiva, pelo que esta não a vincula nem lhe é aplicável” (UNIÃO EUROPEIA, 2004a, para. 40).

ou tratamento desumano ou degradante; e, c) a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno (UNIÃO EUROPEIA, 2004a, art. 15). Essa parte referida ao conflito armado internacional ou interno demonstra a parceria entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário, o qual estabelece a distinção entre um conflito armado internacional e um conflito armado interno²⁶³. Contudo, existem exceções nas quais o nacional de um país terceiro ou apátrida é excluído da qualidade de refugiado quando: a) goza da proteção ou assistência de órgãos ou agências das Nações Unidas, que não sejam o ACNUR²⁶⁴; b) praticou crimes contra a paz²⁶⁵, crimes de guerra²⁶⁶ ou crimes contra a

²⁶³ O corpo jurídico do Direito Internacional Humanitário está conformado pelas quatro Convenções de Genebra (1864, 1906, 1929 e 1949), assim como pelos seus três Protocolos Adicionais (1977, 1977 e 2005). Para entender as diferenças entre conflito armado internacional e conflito armado não internacional ver nota de rodapé sobre conflito armado internacionalizado.

²⁶⁴ Por exemplo, a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA, pelas suas siglas em inglês) é um órgão subordinado à ONU criado em 1948 e que começou a operar em 1950. A UNRWA dá assistência a cinco milhões de refugiados da Palestina através de escolas, clínicas, centros de distribuição de alimentos, operando em 58 campos de refugiados localizados no Líbano, Síria, Jordânia, Gaza e Cisjordânia (AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS DE ASSISTÊNCIA AOS REFUGIADOS DA PALESTINA, 2013). Diferentemente de outras agências da ONU, a UNRWA presta serviços diretamente aos seus beneficiários nas áreas de “educação, saúde, serviços sociais e de assistência, infraestrutura e melhoria dos campos, microfinanças e assistência em emergências” (AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS DE ASSISTÊNCIA AOS REFUGIADOS DA PALESTINA, 2013, p. 5).

²⁶⁵ Segundo o estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, os crimes contra a paz se referem ao “planejamento, reparação, iniciação, ou engajamento em uma guerra que viole tratados internacionais, acordos ou garantias” (ESTATUTO DO TRIBUNAL MILITAR INTERNACIONAL DE NUREMBERG, 1945, art. 6). Está incluída também a guerra de agressão, crime que ainda não foi definido pelo Tribunal Penal Internacional.

²⁶⁶ O Tribunal Penal Internacional entende por crimes de guerra: a) aqueles crimes que violem as Convenções de Genebra de 1949, que limitam as barbáries da guerra: “i) homicídio doloso; ii) tortura ou outros tratamentos desumanos, incluindo as experiências biológicas; iii) o ato de causar intencionalmente grande sofrimento ou ofensas graves à integridade física ou à saúde; iv) destruição ou a apropriação de bens em larga escala, quando não justificadas por quaisquer necessidades militares e executadas de forma ilegal e arbitrária; v) o ato de compelir um prisioneiro de guerra ou outra pessoa sob proteção a servir nas forças armadas de uma potência inimiga; vi) privação intencional de um prisioneiro de guerra ou de outra pessoa sob proteção do seu direito a um julgamento justo e imparcial; vii) deportação ou transferência ilegais, ou a privação ilegal de liberdade; viii) tomada de reféns;

b) Outras violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados internacionais no âmbito do direito internacional, a saber, qualquer um dos seguintes

atos: i) dirigir intencionalmente ataques à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades; ii) dirigir intencionalmente ataques a bens civis, ou seja bens que não sejam objetivos militares; iii) dirigir intencionalmente ataques ao pessoal, instalações, material, unidades ou veículos que participem numa missão de manutenção da paz ou de assistência humanitária, de acordo com a Carta das Nações Unidas, sempre que estes tenham direito à proteção conferida aos civis ou aos bens civis pelo direito internacional aplicável aos conflitos armados; iv) lançar intencionalmente um ataque, sabendo que o mesmo causará perdas acidentais de vidas humanas ou ferimentos na população civil, danos em bens de caráter civil ou prejuízos extensos, duradouros e graves no meio ambiente que se revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar global concreta e direta que se previa; v) atacar ou bombardear, por qualquer meio, cidades, vilarejos, habitações ou edifícios que não estejam defendidos e que não sejam objetivos militares; vi) matar ou ferir um combatente que tenha deposto armas ou que, não tendo mais meios para se defender, se tenha incondicionalmente rendido; vii) utilizar indevidamente uma bandeira de trégua, a bandeira nacional, as insígnias militares ou o uniforme do inimigo ou das Nações Unidas, assim como os emblemas distintivos das Convenções de Genebra, causando deste modo a morte ou ferimentos graves; viii) a transferência, direta ou indireta, por uma potência ocupante de parte da sua população civil para o território que ocupa ou a deportação ou transferência da totalidade ou de parte da população do território ocupado, para dentro ou para fora desse território; ix) dirigir intencionalmente ataques a edifícios consagrados ao culto religioso, à educação, às artes, às ciências ou à beneficência, monumentos históricos, hospitais e lugares onde se agrupem doentes e feridos, sempre que não se tratem de objetivos militares; x) submeter pessoas que se encontrem sob o domínio de uma parte beligerante a mutilações físicas ou a qualquer tipo de experiências médicas ou científicas que não sejam motivadas por um tratamento médico, dentário ou hospitalar, nem sejam efetuadas no interesse dessas pessoas, e que causem a morte ou coloquem seriamente em perigo a sua saúde; xi) matar ou ferir à traição pessoas pertencentes à nação ou ao exército inimigo; xii) declarar que não será dado quartel; xiii) destruir ou apreender bens do inimigo, a menos que tais destruições ou apreensões sejam imperativamente determinadas pelas necessidades da guerra; xiv) declarar abolidos, suspensos ou não admissíveis em tribunal os direitos e ações dos nacionais da parte inimiga; xv) obrigar os nacionais da parte inimiga a participar em operações bélicas dirigidas contra o seu próprio país, ainda que eles tenham estado ao serviço daquela parte beligerante antes do início da guerra; xvi) saquear uma cidade ou uma localidade, mesmo quando tomada de assalto; xvii) utilizar veneno ou armas envenenadas; xviii) utilizar gases asfixiantes, tóxicos ou outros gases ou qualquer líquido, material ou dispositivo análogo; xix) utilizar balas que se expandem ou achatam facilmente no interior do corpo humano, tais como balas de revestimento duro que não cobre totalmente o interior ou possui incisões; xx) utilizar armas, projéteis; materiais e métodos de combate que, pela sua própria natureza, causem ferimentos supérfluos ou sofrimentos desnecessários ou que surtam efeitos indiscriminados [...]; xxi) ultrajar a dignidade da pessoa, em particular por meio de tratamentos humilhantes e degradantes; xxii) cometer atos de violação, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez à força [...]; xxiii) utilizar a presença de civis ou de outras pessoas protegidas para evitar que determinados pontos, zonas ou forças militares sejam alvo de operações militares; xxiv) dirigir intencionalmente ataques a edifícios, material, unidades e veículos sanitários, assim como o pessoal que esteja usando os emblemas distintivos das Convenções de Genebra [...]; xxv) provocar deliberadamente a inanição da população civil como método de guerra, privando-a dos bens indispensáveis à sua sobrevivência, impedindo, inclusive,

humanidade²⁶⁷, exclusão diretamente relacionada com o Direito Internacional Humanitário²⁶⁸; e, c) praticou crime grave de direito comum fora do país de refúgio²⁶⁹ (UNIÃO EUROPEIA, 2004a, art. 12).

o envio de socorros[...]; xxvi) recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou utilizá-los para participar ativamente nas hostilidades” (ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL, 1998, art. 8).

²⁶⁷ Por crime contra a humanidade, entende-se: “a) homicídio; b) extermínio; c) escravidão; d) deportação ou transferência forçada de uma população; e) prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) tortura; g) agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero [...]; i) desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de *apartheid*; k) outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental (ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL, 1998, art. 7). Vale lembrar que estes atos devem ser “cometido[s] no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque” (ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL, 1998, art. 7). Assim, também o crime do genocídio é considerado como crime contra a humanidade (CONVENÇÃO SOBRE A IMPRESCRITIBILIDADE DOS CRIMES DE GUERRA E DOS CRIMES CONTRA A HUMANIDADE, 1968), sendo definido como “qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tal como: a) assassinato de membros do grupo; b) dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo; c) submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; d) medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) transferência forçada de menores do grupo para outro grupo (CONVENÇÃO PARA A PREVENÇÃO E A REPRESSÃO DO CRIME DE GENOCÍDIO, 1948, art. 2).

²⁶⁸ Swinarski define o Direito Internacional Humanitário como “[o] conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados ou que possam ser afetados pelo conflito (1996, p. 18). Segundo Bierrenbach, o Direito Internacional Humanitário abrange dois ramos: “o Direito de Genebra, cujo objetivo é proteger os militares que deixaram de participar dos combates e as pessoas que não participam diretamente nas hostilidades – a população civil – e o Direito de Haia, que determina os direitos e as obrigações dos beligerantes na condução das operações militares e que limita a escolha dos meios utilizados para prejudicar o inimigo” (2011, p. 91).

²⁶⁹ Entendem-se por crimes graves de direito os crimes hediondos, os quais são insuscetíveis de anistia, graça, indulto ou fiança. Segundo a lei brasileira 8.072, esses crimes são: 1) homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado; 2) lesão corporal dolosa de natureza gravíssima e lesão corporal seguida de morte quando praticadas contra os membros das forças armadas, agentes da segurança pública (polícia federal, polícia

Estas duas últimas circunstâncias seguem o estabelecido pelo artigo 1(f) da Convenção de 1951.

O conceito de proteção complementar visa responder aos novos desafios que enfrentam os solicitantes de refúgio, mas não são considerados pela legislação da UE, como aconteceu na União Africana ou na América Latina, ampliando o conceito de refugiado.

Não obstante, vale salientar que a proteção complementar é diferente, segundo o Estado. Assim, a Lei de Asilo alemã só garante um ano de residência, findo o prazo, os motivos pelos quais se outorgou a proteção subsidiária devem ser revisados, podendo ser ampliado por mais dois anos, assim como não é possível pedir a reunião familiar (ESTADO ALEMÃO, 2008), o que só é permitido caso a pessoa seja reconhecida como refugiada. Em contrapartida, a lei espanhola estabelece igualdade de direitos entre o refúgio e a proteção complementar (ESTADO ESPANHOL, 2009). A diferença entre o refúgio e a proteção complementar na Espanha é que no primeiro caso há perseguição pessoal, enquanto que hipótese de proteção complementar a perseguição é indiscriminada, isto é, considerando-se as características do conflito social.

Por outra parte, está a Diretiva 2005/85/CE²⁷⁰, publicada em 1 de dezembro de 2005. Essa Diretiva estabelece normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros. Assim, também faculta aos Estados-membros considerarem um pedido manifestamente infundado nos casos em que o direito interno o definir [UNIÃO EUROPEIA, 2005, art. 28(2)]. Em consequência, deixa à discricionariedade dos Estados definirem quando um pedido é infundado, o que pode afetar os solicitantes de refúgio.

rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícia civil, polícia militar e bombeiros militares); integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública; 3) latrocínio; 4) extorsão qualificada pela morte; 5) extorsão mediante sequestro e na forma qualificada; 6) estupro; 7) estupro de vulnerável; 8) epidemia com resultado morte; 9) falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais; 10) favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável; e, 11) genocídio tentado ou consumado (ESTADO BRASILEIRO, 1990).

²⁷⁰ O Reino Unido e Irlanda manifestaram por carta seus desejos de participar da aprovação e aplicação da Diretiva 2005/83/CE. Já a Dinamarca, de acordo com o artigo 1 e 2 do Protocolo n. 22 do TFUE, “não participará na adoção pelo Conselho das medidas propostas em aplicação do Título V da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” (UNIÃO EUROPEIA, 2004a, para. 40) a qual pertence a presente Diretiva.

Por último, a Diretiva 2003/9/CE²⁷¹ estabelece normas mínimas para a acolhida dos solicitantes de refúgio, como as normas necessárias para a residência e liberdade de disposição do solicitante de refúgio, destacando:

Artigo 7

Residência e liberdade de circulação

1. Os solicitantes de asilo podem circular livremente no território do Estado-Membro de acolhimento ou no interior de uma área que lhes for fixada por esse Estado-Membro. A área fixada não deve afetar a esfera inalienável da vida privada e deve deixar uma margem de manobra suficiente para garantir o acesso a todos os benefícios ao abrigo da presente diretiva.

2. Os Estados-membros podem decidir da residência do solicitante de asilo por razões de interesse público, de ordem pública ou, sempre que necessário, para o rápido tratamento e acompanhamento eficaz do seu pedido.

3. Os Estados-membros podem, quando necessário, por exemplo por razões de direito ou de ordem pública, confinar um solicitante a um local determinado nos termos do direito nacional UNIÃO EUROPEIA, 2003f)²⁷².

²⁷¹ O Reino Unido e Irlanda manifestaram por carta seus desejos de participar da aprovação e aplicação da Diretiva 2005/83/CE. Por outro lado, a Dinamarca não participou na adoção da mencionada Diretiva, baseada no artigo 1 e 2 do Protocolo n. 22 do TFUE mencionado linhas acima.

²⁷² Referente à participação na adoção de diretivas por parte do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, o Tratado de Funcionamento da União Europeia tem em anexo Protocolos que discorrem sobre o posicionamento de cada um destes Estados. Assim, de acordo com o artigo 3 do Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça (Protocolo n. 21), “o Reino Unido notificou, por carta de 18 de agosto de 2001, o seu desejo de participar na adoção e na aplicação da presente diretiva” (UNIÃO EUROPEIA, 2003f, para. 19). No entanto, em respeito ao artigo 77 do TFUE, contido no Capítulo 2 que discorre sobre as políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao asilo e à imigração, “o Reino Unido fica habilitado a exercer, nas suas fronteiras com outros Estados-Membros, em relação às pessoas que pretenderem entrar no território do Reino Unido” (UNIÃO EUROPEIA, 2012, protocolo n. 20, art. 1). Esses controles estão relacionados a: 1) o exercício dos direitos conferidos pela UE, tanto a cidadãos dos Estados-membros quanto a nacionais de outros Estados; 2) conceder ou não a outras pessoas autorização para entrarem no território do Reino Unido. Desta forma, o artigo 77 do TFUE não afeta ao direito interno do Reino Unido relativo à aplicação desses controles nas fronteiras, isenção estendida aos territórios cujas relações externas estejam a cargo do Reino Unido. O objetivo do Protocolo n. 20 é respeitar e não interferir nas disposições contidas na *Common Travel Area* (Zona de Deslocação

Estes três parágrafos estabelecem diferenças entre os solicitantes de refúgio e os cidadãos europeus. A liberdade de circulação dos refugiados está protegida se, e somente se, for exercida dentro do Estado no qual se encontram, diferentemente dos cidadãos europeus, que podem exercer o mesmo direito em todo o território da UE. Assim, também é poder do Estado responsável resolver quando é necessário recluir o solicitante de refúgio, o qual depende da legislação nacional, podendo incorrer em atos de arbitrariedade. Igualmente, a Diretiva 2003/9/CE, determina que os Estados podem estipular um prazo “durante o qual um solicitante não terá acesso ao mercado de trabalho” [UNIÃO EUROPEIA, 2003f, art. 11(1)].

Outrossim, estabelece-se a retirada do benefício da acolhida quando o solicitante de refúgio: a) abandonar o local de residência estabelecido sem informar; b) não cumprir as obrigações de se apresentar ou não satisfizer pedidos no sentido de fornecer informações; e, c) se o solicitante tiver dissimulado os seus recursos financeiros [UNIÃO EUROPEIA, 2003f, art. 16(1)]. Neste último caso, o Estado pode solicitar o reembolso dos gastos de acolhimento e de saúde. Essa disposição está em harmonia com o artigo 13 da mesma Diretiva, a qual determina que os Estados possam exigir dos solicitantes contribuição para a cobertura das despesas decorrentes das condições materiais de acolhimento e dos cuidados de saúde se eles tiverem recursos suficientes [UNIÃO EUROPEIA, 2003f, art. 13(4)].

Outros dois instrumentos conformam o chamado *Dublin System*: o Regulamento 1560/2003, o qual estabelece a rede *Dublinet*, para a transmissão de dados eletrônicos; e a Dátiloscopia Europeia (mais conhecida como EURODAC, por sua sigla em inglês), enquadrada no Regulamento 2725/2000 do Conselho Europeu.

A EURODAC responde à necessidade de criar um sistema que reúna os dados datiloscópicos aplicado àqueles solicitantes de refúgio maiores de 14 anos, em virtude da aplicação do Regulamento de Dublin. É por isso que a EURODAC é aplicada somente no território europeu onde vigora o Regulamento de Dublin. Igualmente, as digitais são conservadas até o momento em que os solicitantes de refúgio obtenham

Comum), vigorando desde 1920, que é uma zona de fronteiras abertas abrangendo os territórios das ilhas da Irlanda, Reino Unido, Ilha de Man, e Ilhas do Canal, sendo excluídos os territórios ultramarinos do Reino Unido e Gibraltar (ESTADO IRLANDÊS, 2011).

A Irlanda, ao amparo do artigo 1 do referido Protocolo, não participou na adoção da Diretiva 2003/9/CE. A Dinamarca, em conformidade com o Protocolo n. 22, não participou na adoção da Diretiva 2003/9/CE.

a cidadania europeia. Além das digitais, a EURODAC registra os seguintes dados: a) Estado-membro de origem, lugar e data do pedido de refúgio; b) sexo; c) número de referência atribuído pelo Estado-membro de origem; d) data da tomada das digitais; e) data de transmissão dos dados à Unidade Central; f) data de introdução dos dados na base de dados central; g) referências sobre o destinatário ou destinatários aos que se transmitiram os dados e data ou datas da transmissão ou transmissões (UNIÃO EUROPEIA, 2000). Desta forma, através da EURODAC, pode-se saber qual foi o primeiro Estado onde desembarcou o migrante, sendo aquele o responsável por tramitar seu pedido de refúgio, evitando o *asylum shopping*.

Depois da assinatura de Dublin II em 2003, o Conselho Europeu, seguindo uma recomendação do Parlamento Europeu, promoveu o “Programa de Haia” em 2004, salientando a necessidade de debater sobre a migração, visando consolidar uma política europeia comum, além dos controles nas fronteiras externas (CERNA, 2014).

O Programa de Haia está baseado na Estratégia Europeia de Segurança, documento publicado em 2003, definindo as ameaças que enfrenta a Europa, destacando o terrorismo. O Programa ressalta como principais causas “a pressão da modernização, as crises culturais, sociais e políticas, e a alienação dos jovens que moram em sociedades estrangeiras” (ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD, 2003, p. 3, tradução nossa)²⁷³. Além disso, reconhece que, na atualidade, os grupos terroristas contam com mais recursos financeiros e logísticos, assim como o aproveitamento das redes eletrônicas, pelo que a violência não tem mais limite geográfico.

Em segundo lugar está a proliferação de armas de destruição massiva. A atenção está focada no Oriente Médio, assim como nas novas tecnologias que aumentam a potência das armas.

Os conflitos regionais ocupam o terceiro lugar, com destaque para a Cachemira, a região dos Grandes Lagos na África e a península da Coreia, assim como as tensões no Oriente Médio. O problema com os conflitos regionais é que, dependendo da sua duração no tempo, podem espalhar as sementes para surgimento dos grupos terroristas, extremismo, ou incidir sobre a fragilidade do Estado em diferentes grupos rivais.

No quinto lugar está a fragilidade do Estado. Além dos conflitos civis, a corrupção e as formas de mau governo podem levar ao colapso

²⁷³ No original: “presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”.

das instituições governamentais. O documento cita os casos da Somália, Libéria e Afeganistão.

Por último, a delinquência organizada através da formação de quadrilhas criminosas representa uma ameaça interna para a Europa, pois essas quadrilhas são as responsáveis de crimes como o tráfico de pessoas, de armas ou de entorpecentes. Salienta-se que essas atividades criminosas têm sua origem em “Estados falidos”²⁷⁴ ou com péssima governança. O documento apresenta o exemplo da heroína exportada para a Europa, sendo que 90% da mesma provém do Afeganistão, ou o tráfico de mulheres vindas de Estados fragilizados (ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD, 2003).

Para fazer frente a essas ameaças, a Estratégia Europeia de Segurança recomenda reforçar a segurança nos Estados vizinhos baseados na boa governança, pois é nos Estados fracos que germinam as quadrilhas criminosas (ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD, 2003). Neste sentido, a UE pretende ampliar sua influência nas políticas de segurança de seus Estados vizinhos, principalmente do Oriente Médio e da bacia do Mediterrâneo.

Nesse contexto, em dezembro de 2004, o Conselho Europeu publicou a Decisão 2004/927/EC, “[a] qual estendia a codecisão sobre políticas de controle interno e externo de fronteiras, na circulação de TCN dentro da UE, assim como a repartição dos encargos no domínio do asilo e sobre os residentes ilegais” (VINK, 2005, p. 85, tradução nossa)²⁷⁵. Vale ressaltar que o Programa de Haia foi influenciado pela temática da segurança nacional após os ataques do 11/9, pelo que a migração ilegal, o tráfico e o contrabando de seres humanos, o terrorismo e o crime organizado são aglutinados sob o rótulo de problemas transfronteiriços (CONSELHO EUROPEU, 2004b).

A diferença entre o Programa de Haia e o Conselho de Tampere é que aquele se foca na área da Justiça Comum Europeia, portanto, aborda tópicos sobre a lei civil e criminal, enquanto o Conselho de Tampere tem como pedra angular o acesso de justiça para todos, aplicado também aos migrantes. Além disso, o Programa de Haia enfatiza a “proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos [europeus] sem especificar se [...] inclui aos nacionais de terceiros países, e se for assim, se abrange os

²⁷⁴ Segundo Robert Rotberg, um Estado é considerado como falido quando é consumido pela violência interna, o governo perde credibilidade, o Estado ameaça se desintegrar pela anarquia e, para a comunidade internacional, sua fraqueza é palpável (2004).

²⁷⁵ No original: “which extended co-decision to policies on internal and external borders, on the intra-EU movement of third country nationals, on burden-sharing in the field of asylum, and on illegal residents”.

residentes documentados ou também aos migrantes irregulares” (VELLUTI, 2014, p. 16, tradução nossa)²⁷⁶. Parece que o Conselho Europeu se mostrava cauteloso e hesitante em ampliar esses benefícios para extracomunitários.

Quanto às legislações nacionais, por exemplo, o governo britânico aprovou a *Asylum, Immigration and Nationality Act* (Lei de Asilo, Migração e Nacionalidade) em 2002, a qual, além de permitir uma fácil deportação ou negar o pedido de asilo, permitia revogar a cidadania daqueles que tivessem atentado contra os interesses vitais do Reino Unido²⁷⁷ (ESTADO BRITÂNICO, 2002, art. 4). Tal foi o caso do clérigo iraniano Sheikh Abu Hamza que era cidadão britânico desde 1981, mas foi preso e deportado para os Estados Unidos sob acusação de terrorismo²⁷⁸, perdendo sua cidadania britânica. Além disso, vale salientar que as mesmas instituições comunitárias que são responsáveis pela agenda migratória também são responsáveis pela luta contra o terrorismo, porém, este último atraiu todo o foco, deixando de lado qualquer progresso na área migratória. O fato foi reforçado quando, no primeiro semestre de 2002, a presidência da UE foi entregue à Espanha, afirmando-se que o foco era o combate ao terrorismo, assim como se agilizando os procedimentos de extradição bilateral (MACIAS, 2002).

Neste sentido, o 11/9 acelerou o processo de cooperação intergovernamental relativo à expedição de vistos, tentando deixar de lado instituições comunitárias, como o Parlamento ou a Corte de Justiça, que poderiam tentar colocar em prática os objetivos da agenda de Tampere (LUEDTKE, 2009). Em consequência, pode-se afirmar que a agenda de Tampere não foi concretizada devido aos ataques do 11/9 e

²⁷⁶ No original: “protection of the rights and freedoms of citizens without specifying whether this [...] extended also to third country nationals (TCNs), and if so, whether it included legally resident TCNs, or also irregular migrants”.

²⁷⁷ Entendem-se como atentados contra os interesses vitais aqueles atos que vão “contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais” (ESTADO BRASILEIRO, 1980, art. 65).

²⁷⁸ Os delitos dos quais era acusado eram: 1) conspiração para praticar sequestro, com posterior morte de quatro reféns; 2) incitar a jihad no Afeganistão; 3) tentativa de estabelecer um campo de treinamento para terroristas no estado de Oregon, e enviar terroristas treinados ao Afeganistão; e, 4) conspiração, junto com um cidadão americano, para fornecer dinheiro, bens e serviços ao regime Talibã no Afeganistão (ESTADO AMERICANO, 2004). Como o Reino Unido é membro da Convenção Europeia de Direitos Humanos, o Sheikh Abu Hamza não podia ser punido com a pena capital, pelo que foi condenado à prisão perpétua sem a possibilidade de liberdade condicional (BBC, 2015d).

seus efeitos na Europa, mudando o foco para o combate ao terrorismo²⁷⁹.

Por fim, o processo de europeização das políticas migratórias atingiu seu cume com o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, vigorando desde 1 de dezembro de 2009, o qual representa a desnacionalização do processo de tomada de decisões²⁸⁰. Segundo

²⁷⁹ Essa mudança de foco não foi exclusiva da UE, mas ao nível global, especialmente dentro do Conselho de Segurança e das Nações Unidas. Assim, em setembro de 2000 o governo canadense anunciou o estabelecimento da Comissão Internacional sobre Soberania e Intervenção Estatal (ICISS, na sigla em inglês). A ICISS tinha como objetivo evitar que, devido às posições discordantes entre os membros do Conselho de Segurança da ONU, acontecessem de novo massivas violações aos direitos humanos, i.e., Somália (1992), Ruanda (1994) e Srebrenica (1995). Desta forma, foi postulada a doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P), em dezembro de 2001, baseada em três pilares (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001): 1) responsabilidade de prevenir a prática de crimes, como genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica, deste modo, o gasto da comunidade internacional para implementar as intervenções supera os US\$ 200 bilhões, enquanto se houvesse dedicação à prevenção, esse gasto poderia ser reduzido em até US\$ 130 bilhões; 2) responsabilidade de reagir, que acontece quando as medidas preventivas falham e o Estado não pode ou não tem vontade de corrigir essa situação. A ICISS estabelece seis critérios segundo os quais deveriam ser desenvolvidas as intervenções militares. Esses critérios são: autoridade certa, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectiva razoável; 3) responsabilidade de reconstruir, a qual se aplica após a intervenção militar, pois que, muitas vezes finalizada a intervenção militar, a comunidade internacional não deixa as ferramentas necessárias para a reconstrução do país (EVANS, 2006). Contudo, devido aos ataques de 11 de setembro de 2001, o relatório da ICISS passou despercebido dentro da ONU, e somente, em 2005 foi dado o primeiro passo para adotar a R2P no sistema onusiano, através do documento A/RES/60/1 intitulado *2005 World Summit Outcome*. Em 2009, a AGNU aprovou o documento A/63/677, que indica três pilares diferentes aos nomeados pela ICISS, que serão adaptados às circunstâncias específicas de cada caso (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009): 1) a responsabilidade de proteger dos Estados, salientando a importância da soberania, porque o Estado vai exercer todos seus poderes para a proteção dentro do seu território, o qual é um atributo da soberania dos Estados; 2) assistência internacional e a formação de capacidade, cooperação que pode ser fornecida através dos acordos regionais e também da mobilização da sociedade civil em conjunto com o setor privado; 3) resposta oportuna e decisiva, isto é, a responsabilidade dos Estados de agir de forma oportuna, coletiva e decisiva quando um Estado não cumpre com seu dever de proteger sua população.

²⁸⁰ A regra da maioria qualificada vigora desde 1 de novembro de 2014. A novidade foi trazer as matérias englobadas sob o título “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” para serem foco de decisão comunitária, especialmente a política de imigração, cooperação judiciária em matéria civil e penal ou regime comum de vistos. Aproximadamente **80% de toda a legislação da UE** é adotada segundo este processo (CONSELHO EUROPEU, 2014iii, grifo no original). Desta forma, o Parlamento Europeu se torna um colegislador em pé de igualdade com o Conselho Europeu. A regra da unanimidade limitada “a algumas questões-chave como a revisão dos tratados,

Velluti, a desnacionalização não deve ser entendida como uma transferência supranacional de competências, mas como o fim daquelas decisões que somente representam o interesse individual dos Estados e não do coletivo, neste caso da UE (2014). Além disso, o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE, conhecido também como Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia), adota o CEAS, incluindo:

- a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
- b) Um estatuto uniforme de proteção complementar para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional;
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas;
- d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
- e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária;
- f) Normas relativas às condições de acolhimento dos solicitantes de asilo ou de proteção subsidiária;
- g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de solicitantes de asilo ou de proteção complementar ou temporária. [UNIÃO EUROPEIA, 2012, art. 78(2)].

Desta forma, a UE estabelece uma política comum, tanto no sistema de refúgio quanto da proteção complementar, uniformizando o processo dentro da UE: 1) recolhimento das digitais dos solicitantes de refúgio por parte do Estado-membro responsável, e transmissão das mesmas ao Eurodac; 2) análise do pedido de refúgio por parte dos funcionários especializados em matéria de refúgio; 3) o resultado da análise do pedido de refúgio indicará se o solicitante cumpre ou não preenche os requisitos para ser beneficiário da proteção internacional; 4) se não ser beneficiado com a proteção internacional, o solicitante de refúgio será devolvido a seu Estado de origem/trânsito; 5) se for

decisões sobre os recursos próprios da UE (as receitas do orçamento comunitário), a maior parte das decisões sobre política externa e defesa, e as políticas social e fiscal” (ARRIAGA E CUNHA, 2009).

aprovado o pedido de refúgio, o solicitante gozará de determinados direitos, especialmente aqueles que tratam da autorização de residência, acesso ao mercado de trabalho e saúde. Através deste mecanismo a UE tenta prevenir a migração irregular e o tráfico de pessoas, ainda que quem seja punido não seja o traficante, mas o migrante que, por diversos motivos, saiu do seu Estado de origem à procura de uma melhor qualidade de vida.

Sobre o ponto e), como visto anteriormente, o *Dublin System* estabelece critérios específicos para determinar qual o Estado-membro responsável por analisar o pedido de refúgio. Contudo, conforme se tratará adiante, a UE é capaz de estabelecer exceções quanto à determinação do Estado responsável quando o sistema de refúgio nacional puder colapsar devido ao massivo fluxo de migrantes, i.e., Grécia.

A Diretiva 2003/9/CE estabelecia as normas mínimas em matéria de acolhimento dos solicitantes de asilo, vigorando até 21 de julho de 2015, quando foi revogada pela Diretiva 2013/33/UE. Além dos direitos garantidos sobre residência e liberdade de circulação anteriormente citados, a Diretiva 2003/9/CE estabelece que “[o]s Estados-membros podem sujeitar a atribuição das condições materiais de acolhimento à residência efetiva dos solicitantes de asilo num local determinado, fixado pelos Estados-membros” [UNIÃO EUROPEIA, 2003f, art. 7(4)]. Vale lembrar que o refugiado precisa da autorização do Estado-membro para fazer qualquer alteração de endereço.

Por último, a cooperação com os Estados de origem/trânsito para a gestão dos fluxos de migrantes está relacionada com as políticas *non-entrée*, as quais serão analisadas mais à frente.

Nesta seção do Tratado, vê-se a preocupação da UE por construir uma área de liberdade, segurança e justiça, controlar os movimentos dos solicitantes de refúgio dentro de seu território, assim como consolidar um sistema e política comuns de refúgio para evitar as desigualdades presentes entre as diversas legislações nacionais. Da mesma forma se manifesta na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (doravante, a Carta Europeia), promulgada em 2000 e, posteriormente, revisada em 2007. No artigo 18, a UE garante o direito de refúgio, respeitando a Convenção de 1951, seu Protocolo de 1967, assim como o TFUE. Assim, o artigo 19 proíbe tanto as expulsões coletivas como o *refoulement*. Desta forma, afirma a igualdade de direitos amparados também no Direito Internacional dos Refugiados.

Por outra parte, o título IV do TFUE dispõe sobre “Vistos, asilo, migração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas”,

renomeado no Tratado de Lisboa como “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”. Desta forma, se no TFUE os tópicos sobre Justiça e Assuntos Internos precisavam do voto unânime do Conselho, no Tratado de Lisboa foi necessária maioria qualificada para votar sobre esses temas. Além disso, os itens que discorrem sobre as políticas migratórias estarão sujeitos à revisão judicial por parte da Corte Europeia de Justiça (GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EU, 2009). Desta forma, o objetivo da UE em matéria de refúgio é:

conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio [do *non refoulement*]. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes [UNIÃO EUROPEIA, 2012, art. 78(1)].

O Tratado de Lisboa é pedra angular para a legislação comunitária porque institui o voto por maioria qualificada, o que significa a aceitação de medidas por parte de todos os Estados-membros da UE, ainda daqueles que não estão de acordo com as mesmas. Dessa forma vemos como a UE passou por quatro revisões de sua estrutura em duas décadas: Maastricht, Amsterdã, Nice e Lisboa, assim como dois programas que revisaram seu espaço de circulação, Tampere e Hague Programme.

No entanto, apesar das modificações feitas na legislação da UE, o sistema de refúgio europeu é alvo de processos levados perante o TEDH, resultando em sentenças contrárias aos interesses dos Estados-membros, destacando o processo de M.S.S. contra Bélgica e Grécia²⁸¹.

²⁸¹ M.S.S. é um cidadão afegão que chegou à Bélgica vindo da Grécia e requereu refúgio no território belga. As autoridades belgas solicitaram às autoridades gregas que assumissem a análise deste pedido, considerando o Dublin II. Neste cenário, M.S.S. se queixou das precárias condições existentes nos centros de acolhimento gregos, acusando também à Bélgica de querer expô-lo às deficientes condições de detenção e de vida sofridas pelos solicitantes de refúgio nas instalações gregas. Porém, sua queixa não foi atendida pela Bélgica e nem pela Grécia, quando ficou no centro de acolhimento grego. Salienta-se que o governo belga foi advertido pelo ACNUR sobre as deficiências apresentadas no sistema de refúgio grego. O governo belga assumiu que a Grécia cumpriria suas obrigações decorrentes da Convenção Europeia de Direitos Humanos (doravante, Convenção Europeia de 1950) e, portanto, não solicitou nenhuma garantia sobre o tratamento dado ao requerente de refúgio, nem verificou como as autoridades gregas aplicavam a Convenção de 1951. Em consequência, o Tribunal Europeu dos

Nas sentenças do TEDH versam sobre a violação do artigo 3 da Convenção Europeia de 1950²⁸² (proibição de tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes), assim como o artigo 13da mencionada Convenção²⁸³ (direito a um recurso efetivo). Assim, também o TEDH exige o cumprimento das sentenças por parte dos Estados-membros em virtude do artigo 46 da Convenção Europeia de 1950²⁸⁴ (força vinculativa e execução das sentenças)

Desta forma, é possibilitado aos solicitantes de refúgio recorrerem ao TEDH caso sintam seus direitos vulnerados pelos Estados-membros. Contudo, como foi visto linhas acima, as sentenças do TEDH também podem ir contra os interesses dos solicitantes de refúgio, ainda quando seja explícita a violação, ou possível violação, por parte do Estado-membro.

Uma vez visto os principais tratados da UE que versam sobre a migração, examinar-se-á como o 11/9 afetou as políticas de segurança dentro da UE, com ênfase naquelas que discorrem sobre a securitização das políticas migratórias.

Direitos Humanos (doravante, TEDH) concluiu que a Bélgica violou o artigo 3 e 13 da Convenção Europeia de 1950. Em relação à Grécia, o TEDH confirmou a violação dos artigos 3 e 13 da Convenção Europeia de 1950. Sobre o artigo 13, a violação se deveu às deficiências no exame das autoridades gregas do pedido de refúgio do requerente e ao risco que ele enfrentou de ser enviado de volta ao seu Estado de origem (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2011). Sobre o artigo 3, o TEDH se pronunciou em relação às condições precárias de detenção e qualidade de vida dos centros de acolhimento grego. Por fim, em virtude do artigo 46 da Convenção Europeia de 1950, requereu à Grécia examinar o pedido de refúgio do requerente e não o deportar até o resultado desse exame.

²⁸² Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.

²⁸³ Qualquer pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados tem direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que ajam no exercício das suas funções oficiais.

²⁸⁴ 1. As Altas Partes Contratantes obrigam-se a respeitar as sentenças definitivas do Tribunal nos litígios em que forem partes.

2. A sentença definitiva do Tribunal será transmitida ao Comité de Ministros, o qual velará pela sua execução.

3.3 O EFEITO DO 11/9 E A ERA DO TERROR NA UE: A SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO

A Era do Terror atual (não confundir com a Era ou Reino do Terror da Revolução Francesa²⁸⁵) inaugura uma nova etapa dentro da comunidade internacional, “em que as ferramentas tradicionais de poder político são menos importantes do que foram no passado” (CRONIN, 2002, p. 134, tradução nossa)²⁸⁶. Cabe salientar que as origens desta Era do Terror, relacionada com o terrorismo internacional, podem ser rastreadas antes de 11 de setembro de 2001, ainda que o ponto de referência deste trabalho para classificar o novo século como Era do Terror sejam os ataques terroristas às Torres Gêmeas em 2001. Isso, porque o terrorismo internacional cobra maior visibilidade e, em resposta, inicia-se a chamada Guerra Global ao Terror.

O período que se inicia com 11 de setembro de 2001 pode ser caracterizado como Era do Terror, da qual participam tanto os grupos terroristas quanto os governos dos Estados, independente da sua forma de governo. Esta Era do Terror abrange diferentes ações: ataques armados dos grupos terroristas que podem ou não estar patrocinados pelos Estados, assim como ataques vindos das forças armadas dos Estados; restrições a direitos civis; violações a diferentes Tratados Internacionais, neste caso, os que integram o Direito Internacional dos Refugiados.

Vale salientar que as dinâmicas na Guerra Global ao Terror são diferentes de qualquer outra guerra convencional. Esta afirmação fica clara no discurso de George Bush poucos dias após o 11/9. Do discurso, destaca-se o trecho seguinte:

Nossa guerra contra o terror começa com a Al Qaeda, mas não termina. Não terminará até que

²⁸⁵ O Reino do Terror foi um período da Revolução Francesa compreendido entre agosto de 1792 e julho de 1794 “caracterizado por opressões em massa e execuções em massa [...]. Durante o seu tempo de maior atividade, o número estimado de vítimas varia de 18.000 a 40.000 mortos (SLOAN, 2006, p. 6, tradução nossa). Nesse período, o terror foi utilizado pelos grupos políticos para alcançar o poder do governo francês e, uma vez no poder, continuar espalhando o terror, enviando à guilhotina àqueles considerados rivais políticos. Além disso, “os cidadãos não podiam evitar a morte obedecendo à lei, já que muitas execuções não tinham justificativa nem causa” (LUTZ; LUTZ, 2005, p. 39, tradução nossa). Baseado nesses dados, o Reino do Terror é caracterizado como o primeiro exemplo moderno de Terrorismo de Estado (SLOAN, 2006).

²⁸⁶ No original: “where the traditional tools of power politics will be less important than in the past”.

todo grupo terrorista de alcance global tenha sido encontrado, parado e derrotado.

Os americanos estão perguntando, por que eles nos odeiam? Eles odeiam o que vemos aqui mesmo nesta câmara - um governo democraticamente eleito. Seus líderes são automeados. Eles odeiam nossas liberdades - nossa liberdade de religião, nossa liberdade de expressão, nossa liberdade para votar, reunir e discordar uns dos outros.

[...]

Nossa resposta envolve muito mais do que retaliação instantânea e ataques isolados. Os americanos não devem esperar uma batalha, mas uma longa campanha, ao contrário de qualquer outra que já tenham visto.

[...]

Cada nação, em todas as regiões, agora tem uma decisão a tomar. Ou você está conosco, ou você está com os terroristas. A partir deste dia, qualquer Estado que continue a albergar ou apoiar o terrorismo será considerado pelos Estados Unidos como um regime hostil (BUSH, 2001b, tradução nossa)²⁸⁷.

Bush dá a entender que não são as riquezas materiais dos Estados Unidos as que estão em perigo, mas as instituições democráticas e as próprias liberdades conquistadas pelo povo, e tais liberdades conformam a essência da nação estadunidense. Nesse sentido, o alvo dos terroristas é a soberania, a segurança nacional e, por isso, os Estados Unidos têm que liderar a guerra contra eles. Vista assim, a guerra só culminará com a derrota total do inimigo, isto é, a eliminação dos grupos terroristas.

²⁸⁷ No original: “Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated. Americans are asking, why do they hate us? They hate what we see right here in this chamber - a democratically elected government. Their leaders are self-appointed. They hate our freedoms - our freedom of religion, our freedom of speech, our freedom to vote and assemble and disagree with each other.

[...]

Our response involves far more than instant retaliation and isolated strikes. Americans should not expect one battle, but a lengthy campaign, unlike any other we have ever seen.

[...]

Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime”.

Além disso, colocando o tema da segurança nacional, Bush consegue retirar da discussão política as ações que serão praticadas na luta ao terror. Assim, é possível usar as forças armadas para atingir o objetivo, além de advertir que a guerra será longa, v.g., as medidas excepcionais prolongar-se-ão no tempo sem ter certeza até quando estarão vigentes. Por último, obriga os outros Estados a tomarem uma postura referente ao terrorismo e a apoiarem os Estados Unidos na Guerra Global ao Terror, sob a ameaça de serem considerados regimes hostis e passíveis de serem invadidos, como aconteceu com o Afeganistão e Iraque.

Lembra-se que, depois do 11/9, os Estados Unidos apelaram ao artigo 5 do Tratado da Organização do Tratado do Atlântico Norte²⁸⁸ (OTAN). Assim, os Estados da aliança participaram nas operações que constituíram a guerra no Afeganistão e, posteriormente, no Iraque. Essas duas guerras fazem parte da Guerra Global ao Terror deflagrada pelo bloco ocidental, representado pela OTAN.

Por outra parte, devido à inclusão de motivos religiosos na definição de terrorismo (como foi visto no capítulo 2), muitos Estados adotaram políticas cujo objetivo é parar os fluxos migratórios, políticas encaixadas dentro da Guerra Global ao Terror (CLARK; SIMEON, 2014). Salienta-se que, dentro dos fluxos migratórios também se encontram os solicitantes de refúgio. Assim, “os refugiados passaram de uma categoria de pessoas protegidas no final da Segunda Guerra Mundial para discriminados dentro do contexto da migração

²⁸⁸ A OTAN é uma aliança militar que engloba vinte e oito Estados: Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Itália, Islândia, Hungria, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal, Espanha, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos, Letônia, Lituânia, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Romênia, Bulgária, Albânia e Croácia. A OTAN foi criada sob o temor de qualquer ataque lançado pela antiga União Soviética sobre a Europa Ocidental, depois que aconteceu o Golpe de Praga, em 1948, assim como as pressões soviéticas sobre a Finlândia e Noruega (MALLISON, 2010). No entanto, no período da Guerra Fria, a aliança não foi atacada, participando, de forma ativa, na guerra de desintegração iugoslava. O principal objetivo da OTAN é a defesa recíproca, sendo que “[a]s Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte” (TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 1949, art. 5)

internacional irregular” (KNEEBONE, 2009, p. 5, tradução nossa)²⁸⁹. Portanto, se nos primeiros anos depois da Segunda Guerra Mundial, era prioritário o reassentamento dos refugiados nos Estados de destino, agora se prefere a repatriação para o Estado de origem, por ser uma solução durável²⁹⁰ (KNEEBONE, 2009). Destarte, em 2005, “as incidências sobre a devolução de refugiados foram reportadas aproximadamente 50% pelo escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2006c, p. 1, tradução nossa)²⁹¹. Do mesmo modo, existem motivos reais de preocupação “quando uma opinião no Washington Post discorreu sobre a necessidade de prevenir os fluxos fronteiriços de ‘pessoas perigosas’, as quais foram qualificadas como membros de milícias, invasores estrangeiros, terroristas e refugiados” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2006c, p. 3, tradução nossa)²⁹².

Não obstante, essas críticas não são exclusivas de instituições particulares, mas também dos próprios Estados assinantes da Convenção de 1951. Assim, se durante a Guerra Fria era mais fácil aceitar refugiados com cultura semelhante ao Estado de destino e preencher a necessidade de mão de obra, agora a situação mudou, pois, como indica o ACNUR

após o fim da Guerra Fria, muitos países consideraram os refugiados como uma carga. Além disso, desde os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, a preocupação pela segurança do Estado dominou os debates sobre as migrações, ofuscando as necessidades legítimas de proteção dos indivíduos (2006a, p. 1, tradução nossa)²⁹³.

²⁸⁹ No original: “refugees have evolved from being a protected class at the end of World War II, to being discriminated against in the context of irregular international migration”.

²⁹⁰ São três as soluções consideradas duráveis para os refugiados: a) a repatriação voluntária; b) a integração no Estado de Destino; e, c) o reassentamento em um terceiro Estado.

²⁹¹ No original: “incidences relating to refoulement were reported by 50 per cent of UNHCR’s country offices worldwide”.

²⁹² No original: “When an opinion piece in the prestigious Washington Post starts to speak of the need to prevent the cross-border flow of “dangerous people”, which it qualifies to include militias, foreign invaders, terrorists, and refugees”.

²⁹³ No original: “después del fin de la Guerra Fría, muchos países consideraron a los refugiados como una carga. Además, desde los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, la preocupación por la seguridad del Estado dominó los debates

Nesse sentido, os governos consideram a instituição do refúgio como uma porta aberta que permite o ingresso de migrantes indesejáveis, constituindo ameaça à segurança nacional²⁹⁴. Portanto, duas tendências negativas têm se desenvolvido:

a primeira é uma aplicação restritiva da Convenção e seu Protocolo de 1967, tendo como resultado o incremento das apreensões e exclusões [...] A segunda é uma proliferação de mecanismos alternativos de proteção que garantem menos direitos dos garantidos pela Convenção [de 1951] (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2006c, p. 2, tradução nossa)²⁹⁵.

Devido a estas tendências negativas, os possíveis Estados de destino enxergam as vítimas como se fossem criminosos e não focam a atenção nas causas que dão origem ao fenômeno da migração forçada.

Um acontecimento importante sobre o trato recebido pelos Estados desenvolvidos é o caso Tampa. O navio norueguês Tampa resgatou 438 afegãos em águas indonésias, levando-os dentro de águas territoriais australianas. No entanto, o governo australiano negou o pedido de refúgio, indicando que esses afegãos representavam um perigo para o Estado. Contudo, até aquele momento, a Austrália tinha aceitado o pedido de refúgio de 85% de afegãos, que a partir de setembro de 2001 passaram a ser considerados migrantes irregulares (DAUVERGNE, 2008).

Para sair dessa situação desconfortável, o governo australiano assinou a chamada “Solução Pacífica”, pelo qual a Austrália celebrou acordos com a Nova Zelândia, Papua Nova-Guiné e Nauru para que estes Estados aceitem os refugiados afegãos. Em troca, “esses acordos ofereciam uma forte quantia de dinheiro a Papua Nova-Guiné e Nauru,

sobre las inmigraciones, ofuscando las necesidades legítimas de protección de los individuos”.

²⁹⁴ Para a UE “[a] noção de segurança nacional e de ordem pública abrange também os casos em que um nacional de um país terceiro pertença a uma associação de apoio ao terrorismo internacional ou apoie uma associação desse tipo” (UNIÃO EUROPEIA, 2004a, §28).

²⁹⁵ No original: “La primera es una aplicación excesiva-mente restrictiva de la Convención y su Protocolo de 1967, lo que ha dado lugar a un incremento de las detenciones y las exclusiones [...]. La segunda es una proliferación de mecanismos alternativos de protección que garantizan menos derechos que los de la Convención”.

ainda que nenhum dos dois tivesse um sistema para atender aos pedidos de refúgio” (DAUVERGNE, 2008, p. 52, tradução nossa)²⁹⁶.

A importância desse caso é que, ainda que a Austrália representasse uma pequena porcentagem na recepção de refugiados, influenciou para que outros Estados adotem medidas parecidas. A Austrália modificou sua Lei de Migração de 1958, excluindo várias ilhas da jurisdição do direito dos refugiados, afirmando que não tinha nenhum dever de proteção para com aqueles que tinham solicitado refúgio nesses territórios (ESTADO AUSTRALIANO, 2001). Assim, as ilhas que representavam uma entrada mais acessível para os refugiados agora tinham o status de além-mar. Dessa maneira, “os migrantes que chegavam a essas ilhas não podiam pedir vistos como o faria qualquer outro refugiado” (JAMES, 2014, p. 209, tradução nossa)²⁹⁷. Essa política de exclusão do território agora é aplicada a todo o território australiano, devido à modificação da Lei de Migração feita em 2013²⁹⁸ (ESTADO AUSTRALIANO, 2013).

²⁹⁶ No original: “These agreements featured extensive payments to Papua New Guinea and Nauru, neither of which had an established system for addressing claims”.

²⁹⁷ No original: “From these excised places, outsiders who arrive cannot apply for visas in the same way as other refugees”.

²⁹⁸ Devido à “Solução Pacífica”, a Austrália tem a faculdade de enviar os imigrantes irregulares que entrarem em seu território à Nova Zelândia, Papua Nova-Guiné e Nauru. Em setembro de 2013, a Austrália e Papua Nova-Guiné assinaram o “Memorando de Entendimento entre o Governo do Estado Independente de Papua Nova Guiné e o Governo da Austrália, relativo à transferência e avaliação e assentamento em Papua Nova Guiné de determinadas pessoas e questões conexas”. Embasada nesse Memorando, a Austrália transferia os requerentes de refúgio à Papua Nova-Guiné, Estado que seria responsável pela análise dos pedidos de refúgio, assim como, se for positiva a análise, o assentamento desses refugiados. Em contrapartida, o governo da Austrália arcaria com todas as despesas geradas pelas operações decorrentes do citado “Memorando” (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE INDEPENDENT STATE OF PAPUA NEW GUINEA AND THE GOVERNMENT OF AUSTRALIA, RELATING TO THE TRANSFER TO, AND ASSESSMENT AND SETTLEMENT IN, PAPUA NEW GUINEA OF CERTAIN PERSONS, AND RELATED ISSUES, 2013). Nesse contexto, em 2013, um cidadão iraniano chegou à Ilha do Natal, território dependente da Austrália, sendo enviado ao Centro de Processamento Regional de Manus, em Papua Nova-Guiné. No entanto, a Suprema Corte de Papua Nova-Guiné indicou que a detenção de requerentes de refúgio em Manus violava o direito à liberdade pessoal, protegido pelo artigo 42 da Constituição de Papua Nova-Guiné, pelo qual devia deixar de funcionar o Centro de Processamento Regional de Manus (SUPREME COURT OF PAPUA NEW GUINEA, 2016). Além disso, o pedido de refúgio do nacional iraniano foi rejeitado pelas autoridades de Papua Nova-Guiné, portanto, a sua deportação iria proceder. Nesse cenário, o requerente de refúgio pediu ao governo australiano que servisse de intermediário para seu pedido de refúgio ser aceito pelas autoridades de Papua Nova-Guiné. Assim, também pedia a

Assim, também nos Estados Unidos foi aprovado o USA PATRIOT Act²⁹⁹, cujo objetivo é prender e punir atos terroristas nos Estados Unidos e no mundo todo. Essa lei autorizou uma verba de US\$50 milhões a serem investidos na aquisição e modernização de aparelhos de monitoramento no controle de fronteiras, além de triplicar o número de agentes fronteiriços (ESTADO AMERICANO, 2001). Em 2002, foi aprovada a *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* (Lei de Reforço da Segurança das Fronteiras e Reforma dos Vistos de Entrada, em português), a qual criava um sistema de dados integrando as impressões digitais e o monitoramento biométrico (ESTADO AMERICANO, 2002a). Além disso, o governo estadunidense incrementou seu orçamento para o controle de fronteiras, de US\$1700 milhões em 2005 a US\$3600 para 2010. Entre outras medidas de segurança, a administração norte-americana tirou foto de 113 milhões de pessoas que cruzavam a fronteira entre 2004 e 2008 (JAMES, 2014).

No Canadá, as leis tornaram-se mais rígidas para aquelas pessoas que ingressaram com ajuda de traficantes de pessoas (como os *coiotes* na fronteira México-Estados Unidos). Igualmente, restringiu-se o direito de apelação em várias áreas da sua jurisdição (DAUVERGNE, 2008). Deste modo, devido ao “incremento da legislação nacional, a qual torna mais difícil o cruzamento de fronteiras de determinadas pessoas, o número daqueles definidos tecnicamente como refugiados caiu em um terço” (JAMES, 2014, p. 215, tradução nossa)³⁰⁰.

Seguidamente, o Reino Unido tentou analisar os pedidos de refúgio fora do seu território, e o então Ministro do Interior, David Blunkett, anunciou que o governo tomaria medidas para facilitar a detenção e expulsão dos TCNs (ESTADO BRITÂNICO, 2001a). Assim,

nulidade da “Solução Pacífica”, devido à resolução da Suprema Corte de Papua Nova-Guiné sobre a detenção dos requerentes de refúgio e sobre o Centro de Processamento Regional de Manus. Contudo, a Suprema Corte da Austrália afirmou que “nem o poder legislativo nem o poder executivo da [Austrália] estão constitucionalmente limitados por qualquer necessidade de conformidade com a legislação nacional de outro Estado [Papua Nova-Guiné]” (2017, para. 20, tradução nossa). Desta forma, nenhuma das ações passadas e futuras contestadas pelo autor eram inválidas ou impedidas.

²⁹⁹ USA PATRIOT é um acrônimo de *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* (Ato de Unir e Fortalecer a América Providenciando Ferramentas Apropriadas e Necessárias para Interceptar e Obstruir o Terrorismo, em português).

³⁰⁰ No original: “ [since the early 1990s], increasing state regulation, which makes it harder for certain categories of people to cross borders, has meant that the number of those defined technically as refugees has gone down by at least a third”.

também o parlamento britânico aprovou o *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* (mais conhecido como *ATCS Act*) em novembro de 2001, em clara resposta aos atentados do 11/9. Ressalta-se que a Parte IV do *ATCS Act* discorre exclusivamente sobre a migração e o refúgio, permitindo ao Ministério do Interior prender, até de forma indefinida, e deportar qualquer TCN, ainda que essa deportação seja ilegal³⁰¹ (ESTADO BRITÂNICO, 2001b).

Na Alemanha, o então Ministro do Interior, Otto Schily, declarou que “tanto os solicitantes de refúgio quanto refugiados suspeitos de atos terroristas seriam imediatamente deportados” (BOSWELL, 2007, p. 596, tradução nossa)³⁰².

Voltando ao caso australiano, vale ressaltar que esse Estado se desviou do espírito da Convenção de 1951. Em primeiro lugar, sua negativa para receber possíveis refugiados, neste caso, população afegã que não queria retornar à Indonésia. Em segundo lugar, a exclusão de parte do seu território do Direito Internacional dos Refugiados, como se nesse território não exercesse sua soberania. Por último, uma delimitação da população que pode ser considerada perseguida, neste caso, a população afegã, por, supostamente, representar uma ameaça à nação (DAUVERGNE, 2008).

Em consequência do caso Tampa, em 2002 a Organização Marítima Internacional (OMI) adotou uma resolução em relação ao trato de pessoas resgatadas além-mar. Desta forma, “o governo responsável pela segurança marítima e resgate na Zona de Segurança e Resgate onde os sobreviventes foram salvados é responsável por encontrar um lugar seguro para eles” (CLARK; SIMEON, 2014, p. 17, tradução nossa)³⁰³.

Nesse contexto, os Estados industrializados desenvolvem políticas rígidas contra o ingresso de migrantes como restrições de vistos e penalidades pelo uso de documentos falsos; interceptação em

³⁰¹ Contudo, devido à flagrante violação desta lei à Convenção Europeia de Direitos Humanos, respaldada pela Lei de Direitos Humanos de 1998, modificou-se a Parte IV do *ATCS Act*, permitindo ao Ministério do Interior expedir mandados que visem restringir a liberdade de circulação dos suspeitos de terrorismo, tanto TCN quanto cidadãos britânicos (ESTADO BRITÂNICO, 2005). Assim, também essa Lei foi modificada pelo *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, que impõe restrições sobre o comportamento de determinada pessoa, isto é, limitações à liberdade de circulação, atividade financeira e comunicação (ESTADO BRITÂNICO, 2011).

³⁰² No original: “asylum seekers and refugees suspected of terrorist activities should be immediately deported”.

³⁰³ No original: “The government or party responsible for maritime safety and rescue in the Safety and Rescue zone of the world where survivors are recovered is responsible for ensuring that a place of safety is provided”.

portos estrangeiros; interceptação no mar³⁰⁴; negativa para pedir refúgio; declarando que o Estado de origem dos solicitantes de refúgio é seguro; prazos para apresentação de documentos curtos; direitos de apelação limitados; acordos de readmissão; apreensão; travas para conseguir emprego ou serviços sociais (KELLEY, 2007). Além disso, são feitas distinções entre os migrantes, isto é, prefere-se aqueles que beneficiam o mercado, seja como mão de obra qualificada seja como investidor (JAMES, 2014). Assim, são bem-vindos aqueles portadores de títulos universitários ou possuidores de capital com capacidade de investir no desenvolvimento do país³⁰⁵, excluindo-se pessoas que representam mão de obra barata e cujo aporte não tem impacto na economia nacional.

Essa diferenciação entre aqueles que fazem aportes ao mercado e aqueles cujo aporte não é significativo gera desigualdades no trato dado pelo Estado. Desta forma, pode-se falar dos *estrangeiros* e os *outros*. Os *estrangeiros* impulsionam o comércio, turismo, assim como a provisão de mão de obra qualificada, pelo que têm licença para cruzar as fronteiras e têm a proteção do Estado (GAMMELTOFT-HANSEN; HATHAWAY, 2015). Nessa categoria estão inclusos tanto os migrantes documentados quanto os turistas (JAMES, 2014). Por outra parte, os *outros* são aquelas pessoas que entraram de forma irregular, ou o prazo de estadia expirou, ou foram afetados por mudanças na legislação sobre residência (JAMES, 2014).

Ainda que os Estados desenvolvam normativas para impedir a migração irregular, Dauvergne afirma que “prevenir a migração [irregular] é quase impossível e para estar próximos ao controle total das fronteiras podem ser necessárias atividades draconianas difíceis de contemplar para qualquer Estado liberal” (2008, p. 157, tradução nossa)³⁰⁶. Além disso, os grupos de pressão tanto internos como

³⁰⁴ Dadas as travas encontradas pelos imigrantes, umas das rotas para entrar ilegalmente na Europa é pela via marítima, neste caso, saindo da Líbia até chegar à ilha italiana de Lampedusa. Esse trajeto é perigoso, no qual têm ocorrido vários naufrágios. A tragédia mais ressaltante aconteceu em 19 de abril de 2015, quando mais de setecentos imigrantes morreram afogados antes de chegar às costas de Lampedusa. Segundo estimações do ACNUR, no decorrer deste ano, mais de 1600 pessoas morreram e em 2014 foram 3500 mortos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2015a).

³⁰⁵ Por exemplo, no mundo do futebol são bem-vindos os investimentos vindos do Catar (Paris Saint-Germain - França), China (Atlético de Madri - Espanha), ou Emirados Árabes Unidos (Manchester City - Reino Unido), para indicar casos importantes.

³⁰⁶ No original: “preventing illegal border crossing is close to impossible, and that coming close to full control requires draconian activities that are difficult for any liberal state to contemplate”.

externos (anteriormente vistos, como é o caso da UE, Poder Judiciário, defensores dos direitos humanos etc.) frustram a prática dos controles migratórios exigidos pela população como resposta ao discurso de segurança interna em torno da migração.

Essas mudanças nas legislações são uma reação natural, pois quando foi assinada a Convenção de 1951 e, posteriormente, o Protocolo de 1967, entendia-se por refugiado aquele perseguido político que não simpatizava com as políticas do governo, especialmente aqueles do leste europeu. No entanto, com exceção da Convenção da União Africana de 1969³⁰⁷, a definição de refugiado não mudou. Desta forma, atualmente não se fala sobre refugiados políticos do leste europeu como principal grupo que solicita refúgio, mas de fluxos de pessoas que migram por razões menos políticas e mais humanitárias. Uma vez que os solicitantes de refúgio transpassam de forma massiva as fronteiras, diferentemente dos refugiados políticos cujo movimento é individual, o Estado de destino fica impossibilitado de atender seus pedidos de forma correta ou prestar socorro. É assim que “[muitos] Estados têm se achado em situações dramáticas, enfrentando centos de milhares de refugiados sem abrigo, comida, facilidades sanitárias ou de segurança” (ALBORZI, 2006, p. 174, tradução nossa)³⁰⁸.

Além disso, a Convenção de 1951 não estabelece procedimentos sobre como os Estados têm que reagir perante os fluxos massivos de refugiados³⁰⁹. Um caso especial foi o êxodo húngaro de 1956. Millbank afirma que o problema da Convenção de 1951 e do Protocolo é quádruplo: 1) não oferecem proteção aos refugiados até eles alcançarem um Estado-membro; 2) não há mecanismo que garanta um retorno seguro para o Estado de origem; 3) não há mecanismo para prevenir os

³⁰⁷ A referida Convenção amplia o termo de refugiado “a toda pessoa que, por causa de uma agressão exterior, uma ocupação ou dominação estrangeira, ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade do seu país de origem, ou da sua nacionalidade, seja obrigada a deixar sua residência habitual para procurar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou da sua nacionalidade” (CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS EM ÁFRICA, 1969, art. 1 §2).

³⁰⁸ No original: “[In practice,] states have run into dramatic situations, faced with hundreds of thousands of refugees without shelter, food, sanitary facilities or security”.

³⁰⁹ A Diretiva 2001/55/CE define fluxo massivo como “[a] chegada à Comunidade de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados, quer tenham chegado à Comunidade por sua espontânea vontade, quer tenham sido, por exemplo, assistidas por um programa de evacuação (UNIÃO EUROPEIA, 2001b, art. 2 §d).

fluxos massivos de migrantes; e, 4) não se leva em conta a capacidade de recepção do Estado de destino (MILLBANK, 2000).

Como afirma o presente trabalho, as políticas migratórias tendem a ser agressivas contra os refugiados, tendo maior aceitação a política do *safe third country*. Como revelou o incidente Tampa, a Austrália enviou os solicitantes de refúgio a Estados que apresentavam baixos índices de proteção efetiva aos direitos dos refugiados (KNEEBONE, 2014). No entanto, a Corte Suprema da Austrália indicou que aquele Estado não podia se liberar das obrigações que tinha com os refugiados, só se eles fossem enviados para outro Estado que oferecesse a mesma qualidade de proteção garantida pelas leis australianas (KNEEBONE, 2014). Logo, o parlamento australiano decidiu modificar a Lei de Migração. Por esta modificação, o *safe third country* não precisava cumprir com todas as obrigações estabelecidas na Convenção de 1951. Desta forma, a Austrália legitimou o que pode ser descrito como um regime de responsabilidade mutável, ao invés de um regime de responsabilidades compartilhadas (FOSTER, 2012), o que não deixa de ser uma violação à Convenção, dado que coloca em risco a vida dos solicitantes de refúgio.

Desta forma, as políticas migratórias dos Estados de destino se tornam estritas, o que pode ser aproveitado pelos partidos políticos de extrema direita para explorar a xenofobia, percebendo os refugiados como pessoas que querem tirar proveito do sistema de bem-estar social do Estado de destino, assim como prejudicar os trabalhadores locais. Os partidos de governo realizam mudanças nas políticas migratórias ao tentar reagir e dar resposta aos seus eleitores. Em primeiro lugar, o controle de fronteiras é mais rígido que antes. Em segundo lugar, o problema dos refugiados está perdendo sua conotação humanitária para ser tratado como um problema político. Por último, o procedimento legal sobre os solicitantes de refúgio é mais duro, dando passagem para legislações xenófobas (JAMES, 2014).

Essas afirmações estão em corcondância com a *Fortress Europe* (Fortaleza Europa). O termo *Fortress Europe* surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, em relação aos planos que tinha a Alemanha de construir fortalezas nos territórios ocupados da Europa continental, para melhor defesa contra os ataques do Reino Unido (KAUFMANN; JURGA, 1999). Na década de 1980, o termo foi inserido no contexto econômico, denotando uma “crítica liberal contra o protecionismo europeu percebido através do projeto do Mercado Comum” (MAVORDI, 2010, p. 3, tradução nossa)³¹⁰. Essa crítica foi feita devido

³¹⁰ No original: “liberalist criticism against the Common Market project”.

à construção da integração econômica europeia, sendo que, ao mesmo tempo, havia um protecionismo europeu em relação ao comércio internacional, pelo qual se pedia a abolição da intervenção supranacional na economia europeia (WOLF, 1994). Na atualidade, o termo critica as políticas migratórias da União Europeia, fechando suas fronteiras aos imigrantes irregulares antes que consigam entrar no território europeu, medidas que afetam também os solicitantes de refúgio. A *Fortress Europe* é mais bem entendida quando se discorre das políticas *non-entrée* ou o acordo da União Europeia com a Turquia, como será visto mais à frente, nessa tentativa de evitar que imigrantes não desejados se encontrem sob a jurisdição europeia.

A *Fortress Europe* procura que os imigrantes irregulares, assim como os solicitantes de refúgio, sejam vistos como uma ameaça ao Estado de destino³¹¹ e, no âmbito interno, como uma carga econômica suportada pelos contribuintes. Neste sentido, “[u]ma forma de conseguir o controle é limitar o alcance de que os direitos dos refugiados sejam percebidos como direitos humanos” (DAUVERGNE, 2008, p. 63, tradução nossa)³¹². Desta forma, os governos demonstram que se preocupam pela segurança dos seus cidadãos em detrimento dos migrantes.

No contexto da *Fortress Europe*, Weiner (1992) identificou cinco maneiras como os migrantes irregulares representam uma ameaça à segurança ao Estado: 1) quando a recepção desses migrantes pode desestabilizar as relações entre os Estados de origem e de destino, pois pode ser parte da oposição do governo do Estado de origem; 2) há risco de os migrantes agirem como oposição ao governo do Estado de destino; 3) a recepção dos migrantes ameaça desestabilizar a economia local; 4) representam uma ameaça cultural à sociedade local, uma vez que são percebidos como “outros”; e, 5) quando o Estado de destino usa os migrantes como instrumento de propaganda contra o Estado de origem.

Essa orientação na política foi respaldada pela Europol quando afirmou que “o fluxo atual e futuro de migrantes vindos do norte da África pode influir na situação de segurança da UE. Indivíduos com objetivos terroristas podem facilmente entrar na Europa através do grande número de migrantes” (EUROPOL, 2011, p. 6, tradução

³¹¹ Essa perspectiva não é exclusiva da União Europeia. Por exemplo, nos Estados Unidos a Lei Arizona SB1070, a qual considerava criminoso aqueles que pareciam ser migrantes, tenham ou não documentação.

³¹² No original: “One way to achieve control is by limiting the extent to which refugees’ rights are perceived as human rights”.

nossa)³¹³. Desta forma, acrescenta-se a percepção do migrante como terrorista, como ameaça à segurança nacional e à UE. Em consequência, pode-se afirmar que os líderes políticos da UE estão construindo a identidade europeia em relação à percepção que se tem dos outros, dos migrantes extracomunitários, identificando-os baseados em questões étnicas e religiosas (GUILD, 2003).

Salienta-se que a maioria das decisões sobre políticas migratórias da UE são tomadas pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos, o qual está composto pelos ministros do Interior e de Justiça de cada Estado-membro da UE, sendo que os ministros do Interior agem como se fossem diplomatas (CARRERA; HERTOOG; PARKIN, 2013). Tendo preferência a esfera da segurança interna na formulação das políticas migratórias, a percepção humanitária sobre os imigrantes e solicitantes de refúgio perde importância “enquanto o medo de um influxo crescente de redes criminosas ou terroristas junto com as rotas dos refugiados está ganhando terreno” (VÖLKEL, 2017, p. 86, tradução nossa)³¹⁴.

Assim, também nesse processo securitizador, os fluxos massivos de imigrantes “são acusados de serem muito numerosos, muito diferentes dos nativos, além de terem comportamentos criminosos e costumes nacionais estranhos” (CHEBEL D’APPOLLONIA 2012, p. 6, tradução nossa)³¹⁵. Em 2015, foram reportados mais de mil ataques contra solicitantes de refúgio na Alemanha, sendo que em 2014 somente foram reportados 25 ataques (SCHUMACHER, 2016). Desta forma, é apresentado o discurso securitizador em relação aos migrantes: elementos que vão desestabilizar a harmonia da sociedade local, atacando sua identidade através da importação dos seus costumes, ainda mais se são de diferentes religiões (muçulmanos contra cristãos), ou contribuindo para o aumento do índice de crimes hediondos. Assim, os argumentos contra a migração discorrem, geralmente, sobre a preservação da cultura e valores nacionais. No quesito da preservação da cultura local o peso da religião é importante quando a questão é aceitar refugiados. Salienta-se como a Hungria, Polônia, Eslováquia e República Tcheca hesitam em aceitar refugiados com religião diferente

³¹³ No original: “The current and future flow of immigrants originating from North Africa could have an influence on the EU’s security situation. Individuals with terrorist aims could easily enter Europe amongst the large numbers of immigrants”.

³¹⁴ No original: “while the fear of an increasing influx of criminal networks or terrorists along with the refugee trails is gaining ground”.

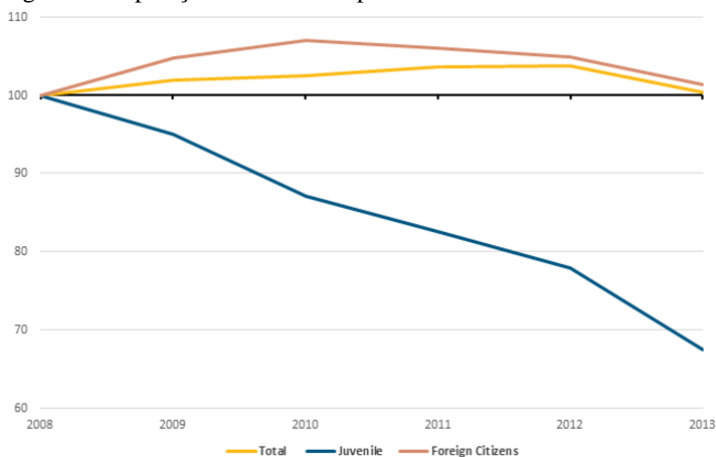
³¹⁵ No original: “[who] were accused of being too numerous, too dissimilar from natives, too criminal in their behaviour, and too alien national traditions”.

da maioria da população, especialmente muçulmanos (RITZEN; KAHANEC, 2017).

Lamentavelmente, as acusações do aumento da criminalidade possuem fundamento. Na Alemanha, durante as festas de ano novo, reportou-se que mais de mil mulheres foram assaltadas sexualmente, sendo que os criminosos teriam características físicas árabes e do norte da África (MARTIN, 2016). Esses crimes reacenderam a crítica sobre a política migratória desenvolvida por Angela Merkel, chanceler alemã, pois, em 2015, permitiu o ingresso de 1,1 milhão de solicitantes de refúgio à Alemanha (SINRAM, 2017). Na França, o debate atingiu seu ápice após os atentados em Paris em novembro de 2015, ataques assumidos pelo Daesh, onde morreram mais de cem pessoas (FLORES, 2015). Assim, também na Turquia há a ameaça de terroristas estrangeiros que lutam a favor do Daesh atravessarem as fronteiras turcas, tendo sido barrados, até 2016, 48,631 pessoas de 142 nacionalidades diferentes (DOGAR, 2017).

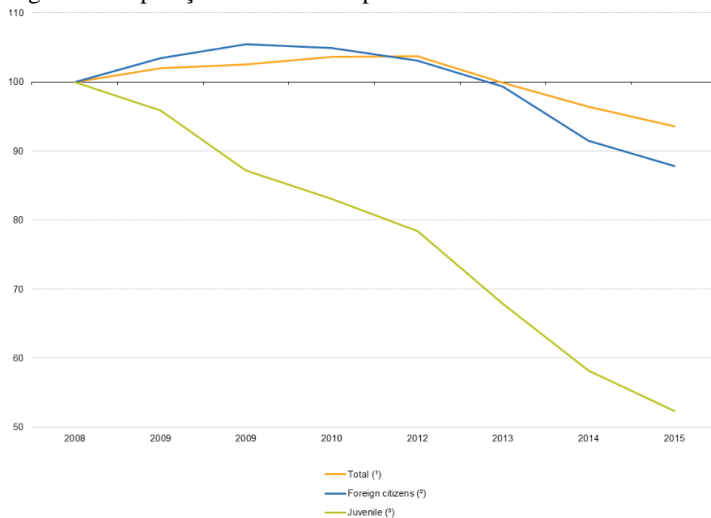
Consequentemente, movimentos de direita contrários à imigração se fazem mais visíveis, posicionamento alimentado pelo surgimento e fortalecimento dos partidos políticos de direita, tornando-se um círculo vicioso que afeta a sociedade local. Contudo, esses dados não refletem o panorama atual, tal como mostram as Figuras 2 e 3.

Figura 2 - População carcerária no período 2008-2013



Fonte: EUROSTAT, 2015a

Figura 3 - População carcerária no período 2008-2015



(¹) Não há dados da Bélgica

(²) Não há dados da Bélgica, Alemanha, Estônia, Malta e Suécia

(³) Não há dados da Bélgica, Alemanha e Espanha

Fonte: EUROSTAT, 2017

A Figura 2 mostra que em 2013 a população carcerária de migrantes era levemente superior à média da população total nos presídios, alcançando seu ápice em 2010. No entanto, a Figura 3 mostra como essa tendência se reverte, pelo que o total de migrantes em presídios se localiza abaixo da média da população carcerária total.

Não se nega que alguns migrantes cometam crimes, mas o que se rechaça é que a totalidade, ou grande maioria deles, sejam criminosos. Como se demonstra nas Figuras 2 e 3, a porcentagem da população local ou europeia que está reclusa nos presídios é superior à porcentagem dos migrantes presos. Então, por que se argumenta que os migrantes representam uma ameaça à segurança local e nacional? A questão se deve a que os crimes cometidos pelos migrantes recebem maior visibilidade do que aqueles cometidos pela população local, devido ao fato de que o migrante conforma um grupo minoritário específico. Isto é, é fácil identificar ao migrante, devido às suas características tanto físicas quanto culturais, e apontá-lo como criminoso, pois é um alienígena dentro da sociedade local. Contudo, salientam-se as declarações de Christian Pfeiffer, criminologista e antigo ministro do estado da Baixa Saxônia, dadas ao jornal Deutsche Welle. Pfeiffer

afirma que “[o]s refugiados sírios e iraquianos tendem a cometer menos crimes porque não querem prejudicar suas chances de obter permissão legal para ficar na Alemanha. Um pedido de refúgio rejeitado significa que não há acesso a cursos de línguas ou de integração” (GOPALAKRISHNAN, 2017, tradução nossa)³¹⁶. Vale lembrar que sírios, iraquianos e afegãos representam 2/3 dos migrantes na Alemanha, mas sua taxa de criminalidade é de apenas 33% (PINKERT; STROZYK, 2016).

No entanto, devido à maior visibilidade dos crimes cometidos por migrantes, partidos xenófobos ganham força dentro da opinião pública, conquistando maior quantidade de votos nas eleições presidenciais, tendo como uma das suas bases a repulsa à migração, assim como discursos islamofóbicos³¹⁷. Esse impulso na Europa é influenciado pelo sucesso de Donald Trump ao ganhar as eleições presidenciais nos Estados Unidos, tendo como proposta mais controversa a construção de um muro na fronteira Estados Unidos com o México a ser pago pelo México. Entre esses casos podemos citar as eleições presidenciais na Áustria, onde o candidato de extrema direita, Norbert Hofer, perdeu por 0,6% dos votos: 50,3% a 49,7% (BBC, 2016b). Na França, Marine Le Pen disputou o segundo turno das eleições presidenciais contra Emmanuel Macron, disputa que perdeu. Nos Países Baixos, o Partido pela Liberdade (PVV), liderado por Geert Wilders, conseguiu colocar 25 deputados, de um total de 150, no Parlamento Neerlandês. Assim, também se destaca Robert Fico, primeiro-ministro da Eslováquia, afirmando que o Islã não tinha lugar na Eslováquia, indicando que o problema não são os imigrantes, mas como eles estão mudando a face do Estado (CHADWICK, 2016).

Essas dinâmicas sociais facilitam a propagação de ideias sobre a destruição da identidade cultural ocidental, especialmente europeia, pelos migrantes muçulmanos. Nessa categoria pode ser citada a ideia de Eurásia. Segundo Bat Ye'or, Eurásia é o processo pelo qual a Europa

³¹⁶ No original: “Syrian and Iraqi refugees tend to commit fewer crimes because they don't want to spoil their chances of obtaining legal permission to stay in Germany. A rejected asylum application consequently means no access to language or integration courses”.

³¹⁷ A islamofobia pode ser definida como “uma hostilidade infundada em relação ao Islã, e, portanto, temer ou desagradar a todos ou a maioria dos muçulmanos” (KAYA, 2016, p. 282, tradução nossa). Como ideologia, a islamofobia se encontra dentro do processo de etnicização, racialização e cultura experimentado no Ocidente desde a década de 1990 (BROWN, 2006). Desta forma, os muçulmanos são apontados como o inimigo interno da UE, provocando os fenômenos que estão acontecendo na UE, como tráfico de entorpecentes, radicalismo ou fundamentalismo (KAYA, 2016).

sofrerá uma transformação cultural, deixando suas raízes judaico-cristãs para adotar a ideologia da *jihad* (YE'OR, 2005). Não obstante, essa transformação cultural não será pacífica, mas através do sometimento dos Estados europeus, os quais “negar[ão] a sua própria cultura, ficar[ão] silenciosamente diante das atrocidades muçulmanas, aceitar[ão] a imigração muçulmana e prestar[ão] tributo através de vários tipos de assistência econômica” (LEE, 2016, p. 259, tradução nossa)³¹⁸.

Desta forma, vê-se como a Guerra Global ao Terror influencia na opinião pública, identificando o estrangeiro, especialmente aquele vindo do Oriente Médio, como ameaça à identidade da sociedade e dos valores que ela representa, promovendo discursos de ódio contra a comunidade muçulmana. Salienta-se que esta postura de enxergar os migrantes como ameaça à identidade local não é atual. Por exemplo, na década de 1980 na antiga República Federal da Alemanha, os migrantes turcos eram considerados um grupo que seria eternamente diferente, devido às diferenças na cultura, mentalidade e religião, sendo que em 1980 1,5 milhões de turcos moravam na República Federal da Alemanha (SCHÖNWÄLDER, 1996).

Este cenário pode ser reproduzido na atualidade da UE onde a islamofobia vai impregnando o debate dentro da sociedade. Assim, também Engbersen e Leun (1998) afirmavam que a sociedade local acreditava que um fluxo massivo desse grupo de migrantes afetava, de forma negativa, a cultura, economia e qualidade dos serviços públicos, ainda que exista pouca evidência da criminalidade dos migrantes irregulares. Mas, é verdade que os migrantes vão tirar o emprego da população local?

Em 1967, Blalock afirmava a relação existente entre o declínio na economia e o incremento nos sentimentos anti-migrantes, isto é, se o grupo de pessoas sentia estar concorrendo com migrantes pelo mesmo emprego, as atitudes negativas contra eles cresciam. No entanto, pode-se afirmar que é toda a população que se sente dessa forma em relação aos migrantes? É só uma fração dela? E, se for assim, qual o segmento da população com maiores tendências antimigrantes?

Kuntz, Davidov e Semyonov publicaram um artigo no qual foram analisados os dados recolhidos pela *European Social Survey* (Enquete Social Europeia, em português), sobre as atitudes da população de

³¹⁸ No original: “deny its own culture, stand silently in the face of Muslim atrocities, accept Muslim immigration, and pay tribute through various types of economic assistance”.

quatorze Estados da Europa³¹⁹ em dois períodos: em 2006 e em 2010, isto é, antes e depois da crise econômica de 2008 que castigou à UE. Os resultados demonstraram as seguintes conclusões (KUNTZ; DAVIDOV; SEMYONOV, 2017): em primeiro lugar, há maior tendência a mostrar atitudes antimigração nos indivíduos com menor renda percebida, desempregados, e com orientação política de direita. Por outro lado, a parte da população que tinha estudos superiores, morava na cidade, e expressava de forma mais aberta sua religião, havia menor tendência a exibir atitudes negativas contra os migrantes. Em segundo lugar, no âmbito nacional, posicionamentos antimigrantes eram mais pronunciados naqueles Estados que sofreram um incremento na taxa de desemprego (Grécia ou Irlanda), comparados àqueles que tiveram uma situação econômica estável (Alemanha ou Noruega).

Desta forma, afirmar que a população europeia mostra atitudes antimigração é um exagero. Pelo que se demonstra nas enquetes da *European Social Survey*, as pessoas com menor renda mostram-se hostis aos migrantes, pois os percebem como concorrentes aos empregos que exigem menor capacitação, isto é, são contrários à migração de mão de obra barata. Essa parcela da população conformará a base na eclosão de partidos políticos abertamente xenófobos.

Além disso, esses temores de perda de emprego, geralmente, acontecem quando o grupo “ameaçado” não teve nenhum contato com o outro grupo, neste caso, com os migrantes. Nesse sentido, a teoria do contato intergrupar³²⁰ afirma que o contato entre grupos diferentes reduz o preconceito nas percepções que havidas em ambos os grupos, redução que é espalhada para todos os membros do grupo e pode ir além do mesmo (PETTIGREW; TROPP, 2006; SCHLUETER; WAGNER, 2008). Na Itália foi realizado um estudo sobre como o contato intergrupar ajudava a dissipar os preconceitos que se tinha contra os migrantes, tanto no âmbito laboral quanto no cotidiano (VOCI; HEWSTONE, 2003). Geralmente, o preconceito surge pelo desconhecimento ou ignorância sobre uma questão. No caso, o desconhecimento é por parte da população local sobre o propósito de outras pessoas migrarem ao seu território, mas, conforme visto anteriormente, esse preconceito se dissipa através do contato, compartilhamento de experiências e imaginar que qualquer um poderia

³¹⁹ Alemanha, Bélgica, Confederação Helvética, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, e Suécia.

³²⁰ Essa teoria não é exclusiva para ser aplicada às atitudes antimigração, mas serve para qualquer outro tipo de conflito que envolva grupos, na teoria, opostos.

estar nessa posição. Assim, as pessoas apropriam-se da experiência dos migrantes e do sofrimento que significa estar longe do lar.

Assim, também é importante lembrar que a taxa de natalidade na UE é baixa: Segundo a EUROSTAT (Gabinete de Estatísticas da União Europeia), a média da taxa de fertilidade europeia é de 1,5 crianças por mulher, sendo que na Turquia essa taxa é de 2 crianças por mulher (EUROSTAT, 2016). Por outro lado, em 2014, o número de mortes ultrapassou o número de nascimentos em alguns Estados da UE³²¹, enquanto em outros a diferença entre o número de nascimentos e de mortes era pequena (EUROSTAT, 2015b).

Por outro lado, na Dinamarca se comprovou a relação entre a presença de migrantes e a especialização dos trabalhadores nativos. Para explicar essa relação são importantes duas premissas: o fluxo de migrantes e a mobilidade profissional. Diante do fluxo de migrantes que, a princípio, seriam empregados como mão de obra barata, os trabalhadores nativos tiveram que aprimorar suas capacidades e habilidades, necessidade que encontrava apoio devido à facilidade na mobilidade profissional (FOGED; PERI, 2015). Desta forma, os trabalhadores nativos adquiraram o conhecimento necessário para desenvolverem outros tipos de atividades que exigiam maior especialização. Essa transformação impulsionou a economia dinamarquesa e permitiu aos migrantes preencherem os trabalhos menos qualificados deixados pelos nativos.

Contudo, deve-se ter cuidado com esses dados, pois não está se afirmando que o ingresso de migrantes ou refugiados vai aprimorar a economia nacional ou impulsionará os trabalhadores nativos a adquirirem maior especialização. Os dados apresentados podem responder a outras variáveis, tais como grau de industrialização do Estado de destino, a capacidade do mercado local para absorver a mão de obra estrangeira, assim como as facilidades para os trabalhadores nativos perfeçoarem seus conhecimentos técnicos. O que se tenta demonstrar é que os migrantes podem ajudar a solucionar os problemas, sejam econômicos ou demográficos, que estão batendo às portas da UE.

Todavia, ainda que a recepção do migrante possa beneficiar os Estados de destino, as atitudes antimigração persistem na sociedade local, e as vítimas não são exclusivamente muçulmanas, mas o preconceito afeta, também, aos vindos do Leste Europeu. No Reino Unido, tanto os migrantes europeus orientais quanto os muçulmanos são

³²¹ Alemanha, Bulgária, Croácia, Estônia, Grécia, Itália, Letônia, Lituânia, Hungria, Polónia, Portugal, Romênia.

percebidos como ameaças à segurança pública, sendo os primeiros associados à formação de quadrilhas, enquanto os muçulmanos representam a “ameaça terrorista” (HELLWING; SINNO, 2017). Por causa dos atentados terroristas, um setor da população britânica associa a migração exclusivamente com os migrantes muçulmanos, deixando de lado outros grupos de migrantes (HELLWING; SINNO, 2017).

Não obstante, esta associação entre migração e muçulmanos não é exclusiva do Reino Unido, mas está presente em todos os Estados de destino que acolhem muçulmanos, pois são o grupo migratório que tem maior visibilidade. A maior visibilidade os torna alvos de crimes de ódio perpetrados por grupos xenófobos. Por exemplo, em outubro de 2015, durante quatorze dias, registraram-se ameaças dirigidas às pessoas que trabalhavam no centro de acolhida, assim como vandalismo, incêndio criminoso e granada de mão jogada contra os centros de acolhimento (FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, 2016). No contexto destes ataques, vale salientar a vulnerabilidade dos muçulmanos, especialmente das mulheres, as quais, pela sua visibilidade, são atacadas por serem mulheres e muçulmanas (FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, 2016).

A ascensão dos partidos políticos com ideologias contrárias à migração tem seu efeito imediato quanto à elaboração de políticas migratórias da UE. Assim, a UE, ao tentar contrariar a popularidade desses partidos, aborda a migração sob o prisma da segurança interna, baseando suas políticas migratórias em três princípios (MORENO-LAX, 2014): a) exclusão; b) compensação; e, c) ilegitimidade.

1) Exclusão

Referente à exclusão, vale lembrar que um dos pilares fundamentais da UE é a liberdade de circulação de trabalhadores, termo que depois foi ampliado para a totalidade dos cidadãos europeus. No entanto, não é qualquer pessoa que possui esse direito, mas somente os cidadãos dos Estados-membros, pois os refugiados só têm liberdade de circulação dentro do Estado que aceitou seu pedido de refúgio. Esse posicionamento é conforme o Ato Único Europeu, aprovado em 1986, o qual eliminava as fronteiras internas no território da UE, facilitando a circulação de pessoas, bens, serviços e capital.

A controvérsia surgiu pelo fato de que a eliminação das fronteiras internas tem como consequência a impossibilidade de identificar as pessoas que as ultrapassam e, neste sentido, permitiria aos refugiados atravessar as fronteiras dos Estados e reclamarem proteção internacional em qualquer Estado-membro onde se encontrem. Pode-se questionar a

validade dessa reivindicação, pois tanto os cidadãos da UE quanto os refugiados são pessoas. Contudo, conforme indicado linhas acima, a UE surgiu como uma união econômica, visando a liberdade de circulação de trabalhadores europeus. Segundo esse ponto de vista, os refugiados, ao reclamarem proteção internacional, constituem uma carga econômica, diferente dos cidadãos europeus que contribuem com a economia local.

Nessa lógica econômica, determinou-se que os solicitantes de refúgio sejam assimilados à certificação dos bens importados, requisito para a circulação desses bens dentro da UE (GUILD, 2006). Assim, identifica-se o solicitante de refúgio ao primeiro Estado de chegada, pilar do *Dublin System*. Essa exclusão também está plasmada no Acordo de Schengen quando salienta que a UE “deve encontrar a sua expressão na livre passagem das fronteiras internas por todos os nacionais dos Estados-membros e na livre circulação das mercadorias e dos serviços” (ACORDO DE SCHENGEN, 1985a).

A divisão entre cidadãos europeus e TCN é institucionalizada, também, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, quando estabelece que qualquer cidadão da União tem o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros, enquanto os TCN precisam ter garantido esse mesmo direito (art. 45). Lembrando que essa Carta é juridicamente vinculativa a todos os Estados-membros.

2) Compensação

A compensação, o segundo ponto, é entendido a partir da lógica da perda do controle das fronteiras internas da UE, devido à suposta falência na segurança nacional que essa perda origina. Assim, se antes da eliminação das fronteiras internas o estrangeiro europeu era visto como diferente da sociedade local, agora essa percepção é trasladada ao migrante TCN, pelo que é prerrogativa dos Estados-membros decidirem quando uma pessoa constitui ameaça à sociedade e pode ser expulsa do território. Esse posicionamento se viu reforçado com a chegada da Guerra Global ao Terror e a Primavera Árabe, provocando fluxo massivo de migrantes à Europa. Em consequência, o estrangeiro não é visto como sujeito com direito à liberdade de circulação, mas como um sujeito com direitos de circulação limitados para evitar perigos à segurança nacional. Desta forma, “as políticas migratórias e de refúgio, junto à cooperação policial e judicial e o controle de fronteiras,

tornaram-se os meios para prevenir e combater ameaças à ordem pública” (MORENO-LAX, 2014, p. 155, tradução nossa)³²².

3) Ilegitimidade

Por último, a ilegitimidade da migração vem precedida pela integração dos migrantes documentados na sociedade local. Em 1991, a Comissão das Comunidades Europeias emitiu uma comunicação sobre a migração. Nela, afirmava-se que a migração estava baseada em dois conceitos-chaves: por um lado, o controle dos fluxos migratórios como aspecto fundamental nas políticas migratórias; por outro lado, entender que os migrantes precisam se integrar às sociedades locais. Nesse segundo ponto, a Comissão reconhecia que a integração dos migrantes dependia exclusivamente dos controles de fluxos migratórios (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1991). Esse posicionamento está em harmonia com o declarado um ano antes pela mesma Comissão quando alegava que “as sociedades nacionais estariam mais dispostas a aceitar o assentamento de migrantes se sentem que o fluxo de estrangeiros está sob controle” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1990, para. 46, tradução nossa)³²³. Destarte, o controle de fronteiras e as políticas migratórias se tornam inseparáveis. Contudo, não fica claro como a restrição da migração pode ajudar à integração do migrante residente na sociedade local.

Nesse contexto, destaca-se a Diretiva 2005/85/CE, a qual permite aos Estados-membros prever que outra autoridade, diferente da designada, seja responsável por analisar os pedidos de refúgio nos quais se pondere a possibilidade de transferir o solicitante para outro Estado ou se recuse a entrada do solicitante no território, à luz das disposições nacionais de segurança (UNIÃO EUROPEIA, 2005). Nos casos mencionados, pede-se aos Estados-membros que “os seus efetivos tenham os conhecimentos adequados ou recebam a formação necessária para cumprirem as suas obrigações na aplicação da Diretiva [2005/85/CE]” [UNIÃO EUROPEIA, 2005, art. 4(3)]. Essa disposição representa um perigo para os solicitantes de refúgio, dado que deixa ao arbítrio das autoridades administrativas decidirem sobre seus pedidos de refúgio, ainda mais quando os agentes encarregados de analisarem os pedidos podem não ter a formação adequada para realizar essa atividade.

³²² No original: “immigration and asylum policies have become, together with police and judicial cooperation and border control, the means to prevent and combat public order threats”.

³²³ No original: “National populations Will more readily accept the settlement of Immigrants If they have the feeling that the Inflow of non-nationals Is under control”.

Assim, também o artigo 16 da Diretiva 2005/85/CE possibilita aos Estados-membros restringirem o acesso à informação por parte do advogado que represente um solicitante de asilo quando a divulgação comprometa a segurança nacional ou as relações internacionais dos Estados-membros (UNIÃO EUROPEIA, 2005). Essa disposição viabiliza que o solicitante de refúgio seja apontado como ameaça à segurança pública, permitindo o *refoulement* ou o confinamento do solicitante, sem saber os motivos que levaram a tomar essa decisão.

Nesse contexto, as políticas *non-entrée* vão abrindo espaço na agenda de segurança dos Estados de destino, políticas que serão analisadas a seguir.

3.3.1 Políticas *non-entrée*

O objetivo das políticas *non-entrée* é garantir que os possíveis solicitantes de refúgio não cheguem ao território do Estado de destino. Essas políticas podem ser passivas ou ativas. Ativas quando se produz a interceptação dos migrantes antes de ingressarem no território do Estado de destino (principalmente no mar)³²⁴, ou através da exclusão de parte do território da jurisdição do Direito Internacional dos Refugiados, tal como aconteceu na Austrália depois do caso Tampa³²⁵. Passivas quando se introduz novos requerimentos para obter o visto nos Estados de origem, impedindo que o migrante chegue por via aérea, ou sanções às empresas que transportem irregulares (STERN, 2014), assim como a categorização do Estado de origem/trânsito como *safe third country*. Assim, também os procedimentos fronteiriços³²⁶ constituem *non-entrée* uma vez que não é garantido o ingresso no território deste Estado enquanto dure a avaliação do pedido, como se as agências encarregadas dessa avaliação, ainda estando dentro do território, fossem excluídas da jurisdição do Direito Internacional dos Refugiados (CORNELISSE,

³²⁴ Sobre a interceptação dos refugiados em águas internacionais, o ACNUR qualificou essa prática como uma medida de *refoulement* (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 1997) e, por isso, viola a Convenção de 1951.

³²⁵ Em 1996, o TEDH rejeitou a ficção de exclusão das zonas internacionais do Direito dos Refugiados, quando quatro somalis foram detidos no aeroporto de Paris e devolvidos a Síria, de onde vinham. Neste caso, o Tribunal afirmou que, ainda que o aeroporto seja uma zona internacional, estava no território francês e, por isso, os somalis estavam sujeitos às leis francesas (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 1996, para. 52).

³²⁶ Nesses pedidos o solicitante de refúgio apresenta seu requerimento para que seja examinado em zonas internacionais, como é caso dos aeroportos.

2016). O perigo destes procedimentos é que o solicitante de refúgio é detido ou fica em situação análoga à privação da liberdade (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 1996).

O efeito das políticas *non-entrée* é deixar em segundo plano o sofrimento dos solicitantes de refúgio, focando-se no controle dos fluxos de migrantes (MORENO-LAX, 2014). O *safe third country*, por sua vez, pretende desvirtuar a reclamação dos solicitantes de refúgio, expulsando-os ou devolvendo-os sob o argumento de que, pelo nível aceitável de proteção dos direitos fundamentais do seu Estado de origem, seu requerimento de refúgio é considerado inválido.

Desta forma, salienta-se a importância das políticas *non-entrée* para os principais Estados de destino industrializados: Estados-membros do G-7³²⁷, Estados-membros da UE e Austrália. O sucesso do *non-entrée* é refletido em que menos de 20% dos refugiados estão no território dos Estados acima descritos, além de não conferir apoio aos Estados de destino próximos às áreas de conflito, os quais são, geralmente, Estados em desenvolvimento, nem reassentar refugiados no seu território (GAMMELTOFT-HANSEN; HATHAWAY, 2015). No contexto, os Estados que aplicam as políticas *non-entrée* estão comprometidos no seu funcionamento, pelo que pode-se identificar sete modalidades desse tipo de política (GAMMELTOFT-HANSEN; HATHAWAY, 2015).

3.3.1.1 Estreitamento (dependência) das relações diplomáticas

As relações diplomáticas promovem acordos de cooperação em vários temas, seja de assistência técnica, facilitação para a obtenção de vistos, acordos comerciais ou acordos migratórios, “incluindo procedimentos de admissão e arranjos para repatriamento, segurança social, reunificação familiar, integração e retorno” (ADEPOJU; NOORLOOS; ZOOMERS, 2009, p. 43, tradução nossa)³²⁸. Assim, dentro dessa categoria pode ser incluída a “migração circular”³²⁹, a qual

³²⁷ O G-7 é o grupo constituído pelas sete economias mais avançadas do mundo, sendo seus Estados-membros: Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

³²⁸ No original: “including admission procedures and arrangements for repatriation, social security, family reunification, integration and return”.

³²⁹ A UE define a migração circular como “uma forma de migração gerida de molde a permitir um certo grau de mobilidade legal, nos dois sentidos, entre dois países” (COMISSÃO EUROPEIA, 2007asi, II). A migração circular possui seis características: 1) temporária; 2) renovável; 3) circulatória; 4) documentada; 5) respeitosa pelos direitos

pretende beneficiar a todas as partes envolvidas, isto é, os Estados de origem, os Estados de destino e os migrantes. A migração circular permite aos migrantes ganhar experiência e habilidades no Estado de destino, as quais serão aplicadas uma vez volte ao seu Estado de origem, evitando, também, a fuga de cérebros dos Estados de origem. Desta forma, procura-se a criação de emprego e desenvolvimento econômico nos Estados de origem, sustentado pelas capacidades adquiridas dos migrantes circulares quanto dos convênios econômicos entre os Estados.

Contudo, esse não é único objetivo perseguido pelos Estados de destino. O principal benefício para os Estados de destino é a restrição da migração vinda dos Estados de origem com os quais mantêm esse tipo de acordo, tendo em consideração que o tempo de validade do visto facilita seu retorno. Assim, tanto a UE quanto seus Estados-membros, utilizam essa modalidade para negociar com os Estados da bacia do Mediterrâneo, Europa do Leste, África e América Latina para fortalecer o controle sobre os fluxos de migrantes vindos dos Estados dessas regiões. Por outra parte, a UE exige aos Estados que pretendem ingressar ao bloco a adoção do *Dublin System* (BYRNE; NOLL; VEDSTED-HANSEN, 2002).

3.3.1.2 Incentivos financeiros

A segunda modalidade abrange os incentivos econômicos que os Estados de destino fornecem àqueles de origem e de trânsito para aprimorar o controle das suas fronteiras, evitando o ingresso dos fluxos migratórios. Como exemplo há a Iniciativa Mérida assinada pelos Estados Unidos e México junto com os Estados da América Central³³⁰, pela qual os Estados Unidos destinaram, desde 2008, mais de US\$2.1 bilhões para combater o tráfico de entorpecentes, crime internacional, assim como maior controle das fronteiras (ESTADO AMERICANO, 2008). Ainda que não especificado no texto, a Iniciativa Mérida também serve para controlar os fluxos migratórios irregulares, devido ao estabelecimento de um sistema de telecomunicações entre as cidades fronteiriças dos Estados Unidos e México, com o objetivo de intercambiar informação sobre atividades criminosas, v.g., cruzamento de migrantes irregulares.

dos migrantes; e, 6) gerenciado de forma a otimizar os mercados de trabalho tanto para países de origem quanto de destino (FARGUES, 2008).

³³⁰ Os Estados beneficiários da Iniciativa Mérida são: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Haiti e a República Dominicana.

Na Europa, a Espanha forneceu US\$350 milhões ao Marrocos, em forma de ajuda e alívio da dívida que tem com a Espanha, em troca dos esforços de controle das fronteiras marroquinas, evitando o ingresso de migrantes irregulares aos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla. A Itália assinou o Tratado de Amizade e Cooperação com a Líbia, pelo qual a Itália forneceria US\$5 bilhões no prazo de 20 anos à Líbia para que esta se encarregue da interceptação e retorno de migrantes, assim como prevenir fluxos migratórios com direção à Europa (RONZITTI, 2009).

No entanto, esses acordos violam os direitos dos migrantes. Em outubro de 2005, quando vários imigrantes africanos tentavam ingressar em Melilla, as autoridades marroquinas os apreenderam e abandonaram no deserto, sem água nem alimentos a várias centenas de quilômetros ao sul de Melilla (SPIJKERBOER, 2007). Já no caso da Líbia, salienta-se que esse Estado não é membro da Convenção de 1950 nem do Protocolo de 1967, ainda que seja parte na Convenção Africana relativa aos refugiados de 1960. Além disso, devido à instabilidade política que está experimentando a Líbia após a queda de Gaddafi, o ACNUR não a considera um Estado seguro nem apropriado para estabelecer o processo de análise extraterritorial de pedidos de refúgio (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017a).

Neste contexto, o TEDH conheceu o processo Hirsi Jamaa e outros contra Itália. Os querelantes, aproximadamente 200 pessoas, eram imigrantes irregulares que tinham saído da Líbia com destino à Itália. Quando o navio em que viajavam estava perto da zona marítima de Malta foi interceptado pela Guarda Costeira Italiana, a qual prendeu os migrantes e os enviou de volta à Líbia, baseado no acordo de cooperação entre a Itália e a Líbia. Uma vez chegados ao porto de Trípoli, foram entregues às autoridades líbias, apesar das reclamações dos querelantes, devido ao temor de serem devolvidos aos seus Estados de origem, principalmente Eritreia e Somália. Além disso, dois dos imigrantes morreram em circunstâncias desconhecidas após sua entrega às autoridades líbias. Diante desses fatos,

o Tribunal está vinculando a observar que a existência de leis nacionais e a ratificação de tratados internacionais que garantem o respeito pelos direitos fundamentais não eram suficientes para assegurar uma proteção adequada contra o risco de maus tratos, quando fontes confiáveis haviam denunciado práticas contrárias aos

princípios da Convenção [de 1950]. Além disso, o Tribunal observa que a Itália não pode evitar a sua própria responsabilidade ao invocar as obrigações decorrentes de acordos bilaterais com a Líbia” (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2012, para. 128-129, tradução nossa)³³¹.

Desta forma, ainda que não tenham sido contestadas as relações dos Estados-membros da UE com regimes autocráticos, cujos Estados não são signatários da Convenção de 1951, o TEDH conseguiu estabelecer um limite quanto à proteção dos direitos dos migrantes. Desta forma, os tratados assinados entre os Estados não devem fugir do escopo do Direito Internacional dos Refugiados, garantindo o respeito e a vida dos solicitantes de refúgio e dos migrantes em geral.

3.3.1.3 Fornecimento de equipamento ou treinamento

A terceira modalidade trata do fornecimento de equipamento ou treinamento dos Estados de origem/trânsito. Nesse ponto, tem-se a venda de armamentos de companhias francesas, britânicas ou alemãs à Líbia, após a UE levantar o embargo de armas contra o país, em 2004. Essa venda de armamento foi facilitada por agências de crédito europeias (Alemanha, França, Itália, e Reino Unido), as quais emprestaram dinheiro ao governo líbio, nesse tempo sob o comando de Gaddafi, para a compra do armamento europeu (LEMBERG-PEDERSEN, 2012). Também a Austrália e Indonésia estabeleceram uma parceria para reforçar o controle de fronteiras (GAMMELTOFT-HANSEN; HATHAWAY, 2015).

3.3.1.4 Destacamento de funcionários do Estado patrocinador

O quarto ponto trata sobre o destacamento de funcionários do Estado patrocinador para trabalhar em parceria com os funcionários do Estado de origem/trânsito. Por exemplo, a Austrália colocou Agentes de

³³¹ No original: “the Court is bound to observe that the existence of domestic laws and the ratification of international treaties guaranteeing respect for fundamental rights are not in themselves sufficient to ensure adequate protection against the risk of ill-treatment where, as in the present case, reliable sources have reported practices resorted to or tolerated by the authorities which are manifestly contrary to the principles of the Convention [(see M.S.S., cited above, § 353, and, mutatis mutandis, Saadi, cited above, § 147)]. Furthermore, the Court observes that Italy cannot evade its own responsibility by relying on its obligations arising out of bilateral agreements with Libya”.

Ligação da Migração nos aeroportos aos quais chegam migrantes irregulares ao seu território, isto é, Médio Oriente e Ásia. Esses agentes, que são especialistas em examinar documentação, têm como objetivo ajudar às autoridades de migração e funcionários das linhas aéreas a identificarem documentos falsos, assim como desencorajar os traficantes de pessoas através da sua presença (TAYLOR, 2008). No caso da UE, o Regulamento 377/2004/CE imitou a rede de agentes australianos com objetivo similar, assim como facilitou o regresso ao Estado de origem dos migrantes irregulares (UNIÃO EUROPEIA, 2004c).

3.3.1.5 Execução compartilhada

A quinta modalidade abrange o trabalho em parceria entre as autoridades do Estado de origem/trânsito e os do Estado de destino. Neste sentido, a UE aprovou o Regulamento 863/2007, visando a “intervenção rápida nas fronteiras, a um Estado-Membro que a requeira [...] devido à chegada de um grande número de TCN a pontos das fronteiras externas, no intuito de entrarem ilegalmente no território desse Estado-membro” [UNIÃO EUROPEIA, 2007a, art. 1(1)]. Baseada no Regulamento 863/2007, em 24 de outubro de 2010 a Grécia solicitou ajuda à UE para patrulhar as fronteiras com a Turquia, devido ao fluxo massivo de migrantes vindos deste Estado (CARRERA; GUILD, 2010). Assim, a UE, através da FRONTEX, e a Turquia realizam trabalhos de patrulhamento nas águas fronteiriças para evitar que novos migrantes irregulares entrassem no território europeu.

3.3.1.6 Assumir diretamente o controle da migração

O sexto ponto trata de uma modalidade intrusiva, tendo em vista que é o Estado de destino que assume o controle direto sobre os fluxos migratórios no território do Estado de origem/trânsito (GAMMELTOFT-HANSEN; HATHAWAY, 2015). Por exemplo, em 2001 o Reino Unido começou a interceptar os ciganos no aeroporto de Praga devido a suspeita de que uma vez dentro do território britânico solicitassem refúgio, sem importar que estas pessoas possuíssem documentação válida para entrar no território britânico (BROUWER; KUMIN, 2003). Essa postura tinha como fundamento a preocupação do governo britânico em relação ao crescente número de ciganos solicitantes de refúgio vindo da República Tcheca, pedidos declarados infundados pelas autoridades britânicas, ainda que o governo britânico tenha reconhecido a discriminação e assédio que sofriam os ciganos na

República Tcheca (HOUSE OF LORDS, 2004). Logo, o governo britânico é ciente da vulnerabilidade dessa população, ainda que isso não seja argumento suficiente para deixá-los entrar no território britânico e aceitar seu pedido de refúgio, pois, como a República Tcheca pertence à UE, é considerada *safe third country*.

3.3.1.7 Estabelecimento de agências internacionais para efetuar a interceptação

A última modalidade é o estabelecimento de agências internacionais para efetuar a interceptação no território dos Estados de origem/trânsito. A agência europeia FRONTEX permite aos seus Estados-membros realizarem operações de interceptação de migrantes fora das suas fronteiras através da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2011).

Esses casos de políticas *non-entrée* também podem constituir *refoulement*. O TEDH afirmou que, ainda que os solicitantes de refúgio não tenham entrado no território do Estado de destino, se há um controle efetivo sobre as pessoas nas águas internacionais, esse controle colocaria as pessoas sob sua jurisdição (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2012).

Assim, também vale salientar um tipo de *non-entrée* executada pelos Estados interessados em evitar o ingresso dos migrantes: *push-back*. Os *push-back* são operações realizadas na fronteira, onde as autoridades empurram os migrantes de volta ao território de onde têm saído (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015). Desta forma, os migrantes têm negado o direito de pedir refúgio no Estado que considerem melhor para retomarem suas vidas, sendo obrigados a ficar naquele que não apresenta as melhores perspectivas para eles.

Com base nessas modalidades, é possível que, através da cooperação internacional, o migrante que procura refúgio possa ser interceptado antes de chegar ao Estado de destino, seja no Estado de origem ou no Estado de trânsito. Em consequência, o Estado de destino não fica envolvido formalmente, negando qualquer pedido de ajuda que o solicitante de refúgio possa fazer. Os Estados de origem/trânsito aceitam tomar parte nessas políticas devido às assistências econômicas vindas dos Estados de destino, às quais estão comprometidas a eficácia do menor número de solicitantes de refúgio que chegue ao território destes últimos. Contudo, essas modalidades de *non-entrée* foram criticadas pelo TEDH

[q]uando os Estados criam organizações internacionais, ou *mutatis mutandis* acordos internacionais, com o objetivo de cooperar em atividades específicas, pode haver implicações na proteção dos direitos fundamentais. Pode ter incompatibilidade com o propósito e objetivo da Convenção [de 1951] se os Estados-partes foram por isso absolvidos das suas responsabilidades sobre as atividades cobertas por tal atribuição (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2000b, p. 15, tradução nossa)³³².

Em consequência, vê-se que os Estados-membros da UE realizam práticas que podem violar os direitos dos refugiados, inclusive fora das suas fronteiras através de parceiras com os Estados de origem/trânsito. As modalidades listadas não são de execução exclusiva, podendo se misturar entre si. Por exemplo, o tratado de cooperação entre a Itália e Líbia envolvia tanto os incentivos financeiros quanto o fornecimento de matérias para o monitoramento das fronteiras. Contudo, a característica que mais lesa os direitos dos refugiados é que as parcerias estabelecidas são com Estados nos quais não há certeza de proteção aos refugiados, v.g., a Líbia e a Indonésia não assinaram a Convenção de 1951.

Portanto, a securitização da migração e a percepção que a sociedade local tem dos migrantes não restringe seus efeitos só às políticas migratórias, mas também chega às políticas de integração dentro da UE. Dessa forma, o referendo sobre a adoção de uma Constituição única para a UE teve como resultado o voto negativo na França e Países Baixos, ambos membros fundadores da CEE. Entre os argumentos que tiveram o voto negativo, ressalta: a) o poder que teria a UE para definir as políticas migratórias; b) a migração de muçulmanos; e, c) a possibilidade de admissão da Turquia na UE, com toda sua população muçulmana (VREESE; BOOMGAARDEN, 2005). Nesse contexto, Wynia afirmava que a constituição europeia eliminava a possibilidade dos Países Baixos legislarem sobre a migração no seu próprio território, pelo que a única saída seria votar contra essa proposta (WYNIA; 2005). Tanto os governos da França quanto dos Países Baixos respeitaram o resultado do referendo e, como era necessária a aprovação

³³² No original: “Where States establish international organisations, or *mutatis mutandis* international agreements, to pursue co-operation in certain fields of activities, there may be implications for the protection of fundamental rights. It would be incompatible with the purpose and object of the Convention if Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution”.

por parte de todos os Estados-membros da UE para a entrada em vigor da Constituição Europeia, o tratado nunca vigorou. Dessa forma, salienta-se o poder da mídia nacional, a qual pode influenciar a população no sentido de adotar posturas xenófobas e de rejeição aos migrantes. Além do exemplo dos Países Baixos, no Reino Unido a mídia, entre 1990 e 1995, usava expressões como *phoney* ou *bogus* aos solicitantes de refúgio, assim como os catalogava como simples migrantes econômicos com fachada de refugiados (KAYE, 1998). Assim também aconteceu na Eslovênia, onde a mídia desse Estado discutia se deveria ser permitido à comunidade muçulmana, principalmente bósnios, construir uma mesquita, gerando preocupação na população local devido a que alguns bósnios eram extremistas e antigos combatentes das guerras iugoslavas (LUEDTKE, 2009).

Dentro do contexto de securitização da migração, em 2008 foi publicada a Diretiva 2008/115/CE³³³ relativa às normas e procedimentos comuns nos Estados-membros para o regresso de nacionais de terceiros Estados em situação irregular, mais conhecida como a Diretiva do Regresso. No teor da Diretiva, o Conselho Europeu define situação irregular como a presença, no território de um Estado-membro, de um TCN que não preencha as condições de entrada previstas no Acordo Schengen (UNIÃO EUROPEIA, 2008). O objetivo dessa Diretiva era regulamentar os procedimentos pelos quais se dava o regresso, seja voluntário ou forçado, daqueles TCN em situação irregular dentro da UE, podendo ser o retorno ao Estado de origem, a um Estado de trânsito ou um terceiro Estado, tendo como prazo de sete a trinta dias para o regresso. Assim, também se prevê a proibição de entrada, a qual pode ser superior a cinco anos se o TCN “constituir uma ameaça grave para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional” [UNIÃO EUROPEIA, 2008, art. 11(2)], proibição que pode ser revogada a qualquer momento a critério do Estado. Em todo caso, o TCN pode ser preso se apresentar risco de fuga, por um prazo máximo de doze meses, sendo que se não houver centro de detenção especializado, o TCN pode ser detido em centros prisionais, sempre que separado do preso comum. Nesse ponto vemos como o migrante irregular passa a ser tratado como um criminoso qualquer, constituindo sua falta de documentos um delito equiparável a qualquer outro tipificado na legislação nacional.

³³³ O Reino Unido, Irlanda e Dinamarca não participaram na aprovação da Diretiva 2008/115/CE, pelo que esses Estados não estão sujeitos às disposições contidas na mencionada diretiva. Quanto à Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein, como a Diretiva 2008/115/CE faz parte do acervo de Schengen, aplicam-se as regras contidas nessa Diretiva, em virtude do artigo 1(c) da Decisão 1999/437/CE.

Contudo, seria um erro afirmar que o processo de securitização das políticas migratórias ou restrição da migração na UE são produto direto dos ataques terroristas do 11/9, pois este processo vem desde o século passado. Por exemplo, a crise econômica da década de 1970 gerou alta taxa de desemprego na Europa, sendo uma das medidas para combater o desemprego restringir a chegada de novos migrantes, assim como incentivar o retorno dos TCN residentes no território europeu. Essas políticas restritivas tinham como objetivo a proteção da mão de obra nacional (CABRÉ; DOMINGO, 2002), dado que os migrantes irregulares recebem salários menores comparados aos trabalhadores nacionais ou residentes documentados. Além disso, a remoção das restrições para os migrantes vindos do leste europeu, gerando fluxos de migrantes irregulares à UE, acrescentou a percepção “das hordas de migrantes ilegais invadindo território europeu” (BOSWELL, 2007, p. 594, tradução nossa)³³⁴. Ademais, em 2000 foi evidente que muitos migrantes irregulares ingressavam, principalmente, pelo sul da Europa, v.g., Espanha e Itália. Dessa forma, o governo italiano, em parceria com o governo espanhol, francês e britânico executou a “Operação Ulisses”, com o objetivo de controlar as fronteiras marítimas do Mediterrâneo, após um navio com 928 curdos iraquianos desembarcar na Sicília (BOSWELL, 2007). Em consequência, o discurso político se focou no tráfico de pessoas que derivava em prostituição ou fábricas de trabalho escravo, assim como tráfico de drogas e de armas. Dessa forma, a solução passou por reagir com políticas de segurança interna, com o auxílio das forças policiais ou restrição das vias de ingresso aos migrantes.

Como mencionado linhas acima, a Alemanha, em 1993, decidiu modificar sua constituição para restringir os pedidos de refúgio, “decisão precedida e acompanhada por intenso debate público, assim como um aumento sem precedentes da violência racista” (SCHÖNWÄLDER, 1996, p. 159, tradução nossa)³³⁵. Restrições para conceder refúgio foram também implementadas em outros países europeus, “registrando quedas de 80% na Áustria, 78% na Suécia, 81% na Alemanha, e 52% na Dinamarca em 1992” (CABRÉ; DOMINGO, 2002, p. 334, tradução nossa)³³⁶. Nesse sentido, a CEE percebeu que

³³⁴ No original: “[the notion that there were] ‘hordes’ of illegal migrants invading the territory of European countries”.

³³⁵ No original: “This decision was preceded and accompanied by an enormous public debate and an unprecedented upsurge of racist violence”.

³³⁶ No original: “registrándose descensos del 80% a Austria, del 78% en Suecia, del 81% en Alemania, y del 52% en Dinamarca tan sólo para el año 1992”.

elementos da política externa tradicional, como a assistência humanitária ou a prevenção de conflitos, ajudaria no combate das origens dos problemas que geram os fluxos massivos de refugiados (JOLY; SUHRKE, 2004).

Além disso, vale lembrar que nenhum Estado da UE assinou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, convenção patrocinada pela ONU³³⁷. Da mesma forma, a Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico dos Trabalhadores Migrantes, patrocinada pelo Conselho Europeu, foi ratificada de forma integral e sem reservas por apenas seis Estados³³⁸. A UE não ratificou a Convenção de 1950, ainda que essa ação tenha sido sugerida no Programa de Estocolmo com o objetivo de “manter a longo prazo a sustentabilidade do sistema de asilo e promover a solidariedade no interior da União” (UNIÃO EUROPEIA, 2010a). Por tal motivo, quando os Estados-membros da UE recorreram ao TEDH devido a problemas na interpretação do artigo 31 da Convenção de 1950³³⁹, o TEDH recusou emitir pronunciamento³⁴⁰ porque não tinha poder para interpretar tratados assinados pelos Estados-membros, como é o caso da Convenção de 1951. Essa postura

³³⁷ A Convenção foi ratificada pelos seguintes Estados: Albânia, Argélia, Argentina, Azerbaijão, Bangladesh, Belize, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Equador, Egito, El Salvador, Filipinas, Gana, Guatemala, Guiné, Guiana, Honduras, Indonésia, Jamaica, Quirguistão, Lesoto, Líbia, Mali, Marrocos, Mauritânia, México, Moçambique, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paraguai, Peru, Ruanda, Senegal, Sérvia, Seychelles, Sri Lanka, São Vicente e Granadinas, Síria, Tajiquistão, Timor-Leste, Turquia, Uganda e Uruguai.

³³⁸ Os Estados que ratificaram o Estatuto sem reservas são: Albânia, Itália, Portugal, Espanha, Suécia e Turquia. Por outro lado, os Estados que ratificaram e realizaram reservas ao Estatuto são: França, Países Baixos, Noruega, Moldávia e Ucrânia.

³³⁹ Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio.

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o status desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, art. 31).

³⁴⁰ O processo que se faz referência é de Mohammed Ferooz Qurbani, o qual será visto no capítulo seguinte.

do TEDH dificulta enquadrar o compromisso da UE quando afirma que o CEAS “deverá assentar na plena e inclusiva aplicação da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e de outros tratados internacionais pertinentes” (UNIÃO EUROPEIA, 2010a).

Continuando com o artigo 31(1) da Convenção de 1951, tal menciona que os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais aos refugiados que tiverem entrado de forma irregular no seu território. Contudo, há diferenças quanto à interpretação do termo “sanções penais” nas diferentes versões da Convenção de 1951. Por exemplo, na versão em inglês, é usado o termo *penalties*, termo que pode abranger tanto sanções penais quanto administrativas. (GOODWIN-GILL, 2003). Já na versão portuguesa, espanhola ou francesa do texto, é referida como “sanções penais”, permitindo uma interpretação mais restrita do que na versão inglesa. Assim, nesses sistemas de refúgio é possível decretar a detenção administrativa de um solicitante de refúgio enquanto é analisado seu pedido. No caso da França, se o pedido de refúgio foi rejeitado e o solicitante não deixou o território francês, pode ser preso por duplo “crime”, segundo o Código francês de migração e asilo: 1) entrada indocumentada (artigo L. 621-2); e, 2) por estadia irregular no território francês (artigo L. 622-4) (ESTADO FRANCÊS, 2012). Por esse crime o migrante pode ser condenado a um ano de prisão e o pagamento de €3,750. Neste exemplo, vê-se como apesar da proibição estabelecida no artigo 31(1) da Convenção de 1951, os migrantes podem sofrer sanções penais derivadas de uma falta administrativa. Como é possível que aconteça essa situação? Como afirma Cornelisse, “assim como a deportação, a detenção é uma necessidade para os Estados que querem ser vistos no ‘controle’ de suas fronteiras” (CORNELISSE, 2010, p. 238, tradução nossa)³⁴¹. Assim, o Estado envia uma mensagem a dois públicos-alvo: a) no nível interno, demonstra à sua população como a protege de elementos estranhos que podem desestabilizar a identidade da sociedade nacional; e, b) no nível externo, o Estado adverte que seu sistema de migração não é um “toque suave” e os migrantes irregulares serão castigados conforme a lei (WALTERS, 2010).

Por outra parte, enquanto a Convenção Europeia de Direitos Humanos estabelece que “qualquer pessoa presa deve ser informada dos motivos da sua prisão em língua que compreenda [art. 5(2)], os ordenamentos francês e português estabelecem o contrário. Em ambos

³⁴¹ No original: “just as deportation, detention is a necessity for states that want to be seen to be in ‘control’ of their borders”.

os ordenamentos estabelece-se que, no caso dos migrantes irregulares, serão informados numa língua que compreendam **ou seja razoável presumir que compreendam**³⁴² [ESTADO PORTUGUÊS, 2014, art. 35(b); ESTADO FRANCÊS, 2012, L. 611-1-1]. Essa presunção de compreensão de uma língua por parte do migrante irregular torna “impossível reivindicar a nulidade do procedimento [...] na medida em que a avaliação do policial que o estrangeiro entenderia fosse ‘razoável’” (BEDUSCHI, 2014, p. 347, tradução nossa)³⁴³. Dessa forma, devido à ausência de uma interpretação padronizada por parte do TEDH, não há na UE nenhum mecanismo que possa garantir os direitos dos trabalhadores migrantes estabelecidos nas convenções internacionais (CORNELIUS; TSUDA, 2004).

Baseado nesses argumentos pode-se questionar a criminalização da migração: Tem-se medo de quê? Dos migrantes? Dos terroristas? Ou de qualquer pessoa que seja diferente do padrão da sociedade?

Apoiado na Escola de Copenhague pode-se argumentar que os migrantes são os bodes expiatórios que os Estados tentam identificar como ameaças, tanto no setor societal como econômico. Como visto no capítulo 1, ainda que a guerra possa significar uma melhora na economia no curto prazo, é no médio e longo prazo que é revelado o verdadeiro impacto da guerra na economia, pois são grandes quantidades dos recursos destinados ao conflito, que poderiam ser aplicados em outros setores da economia, principalmente na geração de emprego.

Já como ameaça no setor societal, o migrante é individualizado dependendo da sua região de origem, isto é, se vem do Leste Europeu ou de outras regiões com culturas diferentes da europeia. O que não quer dizer que a Europa do Leste tenha a mesma cultura que seu par ocidental, mas, no geral, ambas compartilham uma tradição comum, motivo pelo qual a população local mostra maior inclinação em aceitá-los. Por outro lado, os migrantes vindos, principalmente, de Estados muçulmanos, sofrem preconceito e discriminação por sua origem, devido à publicidade que relaciona o terrorismo, ou a criminalidade, ao Islã, publicidade promovida pelo próprio Estado. Contudo, conforme se apontou neste capítulo, a média da população carcerária de migrantes é inferior à média da população carcerária nativa. Não obstante esse dado,

³⁴² Por outro lado, o Código de Estrangeria espanhol afirma que os estrangeiros serão informados na sua língua ou naquela que compreendem, eliminado o elemento de presunção de conhecimento de qualquer outra língua (ESTADO ESPANHOL, 2017, art. 29).

³⁴³ No original: “it would be impossible to claim the nullity of the procedure [...] insofar as the police officer’s assessment the alien would understand was ‘reasonable’”.

os crimes cometidos por migrantes recebem maior publicidade e divulgação que os crimes cometidos pelos nativos, devido à sua fácil identificação, incrementando o preconceito e discriminação contra essas pessoas.

Qual o motivo dessa publicidade? Seria possível alegar que essa propaganda responde ao esforço da UE para construir a *Fortress Europe*, sobrepondo a proteção dos seus cidadãos à dos migrantes. Assim, os direitos dos migrantes perdem sua conotação humanitária, perdendo visibilidade no contexto europeu. Essa distinção entre o europeu e o migrante pode autorizar a deportação de migrantes que correm sério risco de serem torturados em seus Estados de origem. É o caso do ministro de Migração belga, Theo Francken, que aprovou a deportação de sudaneses que sofreram tortura quando chegaram ao Sudão enquanto oferecia asilo político a Carles Puigdemont, ex-presidente da Generalidade da Catalunha, quando foi demitido pelo Governo da Espanha após tentar proclamar a independência da Catalunha de forma unilateral. Assim, enquanto os migrantes podem ser expulsos e sofrer tratos desumanos, é válido oferecer proteção a europeus que estão fora da lei.

Para concluir de forma parcial, o segundo objetivo específico deste trabalho, a identificação das políticas migratórias da UE antes do Daesh entrar em cena, está satisfeito. Essas políticas migratórias tentavam aproximar os direitos dos cidadãos europeus dos TCNs, ainda que, após 2001, os objetivos do Conselho de Tampere tenham sido trocados por outros que salientavam a defesa da segurança e a distinção entre europeus e TCNs.

A seguir, se analisará a influência que a luta contra o terrorismo e a eclosão da Primavera Árabe têm nas políticas migratórias da UE, permitindo-se verificar um quadro antes e um depois de 2001.

4 A INFLUÊNCIA DA GUERRA GLOBAL AO TERROR NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS 2011-2015

Neste quarto capítulo se analisará a influência da Era do Terror na política migratória na UE, assim como seus reflexos nos direitos humanos.

Pode-se afirmar que a principal característica dessa Era do Terror é a securitização das políticas, tanto interna quanto externa, dos Estados e da comunidade internacional. Essa securitização tem como objetivo endurecer a visão política, estabelecendo regras mais rígidas sobre assuntos que antes formavam parte da política comum. Assim, vale salientar os acordos assinados dentro da UE, assim como com outros Estados, tal como o acordo entre UE-Turquia. O viés desses acordos é a migração de Estados não membros para a UE, os quais, como será visto mais à frente, representam uma afronta ao Direito Internacional dos Refugiados.

A seguir, analisar-se-á o Programa de Estocolmo, que representa a continuação do Programa de Haia, analisado no capítulo anterior.

4.1 PROGRAMA DE ESTOCOLMO

O Programa de Estocolmo, assim como o Programa de Haia, encaixa-se no âmbito da Estratégia Europeia de Segurança. Sob essa perspectiva, o Programa de Estocolmo está baseado em seis pontos (CONSELHO EUROPEU, 2010).

4.1.1 Promover a cidadania e os direitos fundamentais

Este ponto visa garantir aos cidadãos europeus o gozo dos direitos e liberdades consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia de 1950), principalmente a liberdade de circulação, devido processo e a não discriminação. Para desenvolver esse ponto é importante a participação do Tribunal de Justiça da UE, assim como do TEDH através da sua jurisprudência, reforçando e criando “um sistema europeu uniforme de direitos humanos e fundamentais baseado na Convenção Europeia [de 1950] e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 8).

A UE dá especial ênfase à proteção de quatro grupos de direitos: 1) liberdade de circulação dentro da UE através da cooperação entre os

Estados-membros instituída pelo Acordo de Schengen; 2) proteção aos mais vulneráveis, englobando as crianças, minorias étnicas, como pode ser o caso da etnia cigana, lutar contra a xenofobia e o racismo, assim como apoiar as vítimas de crimes, incluindo as vítimas do terrorismo; 3) respeito aos direitos de suspeitos e acusados nos processos penais; e, 4) a promoção da participação da cidadania europeia na vida democrática da UE. Além disso, a UE tenta proteger seus cidadãos que estejam fora do território através dos consulados. Assim, essa promoção de direitos não está restrita ao território da UE, mas é fomentada a cooperação entre os Estados-membros e outros Estados, assim como com os Tribunais Internacionais, com destaque para o Tribunal Penal Internacional. Essa cooperação visa “[lutar] contra a impunidade e a sua luta contra o genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 8).

Destarte, vê-se a preocupação da UE em proteger os seus cidadãos dentro e fora do seu território.

4.1.2 Facilitar a vida dos cidadãos: Europa do direito e da justiça

Este princípio está baseado no desenvolvimento de uma cultura judiciária europeia através da confiança mútua nos sistemas jurídicos dos Estados-membros. Dessa forma, promove-se a cooperação judiciária, tanto em matéria penal quanto civil. Essa cooperação permitirá aos cidadãos europeus fazerem valer os seus direitos em todo o território da UE. Especial atenção é dada “[à]s vítimas de crime ou testemunhas que estejam em risco [que] podem ser objeto de medidas de proteção especial, as quais deverão ser eficazes em toda a União [Europeia]” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 12).

Através da cooperação judiciária visa-se facilitar o acesso à justiça aos cidadãos europeus dentro do território da UE, especialmente nos processos que envolvem o cruzamento de fronteiras.

4.1.3 Europa que protege

O presente ponto versa sobre o aprimoramento da segurança na UE, visando proteger os cidadãos daqueles crimes que ameaçam a segurança interna: “terrorismo e o crime organizado, o tráfico de droga, a corrupção, o tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas e o tráfico de armas” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 17). Para atingir esse objetivo, espera-se uma forte cooperação policial, e judiciária em

matéria penal, através da Europol e Eurojust³⁴⁴, assim como o intercâmbio de informação e a gestão do controle de fronteiras. No âmbito desse ponto é tratada a luta contra o terrorismo, a qual está baseada em quatro vetores: prevenir, perseguir, proteger e reagir. Desses vetores o mais importante é o vetor da prevenção, “no sentido da detecção precoce de sinais de radicalização ou ameaças, inclusive do extremismo violento e militante” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 24). Esse processo precisa da participação dos Estados-membros, dos organismos da UE, assim como da sociedade civil.

Esse ponto abrange também as catástrofes, sejam naturais ou de origem humana, v.g., “incêndios florestais, terremotos, inundações, tempestades e ataques terroristas” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 25). O listado dessas catástrofes é a ameaça que podem representar sobre a segurança dos cidadãos europeus, pelo que é necessário englobar todo o ciclo da catástrofe, isto é, a prevenção, a prontidão da resposta e a recuperação. Na gestão das catástrofes, o Programa de Estocolmo salienta dois princípios sobre os quais deve ser exercida essa tarefa: 1) a responsabilidade dos Estados-membros de proteger os cidadãos que morem em seu território; e, 2) a solidariedade entre os Estados-membros para prover ajuda antes, durante e depois da catástrofe, perante o risco de o Estado-membro afetado ver esgotada sua capacidade de resposta³⁴⁵.

4.1.4 Acesso à Europa no mundo globalizado

A partir deste ponto o Programa de Estocolmo aborda o fenômeno da migração e as repercussões do mundo globalizado, abrangendo todo tipo de pessoas que deseje ingressar na UE: empresários, turistas, estudantes, cientistas, trabalhadores, pessoas necessitadas de proteção internacional. Este ponto é executado em duas direções: 1) facilitando o acesso, de forma documentada, ao território

³⁴⁴ A Eurojust é um organismo da UE instituído pela Decisão do Conselho 2002/187/JAI, com o objetivo de apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-membros em todas as fases das investigações e procedimentos penais, assim como a prestação de auxílio judiciário em matéria penal no plano internacional relativo às formas de criminalidade grave transnacional que afetam a União Europeia (CONSELHO EUROPEU, 2002i).

³⁴⁵ Dentro dessa prioridade, a Diretiva 2008/114/CE age como pilar para o cumprimento dos trabalhos de prevenção, versando sobre a identificação e designação das infraestruturas críticas, e sobre como melhorar sua proteção para diminuir o impacto sobre o Estado-membro, caso essa infraestrutura seja atingida por alguma catástrofe.

dos Estados-membros; e, 2) combate à migração irregular, assim como a criminalidade transfronteiriça.

Para essa tarefa, a UE conta com o apoio de duas agências: FRONTEX, encarregada da gestão de fronteiras externas da UE, reforçando “sua capacidade de resposta eficaz à evolução dos fluxos migratórios” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 26). A segunda agência é o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, com sede em Malta e criada em 2010 através do Regulamento 439/2010/UE. As principais funções desta agência são: “[a]) contribuir para a aplicação do [CEAS]; [b]) apoiar a cooperação prática em matéria de asilo entre os Estados-membros; e, [c]) apoiar os Estados-membros particularmente sujeitos a pressões” (UNIÃO EUROPEIA, 2010b, p. 2 §13). Dessa forma, a cooperação entre essas duas agências e os Estados-membros visa desenvolver práticas que permitam melhorar o controle das fronteiras externas da UE, especialmente as fronteiras da bacia do Mediterrâneo, pois é dessa região que se registra maior fluxo de migrantes.

Além dessas duas agências, o Conselho Europeu vê no Código de Vistos uma ferramenta importante para aprofundar a política comum de vistos. O Código de Vistos foi promulgado em 2009 estabelecendo procedimentos e condições para a emissão de vistos de curta duração (Regulamento 810/2009). Além disso, indica quais os Estados cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto de escala aeroportuária quando passam nas zonas internacionais de trânsito dos aeroportos da UE³⁴⁶. Vale lembrar que este Código de Vistos é aplicado exclusivamente à migração documentada.

³⁴⁶ A lista de Estados está baseada na lista apresentada no Regulamento 539/2001/CE, sendo modificado segundo os entendimentos do Conselho Europeu. A lista está dividida em duas partes. A primeira discorre sobre os TCN que devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-membros: Afeganistão; Angola; Arábia Saudita; Argélia; Arménia; Azerbaijão; Bangladesch; Bahrein; Belize; Benim; Bielorrússia; Birmânia/Myanmar; Botsuana; Burquina Faso; Burundi; Butão; Cabo Verde; Camarões; Camboja; Catar; Cazaquistão; Chade; China; Comores; Coreia do Norte; Costa do Marfim; Cuba; Djibuti; Egito; Equador; Eritreia; Etiópia; Fiji; Filipinas; Gabão; Gâmbia; Gana; Guiana; Guiné; Guiné-Bissau; Guiné Equatorial; Haiti; Iémen; Índia; Indonésia; Irã; Iraque; Jamaica; Jordânia; Kuwait; Laos; Lesoto; Lbano; Libéria; Líbia; Madagáscar; Malavi; Maldivas; Mali; Marrocos; Maurítânia; Moçambique; Mongólia; Namíbia; Nepal; Níger; Nigéria; Omã; Papua-Nova Guiné; Paquistão; Quênia; Quirguistão; República Centro Africana; República do Congo; República Democrática do Congo; República Dominicana; Ruanda; Rússia; São Tomé e Príncipe; Senegal; Serra Leoa; Síria; Somália; Sri Lanka; Suazilândia; Sudão; Sudão do Sul; Suriname; Tailândia; Tajiquistão; Tanzânia; Togo; Tunísia; Turquemenistão; Turquia; Uganda; Uzbequistão; Vietnã; Zâmbia; Zimbabué.

4.1.5 Europa responsável, solidária e aberta a parcerias em matéria de migração e asilo

O foco deste ponto é “o desenvolvimento de uma política europeia em matéria de migração virada para o futuro e global, baseada na solidariedade e na responsabilidade” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 5). Assim, leva em conta as considerações da “Abordagem Global das Migrações” [COM (2008) 611] publicada em outubro de 2008, tendo por foco o desenvolvimento temático e nos aspectos geográficos da migração global³⁴⁷.

A segunda lista indica os TCN de Estados isentos da obrigação de apresentarem visto para estadias cuja duração total não exceda três meses: Andorra; Antiga e Barbuda; Argentina; Austrália; Bahamas; Barbados; Brasil; Brunei; Canadá; Chile; Colômbia; Coreia do Sul; Costa Rica; Dominica; El Salvador; Emirados Árabes Unidos; Estados Unidos; Granada; Guatemala; Honduras; Ilhas Marshall; Israel; Japão; Malásia; Maurício; México; Micronésia; Mônaco; Nauru; Nicarágua; Nova Zelândia; Palau; Panamá; Paraguai; Peru; Quiribati; Salomão (ilhas); Samoa; São Cristóvão e Neves; São Marino; Vicente e Granadinas; Santa Lucia; Santa Sé; Seychelles; Singapura; Timor-Leste; Tonga; Trinidad e Tobago; Tuvalu; Uruguai; Vanuatu; Venezuela. Assim, também precisam possuir passaporte biométrico: Albânia; Antiga República Iugoslava da Macedônia; Bósnia e Herzegovina; Geórgia; Moldávia; Montenegro; Sérvia; Ucrânia.

³⁴⁷ Quanto ao desenvolvimento temático, o documento salienta o carácter pluridimensional que deve ser levado em consideração na elaboração das políticas migratórias. Nesse sentido, abrange-se a imigração documentada, a imigração irregular e o impacto da imigração no Estado de origem. Sobre a imigração documentada, o documento salienta o investimento “na informação dos potenciais imigrantes acerca das oportunidades legais de acesso à UE e dos riscos decorrentes das opções de imigração clandestina e acerca dos respectivos direitos e obrigações nos países de destino” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008, p. 4). No âmbito desse aspecto, cobra importância o reconhecimento das qualificações estrangeiras, a possibilidade de transferência dos direitos de pensão, assim como a inclusão social dos imigrantes no mercado de trabalho e na sociedade local.

Em relação à luta contra a imigração irregular, a UE é explícita quanto à gestão de fronteiras em Estados não membros da UE, assim como “a formação de guardas de fronteira [...], o financiamento de campanhas de informação sobre os riscos decorrentes da imigração clandestina, o melhoramento das condições de recepção e o incentivo à utilização de tecnologias biométricas para tornar os documentos de identidade ou de viagem mais seguros” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008, p. 6). Através destas parcerias com Estados não membros, a UE pretende obter informação detalhada e atualizada sobre as rotas migratórias para a EU, assim como prestar assistência a terceiros Estados na sua gestão de fronteiras.

Por último, a UE é ciente da estreita relação entre migração e desenvolvimento, comprometendo-se a facilitar a transferência de remessas dos emigrantes, criar condições favoráveis para o investimento direto estrangeiro nos Estados de origem, apoiar às diásporas envolvidas em atividades relacionadas ao desenvolvimento nos seus Estados de

Neste ponto, a UE é ciente dos benefícios que traz a migração de pessoal altamente qualificado, aumentando a competitividade e a vitalidade econômica. Além disso, esse ponto aborda a dimensão externa do refúgio, isto é, a construção de parcerias entre a UE e outros Estados que acolhem grande número de refugiados. Esse aspecto servirá de base para o Acordo entre a UE e a Turquia, o qual será analisado mais à frente. Também, nesse ponto se trata da migração a partir de três aspectos.

a) Migração econômica legal

Sobre a migração econômica regular, a Comunicação salienta a parceria existente entre a UE e os Estados de origem/trânsito quando são “analisa[das] as necessidades de mão de obra na UE, embora mantendo a preferência dada pela Comunidade aos cidadãos da União” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008, p. 3). Desta forma, a UE pretende estabelecer campanhas informativas nos Estados de origem/trânsito sobre as ofertas de emprego no território da UE, assim como dos riscos da migração irregular. Desse modo, a Comunicação ressalta a importância das estadias curtas e comerciais, simplificando os trâmites para a obtenção de vistos para determinados Estados, tal como foi indicado no Código de Vistos linhas acima.

b) Migração irregular

Em relação à migração irregular, a UE se foca na gestão de fronteiras nos Estados vizinhos, assim como a utilização de tecnologias biométricas nos passaportes, requisito para poder ingressar no território da UE sem necessidade de possuir visto para estadias de duração não

origem, assim como incentivar o estabelecimento de uma educação de qualidade nos Estados de origem para evitar a fuga de cérebros.

Por outro lado, o documento trata, também, a relevância da abordagem global em termos geográficos, isto é, as rotas migratórias usadas pelos imigrantes, dividindo-a em dois grandes grupos. Em primeiro lugar, tem-se as rotas migratórias do sul da bacia do Mediterrâneo, com especial foco na África subsaariana, abrangendo, desta forma, tanto os Estados de origem quanto os Estados de trânsito. Não obstante, a UE é ciente de que essa abordagem precisa, também, da cooperação intra-africana, sendo que “organizações como a União Africana e a CEDEAO [Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental] carecem de recursos para coordenar essa cooperação” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008, p. 11). Por esse motivo, salienta-se a importância da cooperação triangular entre os Estados do Magrebe e os Subsaarianos com o apoio da UE.

Em segundo lugar, foram abordadas as regiões do leste e sudeste europeu, com base “[n]a Política Europeia de Vizinhança, a estratégia de pré-adesão e o processo de alargamento [da UE]” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008, p. 11).

maior do que três meses. Um dos aspectos importantes neste ponto é a criação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), estabelecendo infraestruturas de vigilância de fronteiras, aprovado no Regulamento 1052/2013. O objetivo do EUROSUR é o “intercâmbio de informações e a cooperação entre os Estados-membros [...] a fim de detectar, prevenir e combater a migração ilegal e a criminalidade transfronteiriça e de contribuir para garantir a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes” (UNIÃO EUROPEIA, 2013d, art. 1). O âmbito de aplicação são as fronteiras externas terrestres e marítimas, principalmente as fronteiras meridionais e orientais da UE.

c) Migrações e desenvolvimento

Referente às migrações e o desenvolvimento, considera-se importante a incorporação “de forma estrutural nas políticas de saúde, de educação e de recursos humanos e nas estratégias de desenvolvimento social e econômico” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008, p. 7). Assim, a Comissão Europeia publicou, em 2010, a Declaração de Zaragoza na qual estabelecia quatro princípios que deveriam nortear as políticas referentes à integração dos migrantes dentro da UE: 1) oportunidades de emprego; 2) acesso à educação; 3) inclusão social; e, 4) cidadania ativa (COMISSÃO EUROPEIA, 2010a). Estes princípios teriam que orientar a elaboração das políticas migratórias para conseguir que os migrantes não sejam vistos como estranhos dentro da comunidade, mas como um segmento integrante da sociedade local. Dessa forma, a migração não estaria reduzida a políticas que versam sobre a entrada no território da EU, mas abrangeria os direitos que têm os migrantes documentados, direitos como acesso à saúde, à educação pública, assim como o envio de remessas. Em consequência, estabelecer políticas de integração é condição indispensável para o sucesso das políticas migratórias porque, ao contrário, estaríamos condenando os migrantes a uma vida de ostracismo (LEWIS, 2001).

Nesse ponto, vale mencionar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Esses objetivos surgiram para dar continuidade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, aprovados na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2015. O objetivo 8 se intitula “Trabalho de decente e crescimento econômico: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”. Dentro das metas desse objetivo, vale salientar o compromisso para a erradicação do trabalho escravo, o trabalho infantil, e o tráfico de pessoas (FONDO

PARA LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE). Além disso, há a promessa de “[p]roteger os direitos laborais e promover um ambiente de trabalho seguro e protegido para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes e as pessoas em situação precária”³⁴⁸ (FONDO PARA LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, tradução nossa).

Contudo, essas políticas de integração significam maior gasto por parte do Estado de destino, o que pode gerar a impressão de incremento dos custos de manutenção dessas políticas. Assim aconteceu na reunificação alemã, quando a população da República Federal da Alemanha experimentou aumento de impostos e declínio da qualidade de vida. (SCHÖNWÄLDER, 1996). Dessa forma, aumenta a percepção negativa dos migrantes, em razão do “maior gasto” no orçamento nessas áreas.

4.1.6 A Europa no mundo globalizado — a dimensão externa do espaço de liberdade, segurança e justiça

Por fim, o último ponto versa sobre a Europa em um mundo globalizado, sopesando “a importância da dimensão externa da política da União no domínio da liberdade, segurança e justiça” (CONSELHO EUROPEU, 2010, p. 33). Salienta-se a proteção aos direitos humanos e, em especial, aos direitos dos refugiados, através do respeito do *non-refoulement* nos Estados de trânsito. Assim, também visa aumentar o diálogo com os Estados vizinhos para fortalecer o controle de fronteiras, combater a migração irregular, assim como aprimorar a gestão dos fluxos migratórios (CONSELHO EUROPEU, 2010). Dentro desse marco encaixa-se o Acordo UE-Turquia, a ser analisado mais adiante, intensificando a cooperação entre ambas as partes para gerir a migração massiva do Oriente Médio à UE, salientando a prioridade da admissão da Turquia dentro do bloco comunitário. Contudo, os acordos não se restringem à Turquia, mas visam abranger todas as rotas de entrada para a UE. Assim, assentam-se as bases para acordos de cooperação com os Estados do norte da África e do Oriente Médio.

Ressalta-se que esses documentos foram elaborados e publicados no contexto da crise econômica mundial de 2008 e da crise da dívida pública naqueles Estados que têm o euro como moeda legal, mais

³⁴⁸ No original: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

conhecido como Zona do Euro, especialmente a Itália, Espanha e Grécia. Nesse contexto também foi publicada, em março de 2010, a Estratégia Europa 2020, visando assegurar a recuperação econômica da UE até 2020.

Segundo a Estratégia Europa 2020, o crescimento econômico está baseado em três pilares: a) inteligente, desenvolvendo uma economia baseada no conhecimento e inovação; b) sustentável, através do uso eficiente de recursos, mais ecológica e mais competitiva; e, c) inclusivo, reforçando o emprego e a coesão social e territorial (COMISSÃO EUROPEIA, 2010b). Nos limites desses objetivos se encaixa o tema da migração, promovendo uma melhor integração dos migrantes na população ativa. Assim, essa política migratória permitiria “dar uma resposta flexível às prioridades e necessidades dos mercados de trabalho” (COMISSÃO EUROPEIA, 2010b, p. 22). Além disso, a Comissão Europeia, através da sua “Comunicação sobre a migração” [COM(2011) 248], reconhece a importância dos migrantes trabalhadores que “ajudam a colmatar lacunas no mercado de trabalho que os trabalhadores da UE não podem ou não querem preencher e contribuem para dar resposta aos desafios demográficos com que a UE se encontra confrontada” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 11-12).

Salienta a preocupação da UE sobre os dados demográficos nos Estados-membros, pois há dependência de mão de obra entre os Estados-membros, pelo que é preciso atingir um nível de migração significativo para manter a porcentagem da população economicamente ativa no nível do ano 2008 (COMISSÃO EUROPEIA, 2011). A Comunicação afirma que a recepção de migrantes pode responder à escassez de mão de obra em determinados setores, estimando que para 2020 “haverá uma carência de cerca de um milhão de profissionais no sector da saúde que poderá atingir dois milhões se se tiver em conta, igualmente, as profissões conexas na área dos cuidados de saúde” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 12). Contudo, como mencionado anteriormente, o incentivo é a migração documentada e qualificada devido às possibilidades que estes migrantes têm para ajudar no crescimento do mercado. No entanto, quanto mais a UE se mostra atraente para os migrantes qualificados, os índices de migração irregular crescem, devido às oportunidades de emprego para a mão de obra não qualificada.

É importante sublinhar o foco de que a UE dá a seus Estados vizinhos no marco da Política Europeia de Vizinhança³⁴⁹, revisada em 2011 por causa da Primavera Árabe. O objetivo geral da Política Europeia de Vizinhança é oferecer uma relação privilegiada, baseada num compromisso mútuo relativamente a valores comuns: democracia e direitos humanos, primado do direito, boa governança, princípios de economia de mercado e desenvolvimento sustentável (PARLAMENTO EUROPEU, 2017). Em troca, a UE oferece uma política de mobilidade dinâmica, liberalização da prestação de serviços, aumento dos intercâmbios de estudantes e a intensificação de contatos entre a sociedade civil, em especial as organizações de direitos humanos (COMISSÃO EUROPEIA, 2011). Nesse sentido, a UE assinou acordos bilaterais com doze Estados³⁵⁰, estabelecendo programas de reformas políticas e econômicas com prioridades a curto e a médio prazo, de três a cinco anos (PARLAMENTO EUROPEU, 2017). Tais prioridades abordam a mobilidade, tanto na facilitação da migração documentada quanto na prevenção da migração irregular, incluindo a gestão dos fluxos de migração.

A seguir, analisar-se-á Dublin III, o mais recente dispositivo legal que conforma o *Dublin System*.

4.2 DUBLIN III

Assim como seu predecessor, Dublin III está inserido no contexto do CEAS. Por sua vez, o CEAS é composto por três diretivas além de Dublin III: a Diretiva 2013/32/UE, mais conhecida como a Diretiva dos Procedimentos de Asilo; a Diretiva 2011/95/UE, que especifica os motivos para a concessão da proteção internacional; e, a Diretiva do Conselho 2003/9/UE, direcionada a estabelecer as condições de recepção e direitos dos solicitantes de asilo (BREKKE; BROCHMANN, 2015).

Dublin II também formava parte do CEAS, mas o Parlamento Europeu efetuou uma análise de Dublin II encontrando várias falhas no sistema, salientando as seguintes:

D. Considerando que há provas de que alguns Estados-membros não garantem um verdadeiro

³⁴⁹ A Política Europeia de Vizinhança abrange a Argélia, a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, o Egito, a Geórgia, Israel, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, a Moldávia, Marrocos, a Palestina, a Síria, a Tunísia e a Ucrânia.

³⁵⁰ “A Bielorrússia, a Líbia e a Síria não chegaram a acordo relativos a planos de ação, e as negociações com a Argélia estão em curso” (PARLAMENTO EUROPEU, 2017).

acesso a um procedimento de concessão do estatuto de refugiado,

[...]

F. Considerando que certos Estados-membros detêm sistematicamente as pessoas sujeitas ao regime de Dublin,

[...]

H. Considerando que uma correta aplicação do Regulamento de Dublin poderá resultar numa distribuição desigual da responsabilidade pelas pessoas que requerem proteção, em detrimento de alguns Estados-membros particularmente expostos a fluxos migratórios devido à sua localização geográfica,

[...]

J. Considerando que os Estados-membros meridionais têm de aceitar os pedidos de asilo de migrantes em situação irregular que são socorridos quando se encontram numa situação crítica a caminho da Europa (UNIÃO EUROPEIA, 2008).

Do parágrafo acima citado, percebe-se que a União Europeia era consciente das falhas sistemáticas³⁵¹ de Dublin II, o que acarretava que os migrantes procurassem apresentar seu pedido de refúgio em um Estado específico, afetando a essência do sistema de Dublin.

Devido a essas falhas, a União Europeia decidiu reformular o *Dublin System*. Da mesma forma que em Dublin II, a Dinamarca não participou do processo, pelo que não está obrigada a cumpri-lo. Assim, também o Reino Unido e Irlanda participaram na adoção e aplicação de Dublin III, e a França excluiu seus territórios ultramarinos da aplicação de Dublin III. Igualmente, em relação aos membros de família, mantém-se a definição estabelecida em Dublin II.

Parte importante dentro do sistema de refúgio são os conceitos sobre Estado de origem seguro e terceiro Estado seguro (*safe third country*), devido a que os Estados da UE levam em conta a procedência

³⁵¹ As falhas sistemáticas podem ser entendidas como o mau funcionamento do sistema de refúgio do Estado de destino (LUBBE, 2015). Essas falhas adquirem carácter de “sistemáticas” quando persistem no tempo e são sintomas do colapso que está acontecendo no sistema de refúgio interno, assim como acontece no sistema de refúgio grego. Devido a essas falhas sistemáticas, o TJUE decidiu que um solicitante de refúgio não seja transferido ao Estado responsável pelo risco de violar o artigo 3 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2011c, pará. 94).

do solicitante de refúgio, assim como a possibilidade de transferi-lo a um terceiro Estado considerado seguro. Para isso, Dublin III se baseia na Diretiva 2013/32/UE (Diretiva dos Procedimentos de Asilo), a qual, no Anexo I, indica que um país é considerado seguro quando

puder ser demonstrado que, de um modo geral e sistemático, não existe perseguição, na acepção do artigo 9.o da Diretiva 2011/95/UE, nem tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante³⁵², nem ameaça em resultado de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno (UNIÃO EUROPEIA, 2013a, anexo I).

A Diretiva 2011/95/UE mencionada no parágrafo citado, discorre sobre o que pode ser considerado como ato de perseguição baseado no estabelecido pela Convenção de 1951. Tais atos devem “[s]er suficientemente grave[s], devido à sua natureza ou persistência, para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais [...] ou [c]onstituir um acúmulo de várias medidas, incluindo violações dos direitos humanos” (UNIÃO EUROPEIA, 2011, art. 9).

Continuando com a Diretiva 2013/32/UE, ela especifica o conceito de *safe third country*. Neste sentido, os Estados considerarão um Estado como *safe third country* quando a vida ou a liberdade do solicitante de refúgio não sejam ameaçadas por causa da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, assim como o respeito do *non-refoulement*, em conformidade com a Convenção de 1951. Assim, a Diretiva 2013/32/UE indica o conceito de *European safe third country* (terceiro Estado seguro europeu), sendo considerado como tal se

- a) Tiver ratificado a Convenção de Genebra sem qualquer limitação geográfica e respeitar as suas disposições;
- b) Dispuser de um procedimento de asilo previsto na lei; e
- c) Tiver ratificado a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e respeitar as suas

³⁵² A proibição de uma ação por lei não significa que ela não acontece ou que o Estado se esforçará para eliminar essa ação, neste caso a tortura. Por exemplo, o TEDH afirma que ser parte dos Tratados de Direitos Humanos, ou que proíbem tanto a tortura como os tratos desumanos ou degradantes, ou aprovar leis internas sobre esse tema não é suficiente para garantir a proteção contra essas violações aos direitos humanos (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2008a, par. 105).

disposições, nomeadamente as normas relativas aos recursos efetivos. [UNIÃO EUROPEIA, 2013a, art. 39 (2)].

Dos parágrafos citados, podemos deduzir a preocupação da União Europeia referente ao que deve ser entendido por *safe third country*, seja europeu ou não, devido a que lhes permite enviar a esses Estados os solicitantes de refúgio. Uma característica importante do *European safe third country* é evitar os movimentos secundários de migrantes³⁵³, pois se o migrante transitou por um Estado considerado seguro, será enviado a esse Estado para que seja analisado seu pedido de refúgio. Contudo, a aplicação do *European safe third country* pode parecer uma penalidade ao solicitante de refúgio, pois ele é “devolvido” ao Estado pelo qual transitou até chegar ao Estado de destino. Neste contexto, o *European safe third country* vai contra o artigo 31 da Convenção de 1951 a qual expressava o seguinte:

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, **chegando diretamente** do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, grifo nosso).

Vale ressaltar que o termo grifado é aplicado, também, aos migrantes que estão atravessando um ou vários Estados até chegarem ao Estado de destino. Essa postura é compartilhada por Lord Rodger ao analisar o caso *R v. Afshaw*

92. Segue-se que um refugiado faz um pedido de refúgio, se ele pede às autoridades em um Estado para não expulsá-lo ou devolvê-lo ao Estado da

³⁵³ Os movimentos secundários acontecem quando os imigrantes viajam pelo interior de vários Estados em busca de proteção internacional. No contexto europeu, o movimento secundário é ilustrado na “Rota dos Balcãs”, onde os imigrantes ingressam no território europeu através da Grécia, saindo da UE quando entram pela Antiga República de Macedônia e Sérvia, para reingressarem na UE via Croácia ou Hungria. Assim, das 750 mil pessoas que entraram na Grécia em 2015, somente 10.718 teriam pedido refúgio na Grécia até outubro de 2015 (COSTELLO; MOUZOURAKIS, 2016). Das 750 mil pessoas, mais de 60% eram sírias, 24% afegãs e 8% iraquianos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015c).

perseguição, mesmo que ele simultaneamente lhes diga que ele não deseja se instalar no seu país, mas quer ir para outro país. Ele está pedindo refúgio temporário até que ele possa continuar seu caminho. Na verdade, qualquer outra interpretação do artigo 31 seria absurda, uma vez que forçaria os refugiados a solicitar refúgio para se instalarem no país como condição prévia para obter a impunidade por sua entrada ou presença ilegal (HOUSE OF LORDS, 2008, tradução nossa)³⁵⁴.

Vale lembrar que, a UE não ratificou a Convenção de 1951 por parte da UE, pois nem todas as disposições da Convenção de 1951 estão incorporadas na legislação comunitária (COSTELLO; MOUZOURAKIS, 2016).

Por outro lado, a não ratificação pode gerar prejuízos aos solicitantes de refúgio, como aconteceu no processo de Mohammed Ferouz Qurbani³⁵⁵. Ele é cidadão afegão, acusado de usar documentos falsos para entrar em território alemão e pedir refúgio. O Tribunal Superior Regional de Bamberg, na Alemanha, requereu um julgamento preliminar sobre o artigo 31 da Convenção de 1951, à luz do artigo 267 do TFUE³⁵⁶. Nesse contexto, o TJUE argumenta não ter jurisdição para julgar o artigo 31 da Convenção de 1951 devido ao fato de que não tinha

³⁵⁴ No original: “It follows that a refugee makes a claim for asylum, if he asks the authorities in a country not to throw him out or return him to the country of persecution, even though he simultaneously tells them that he does not wish to settle in their country, but wants to go on to another country. He is asking for temporary asylum until he can continue on his way. Indeed, any other interpretation of Article 31 would be absurd, since it would force refugees to make a claim to settle in the country as a precondition to obtaining impunity for their illegal entry or presence”.

³⁵⁵ O relato dos acontecimentos é dado pelo TJUE (2014). Qurbani saiu do Afeganistão com ajuda de um traficante de pessoas, em direção à Grécia, atravessando o Irã e Turquia. Da Grécia comprou uma passagem aérea até Munique, na Alemanha, portando passaporte paquistanês falso, fato verificado pelas autoridades responsáveis no aeroporto de Munique. Quando foi preso, Qurbani requereu refúgio. Contudo, a Promotoria alemã denunciou Qurbani pela posse de passaporte falso para entrar na Alemanha, afirmando que, ainda que o artigo 31 da Convenção de 1951 exclua essas situações, no presente caso Qurbani não entrou na Alemanha vindo diretamente do Estado perseguidor, neste caso, o Afeganistão, mas de um Estado-membro da UE, a Grécia, pelo que não era aplicável o artigo 31 da Convenção de 1951.

³⁵⁶ Artigo que discorre sobre a competência do TFUE para decidir sobre a interpretação dos Tratados, assim como dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União.

poder para interpretar Tratados assinados pelos Estados-membros e outros Estados, como é o caso da Convenção de 1951.

Por outro lado, salienta-se o esforço europeu por constituir um mecanismo de alerta rápido, capacidade de resposta e gestão de crises sobre fatores que exerçam pressão no sistema de refúgio dos Estados-membros. Ademais, estabelece-se um procedimento de conciliação através do qual os Estados podem recorrer quando exista um desacordo na aplicação de Dublin III.

Referente aos outros aspectos do sistema de refúgio, tais como o trato que se dá aos menores ou sobre qual é o Estado responsável por analisar o pedido de refúgio, Dublin III mantém a hierarquia de princípios estabelecida em Dublin II³⁵⁷. Igualmente, permanece a chamada “cláusula soberana”, pela qual qualquer Estado pode decidir tramitar o pedido de refúgio, ainda que não esteja obrigado, visando unidade familiar e o benefício do menor.

A Diretiva 2013/33/UE, publicada em 26 de junho de 2013 (mesma data que Dublin III), é uma reformulação da Diretiva 2003/9/CE do Conselho, estabelecendo normas em matéria de acolhimento dos solicitantes de proteção internacional. A relevância da Diretiva 2013/33/UE é a definição de conceitos importantes no Direito Comunitário dos Refugiados, destacando o que deve ser entendido por membros de família. Segundo essa Diretiva, a família precisa ter sido constituída no Estado de origem, englobando: a) o cônjuge do solicitante ou o parceiro não casado vivendo numa relação estável; b) os filhos menores dos casais ou do solicitante, desde que sejam solteiros, independentemente de terem nascido do casamento, fora do casamento ou de terem sido adotados; e, c) o pai, a mãe, ou outro adulto responsável pelo solicitante caso esse solicitante seja menor e solteiro (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 2 §c). Além disso, define a detenção como “qualquer medida de reclusão de um solicitante por um Estado-membro numa zona especial, no interior da qual o solicitante é privado da liberdade de circulação” (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 2 §h).

Como foi visto na análise de Dublin II, em Dublin III a liberdade de circulação dos solicitantes de refúgio está restrita ao território do Estado-membro onde o pedido foi apresentado, após o qual será concedido um documento que certifique o seu status de solicitante.

³⁵⁷ 1) Respeito à unidade familiar; 2) Estado que expediu documento de residência ou visto vigente; 3) Estado cuja fronteira foi cruzada de forma irregular pelo solicitante de refúgio; 4) Estado onde o solicitante de refúgio não tinha a obrigação de possuir visto; 5) Estado onde se localiza a zona internacional onde foi feito o pedido de refúgio.

Contudo, a Diretiva não estabelece parâmetros sobre o tamanho dessa área de livre circulação determinando, unicamente, que a área fixada pelo Estado-membro “deve deixar uma margem de manobra suficiente para garantir o acesso a todos os benefícios previstos na presente diretiva” (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 7 §1). Nesse sentido, o refugiado vai depender da subjetividade dos agentes do Estado-membro, os quais decidirão qual tamanho do território é suficiente para ter acesso aos benefícios. A polêmica pode surgir quando o tamanho autorizado se torna um grande centro de detenção ao ar livre, restringido a liberdade de circulação do refugiado a poucos quarteirões.

Desde o artigo 8 até o artigo 12 a Diretiva regula sobre a detenção dos solicitantes de refúgio, diferenciando-se de Dublin I e Dublin II, dado que estes instrumentos não se pronunciavam sobre esse ponto, mencionando apenas a deportação nos casos em que o pedido de refúgio tinha que ser analisado em outro Estado (COSTELLO; MOUZOURAKIS, 2016). O artigo 8 de Dublin III indica que solicitantes de refúgio podem ser detidos

- a) Para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade;
- b) Para determinar os elementos em que se baseia o pedido de proteção internacional que não poderia obter-se sem essa detenção, designadamente se houver risco de fuga do solicitante;
- c) Para determinar, no âmbito de um procedimento, o direito de o solicitante entrar no território;
- d) Se o solicitante detido estiver sujeito a um processo de retorno, ao abrigo da Diretiva 2008/115/CE [...] para preparar o regresso e/ou executar o processo de afastamento, e se o Estado-membro puder demonstrar, com base em critérios objetivos, designadamente que o solicitante já teve oportunidade de aceder ao procedimento de asilo, que há fundamentos razoáveis para crer que o seu pedido de proteção internacional tem por único intuito atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso;
- e) Se a proteção da segurança nacional e da ordem pública o exigirem (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 8 §3).

Não obstante, vale lembrar que o fato de ser um solicitante de refúgio não constitui uma causa para ser detido (UNIÃO EUROPEIA,

2013b, art. 8 §1). Além disso, o TJUE afirma que a Diretiva 2008/115/CE “não é aplicável a um nacional de país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2013, para. 33). Por outro lado, são necessários critérios objetivos estabelecidos por lei “para crer que o nacional de país terceiro objeto de um procedimento de regresso pode fugir” (UNIÃO EUROPEIA, 2008a, art. 3 §7). Especial atenção merece o ponto d), devido a que os Estados-membros consideram abusivos os pedidos de refúgio quando têm por único objetivo obstruir a execução da ordem de retorno, o que foi confirmado pelo TJUE³⁵⁸. Salienta-se que esse ponto não foi proposto pela Comissão, mas foi adicionado pelos Estados-membros (TSOURDI, 2016).

Para Silverman e Massa (2012), a detenção está composta por três elementos: 1) privação da liberdade; 2) ocorrer em uma instalação designada; e, 3) ser realizada no serviço de um objetivo relacionado à migração. Nesse contexto, para o ACNUR (2012a)

a **‘detenção’** se refere à privação da liberdade ou confinamento em um local fechado, do qual não se permite que o solicitante de refúgio saia pela própria vontade, incluindo, mas não limitado a presídios ou centros de detenção, instalações de recepção ou retenção. O local da detenção pode ser administrado tanto pelas autoridades públicas quanto por empresas privadas; o confinamento pode ser autorizado por um procedimento administrativo ou judicial, e o indivíduo pode ter sido confinado por uma autoridade “legal” ou não (p. 9, grifo no original).

Segundo Kotsioni, o parágrafo acima citado revela a variedade de motivos pelos quais o migrante pode ser detido: “por ter entrado no território de um Estado sem possuir os documentos de viagem necessários, para fins de identificação e triagem, ou como pretexto de

³⁵⁸ No Processo C-534/11 seguido por Mehmet Arslan contra a República Tcheca, o TJUE (2013) afirma que o requerente de refúgio não pode ser detido simplesmente por sua situação de entrada irregular. Contudo, “quando existirem indícios claros e concordantes de instrumentalização do quadro regulamentar relativo à atribuição do direito de asilo com o objetivo de tornar inoperante a aplicação da diretiva «regresso», suscetíveis de criar um abuso do direito de asilo” (para. 65). Dessa forma, as pessoas “não podem, abusiva ou fraudulentamente, invocar normas do direito da União”(para. 75). No caso citado, Arslan tinha “entrado no território de diversos Estados-membros sem que [fosse] mencionado qualquer pedido de asilo”, assim como “ter indicado claramente que, ao requerer o asilo, a sua intenção era por termo à sua detenção” (para. 78).

deportação” (2016, p. 42, tradução nossa)³⁵⁹. Na Austrália, por exemplo, é negado o direito de recorrer a um órgão judicial para contestar sua detenção e, quando não é possível o repatriamento, a detenção pode ocorrer por longos períodos, por até 7 anos (STEEL et al., 2011).

De acordo com o ACNUR (2012a), a detenção só procede em três situações. Em primeiro lugar, para proteger a ordem pública, evitando que o solicitante fuja do território ou em casos de identificação inicial e/ou verificação de segurança. Além disso, está permitida a detenção quando é necessário analisar os elementos que baseiam o pedido de refúgio e que não possam ser obtidos na ausência do solicitante.

Em segundo lugar, a detenção está permitida para proteger a saúde pública, agindo como medida preventiva no caso de doenças transmissíveis ou epidemias. Assim, a detenção deve ser realizada em instalações adequadas, como clínicas, hospitais, ou nos centros médicos das zonas internacionais (aeroportos) e fronteiras. Desse modo, também só pessoal médico qualificado pode, via judicial, solicitar uma prorrogação do prazo de detenção.

Em relação à detenção nas zonas internacionais o TEDH afirmou que “a preocupação legítima dos Estados de frustrar as tentativas cada vez mais frequentes de contornar as restrições de migração não deve privar os solicitantes de asilo da proteção oferecida por essas Convenções [Convenção de 1951 e Convenção Europeia de Direitos Humanos]” (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 1996, para. 43). Dessa forma, o direito de solicitar refúgio perante a ameaça de ser detido em zonas internacionais é protegido, como no caso dos aeroportos internacionais. Contudo, segundo Cornelisse, “todos os solicitantes de refúgio que chegaram ao aeroporto de Schiphol [Amsterdã] foram detidos durante a primeira etapa do seu procedimento, que poderia durar até quatro semanas” (2016, p. 88, tradução nossa)³⁶⁰.

Por último, a detenção é permitida se o solicitante de refúgio representa uma ameaça à segurança nacional. O ACNUR indica que a detenção não é justificada quando busca punir entrada ilegal ou como impedimento para solicitar refúgio (2012a).

Por outro lado, a Convenção Europeia de 1950 autoriza duas formas pelas quais os migrantes podem ser detidos: a) para impedir a entrada irregular no território; e, b) contra quem está em curso um

³⁵⁹ No original: “for having entered the territory of a State without possessing the necessary travel documents, for identification and screening purposes, or as a prelude to deportation”.

³⁶⁰ No original: “all asylum-seekers arriving at Schiphol airport were detained during the first stage of their procedure, which could last up to four weeks”.

processo de expulsão ou de extradição [CONVENÇÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, 1950, art. 5 §1(f)]. Assim, a detenção de migrantes irregulares não é uma prática arbitrária, mas pode gerar polêmica (PÉTIN, 2016). Ao analisar processos sobre detenção aos migrantes, o TEDH verificou que essa é uma prática comum que não conta com base jurídica sólida na legislação nacional, além das condições degradantes e desumanas que existem em vários Estados europeus (COSTELLO; MOUZOURAKIS, 2016). Por exemplo, na Grécia e em Malta “os principais problemas foram a superlotação, o saneamento inadequado e a falta de itens básicos de alívio” (KOTSIANI, 2016, p. 48, tradução nossa)³⁶¹, não cumprindo com as “Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos”, documento aprovado em 1955 pela ONU. O Conselho para o litígio da lei de estrangeiros da Bélgica afirmou que a Bélgica poderia cometer *refoulement* de forma indireta se o solicitante de refúgio demonstrava³⁶²

i) a existência de motivos sérios para um risco real de que ele/ela será vítima de tortura ou tratamento desumano no seu país de origem ou em qualquer outro país; e, ii) que ele/ela não pode encontrar proteção contra a devolução a esse país no Estado intermediário responsável pelo exame de seu pedido de refugiado (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2010, p. 8, tradução nossa)³⁶³.

Esse posicionamento é reafirmado pelo testemunho de um médico da organização Médicos Sem Fronteiras:

A maioria das doenças que trato está relacionada às circunstâncias de detenção. Por exemplo, é muito úmido - eu vi pacientes que dormiam em

³⁶¹ No original: “[This has, for instance, been observed by MSF in Malta and Greece] where the main problems were overcrowding, inadequate sanitation and lack of basic relief items”.

³⁶² No processo MSS contra Bélgica e Grécia, foi demonstrado que tanto a Grécia quanto a Bélgica violaram o artigo 3 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, isto é, a proibição da tortura, penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. A Grécia violou esse artigo devido às condições degradantes dos centros de reclusão onde estavam hospedados os requerentes de refúgio. Pela sua parte, a Bélgica violou o artigo 3 ao enviar de volta aos solicitantes de refúgio à Grécia, estando ciente das condições precárias dos mencionados centros de detenção (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2011).

³⁶³ No original: “(i) the existence of serious grounds for a real risk that he/she will be victim of torture or inhumane treatment in his/her country of origin or in any other country and (ii) that he/she cannot find protection from *refoulement* to that country in the intermediary State responsible for the examination of his/her refugee claim”.

colchões completamente molhados. As pessoas também enfrentam problemas relacionados à sua condição psicológica, e eles têm distúrbios do sono e problemas psicossomáticos (MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, 2014, p. 9, tradução nossa)³⁶⁴.

Esses distúrbios de sono e problemas psicossomáticos afetam gravemente a saúde mental do migrante recluso, podendo ter problemas de ansiedade, depressão ou suicídio. Como afirma o ACNUR, “a detenção aumenta a ansiedade, o medo e as frustrações e pode exacerbar experiências traumáticas passadas” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014a, p. 5, tradução nossa)³⁶⁵.

Em consequência, vê-se que a detenção dos migrantes irregulares viola os seus direitos fundamentais, seja por causar problemas na saúde ou pelo tratamento que recebem como se fossem criminosos.

Tal como indica a *Fundamental Rights Agency*

[a] detenção é uma grande interferência no direito à liberdade de qualquer indivíduo. No entanto, seu impacto em pessoas com necessidades específicas de saúde, sobreviventes de tortura e outros grupos em risco pode ser proporcionalmente maior do que para outros (FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, 2010, p. 28, tradução nossa)³⁶⁶.

A Primeira Câmara Cível do Tribunal de Cassações da França determinou que os migrantes irregulares não podiam ser detidos simplesmente por terem entrado no Estado de forma irregular (BEDUSCHI, 2014). Baseado nesta decisão, o Parlamento francês aprovou a Lei 2012-1560, pela qual se estabelece um período de detenção especial de seis horas, após o qual o migrante será liberado, se for permitido ficar legalmente na França, ou enviado a um centro de detenção administrativa para esperar a deportação ou expulsão (BEDUSCHI, 2014).

³⁶⁴ No original: “Most of the diseases I treat are connected to the detention circumstances. For example, it is too humid – I have seen patients who sleep on completely wet mattresses. People also face problems related to their psychological condition, and they have sleep disorders and psychosomatic issues”.

³⁶⁵ No original: “Detention increases anxiety, fear and frustrations and can exacerbate past traumatic experiences”.

³⁶⁶ No original: “Detention is a major interference with the right to liberty of any individual. However, its impact on persons with specific health needs, survivors of torture and other groups at risk may be proportionally higher than for others”.

Cabe adicionar que o TEDH, a partir do processo Saadi v. Reino Unido, aceitou que até que o Estado de destino não autorize a entrada no seu território, qualquer tipo de entrada é considerada não-autorizada, v.g, ilegal, motivo pelo qual a pessoa pode ser detida (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2008, para. 65). Assim, também devido aos fluxos de solicitantes de refúgio, os Estados de destino podem prendê-los por um período de tempo curto, suficiente para analisar seu pedido³⁶⁷. Em consequência, os Estados só precisam demonstrar se a necessidade da detenção do solicitante de refúgio está vinculada ao objetivo de prevenir a entrada irregular no território, assim como as condições apropriadas do local de detenção (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2008, para. 74).

Logo, a prática revela que são três os contextos nos quais os migrantes podem ser detidos, contextos diferentes dos mencionados pelo ACNUR (COSTELLO; MOUZOURAKIS, 2016) O primeiro acontece com a chegada dos migrantes irregulares, os quais entraram de forma irregular no território. Desse modo, eles são susceptíveis à detenção em conformidade com a maioria das leis de migração dos Estados, ainda que essa detenção seja contrária ao artigo 31 da Convenção de 1951, mencionada anteriormente. O segundo contexto está dado pelo trânsito dos solicitantes de refúgio de um Estado a outro, conhecidos como movimentos secundários, ilustrados linhas acima, através da “Rota dos Balcãs”. Por último, quando o solicitante de refúgio chega ao Estado de destino pode ser detido devido a não ter pedido refúgio no primeiro Estado ao qual chegou, tal como é estabelecido pelo *Dublin System*.

Salienta-se que as pessoas vulneráveis também não estão isentas de serem detidas, devido a não existir uma proibição explícita no direito internacional, seja no ICCPR³⁶⁸, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ou na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Todavia, a Diretiva 2008/115/CE indica que “[d]eve atribuir-se especial atenção à situação das pessoas vulneráveis e ser prestados cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico de doenças” [UNIÃO EUROPEIA, 2008a, art. 16(3)]. Assim, também “a Convenção das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos da Criança não proíbe a detenção de menores

³⁶⁷ No caso de Saadi, a detenção foi pelo período de sete dias.

³⁶⁸ O ICCPR simplesmente afirma que “[t]oda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado [1966, art. 24(1)], sem fazer referência à proibição da detenção do menor.

de idade” (PÉTIN, 2016, p. 99, tradução nossa)³⁶⁹. Como afirma Sampson e Mitchell, “[a] detenção tornou-se cada vez mais um meio preferido para os Estados manterem e afirmarem sua autoridade e legitimidade territorial e responderem às pressões políticas crescentes em relação à segurança nas fronteiras” (2013, p. 98, tradução nossa)³⁷⁰. Desta forma, os Estados reforçam, de forma simbólica, sua soberania através do controle de fronteiras (LEERKES; BROEDERS, 2010).

Essas práticas têm por objetivo desencorajar a chegada de refugiados aos Estados de destino, restringir os movimentos secundários, assim como facilitar o retorno dos migrantes irregulares e aqueles cujo pedido de refúgio foram rejeitados (KOTSIANI, 2016). Além disso, a privatização do sistema de detenção tem se tornado um negócio lucrativo. No Reino Unido, “em 2010, aproximadamente 392.000 migrantes foram detidos, custando aos contribuintes US\$ 1,77 bilhões uma média de US\$ 122 por dia por leito” (DETENTION WATCH NETWORK, 2017, p. 1, tradução nossa)³⁷¹. Nos Estados Unidos, o governo gastou, em 2010, US\$ 1,7 bilhões no sistema de detenção para migrantes, sendo que 70% dos detidos ficam presos nas penitenciárias dos condados e municipais sob acordos ad hoc (KALHAN, 2010). Em 2016, o orçamento foi de US\$ 2,3 bilhões, sendo 62% operado por empresas privadas, tendo um custo de US\$124 por adulto detido (DETENTION WATCH NETWORK, 2017).

Assim, também vale salientar o incremento dos investimentos nos centros de detenção nos Estados de trânsito. Por exemplo, a Ucrânia recebeu €30 milhões da UE destinados à construção de nove centros de detenção, com o objetivo de deter os migrantes irregulares enviados pela UE à Ucrânia (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2012). Essa ajuda é similar à recebida pela Turquia, segundo o Acordo UE-Turquia, o qual será analisado mais à frente.

O Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária da ONU fez públicas suas observações feitas na visita à Grécia em 2013

a detenção de uma pessoa pode ser arbitrária pelo fato de não serem aplicadas alternativas à detenção, a falta de uma revisão judicial efetiva e

³⁶⁹ No original: “the United Nations (UN) Convention on the Rights of the Child does not forbid the detention of minors”.

³⁷⁰ No original: “Detention has increasingly become a preferred means for states to maintain and assert their territorial authority and legitimacy, and respond to mounting political pressures regarding border security”.

³⁷¹ No original: “In 2010, approximately 392,000 immigrants were detained, costing taxpayers US\$1.77 billion at an average of US\$122 a day per bed”.

a duração excessiva da detenção. Na maioria dos centros de detenção visitados pelo Grupo de Trabalho, as condições eram muito inferiores ao estabelecido pelas normas internacionais de direitos humanos, entre outros motivos, devido à superlotação. Em muitos centros de detenção de solicitantes de refúgio, as condições são terríveis e sem higiene, e as instalações estavam em mau estado de reparação (GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DETENCIÓN ARBITRARIA, 2014, p. 2, tradução nossa)³⁷².

Há casos documentados pelo TEDH, nos quais a Grécia é condenada por violar a Convenção Europeia de Direitos Humanos, especialmente os artigos 3 (proibição de tratamentos desumanos ou degradantes), e o artigo 5(1) (direito à liberdade e segurança), devido às detenções arbitrárias contra os migrantes³⁷³ (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2017). Contudo, o sistema de detenção da Grécia é financiado pelos Fundos da Comissão Europeia (KOTSIONI, 2016).

³⁷² No original: “la detención de una persona puede ser arbitraria por el hecho de que no se apliquen alternativas a la detención, la inexistencia de una revisión judicial efectiva y la duración excesiva de la detención. En la mayoría de los centros de detención visitados por el Grupo de Trabajo, las condiciones eran muy inferiores a lo que dictan las normas internacionales de derechos humanos, entre otras razones debido al extremo hacinamiento. En muchos centros de detención de los solicitantes de asilo, las condiciones son deplorables y poco higiénicas y es precario el estado de mantenimiento de las instalaciones”.

³⁷³ Salienta-se o processo de Sharifi e Outros contra Itália e Grécia. A principal característica do processo é a expulsão massiva de estrangeiros. O processo engloba 32 afegãos, 2 sudaneses, e 1 eritreu que entraram de forma ilegal na Itália procedentes da Grécia. Assim, a Itália deportou-os para a Grécia, receando serem deportados para seus Estados de origem, onde poderiam sofrer tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes. Diante desse cenário, o TEDH julgou que houve violações da Convenção Europeia de 1950 por parte da Grécia e da Itália. A Grécia violou o artigo 13 da Convenção Europeia de 1950, uma vez que os imigrantes não tiveram a oportunidade de acionar o sistema judiciário grego para denunciar as violações à Convenção Europeia de 1950, assim como violação do artigo 3, em razão da falta de acesso ao sistema de refúgio e risco de deportação ao Afeganistão, onde poderiam sofrer maus tratos. Em relação à Itália, o TEDH confirmou a violação do artigo 4 do Protocolo n. 4 da Convenção Europeia de 1950, artigo que proíbe as expulsões coletivas de estrangeiros, assim como uma combinação do artigo 3 e 13 da mencionada Convenção, devido à falta de acesso ao sistema de refúgio italiano. Além disso, o TEDH afirmou que o *Dublin System* deveria funcionar como uma norma complementar à Convenção Europeia de 1950, e não como uma forma de legitimar as deportações coletivas de estrangeiros e discriminação quanto ao acesso ao sistema de refúgio de cada Estado-membro (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2014)

Além disso, a UE estabelece como prazo máximo dezoito meses de detenção, sendo que “18 meses de privação total de liberdade pessoal é comparável ao tipo de punição estabelecida para crimes graves em muitos Estados” (BERTIN; FONTANARI; GENNARI, 2013, p. 41, tradução nossa)³⁷⁴. Essa prática está ligada às políticas de segurança implementadas na UE criminalizando a migração irregular, punindo-a com tempo de detenção equiparado a outros crimes comuns. Ademais, o Tribunal Europeu de Justiça reconheceu que “os Estados-membros podem criminalizar a entrada ou estadia ilegal, e podem deter os nacionais de terceiros países para determinar se sua permanência é lícita” (RAFFAELLI, 2012, tradução nossa)³⁷⁵, devido a que não interferem com a Diretiva 2008/115/CE (Diretiva do Retorno). O efeito imediato da criminalização da migração irregular é a exclusão do mercado de trabalho, obrigando-os a se inserir no mercado de trabalho informal ou em atividades criminosas (ENGBERSEN; LEUN, 1998), fechando um círculo vicioso da percepção negativa sobre os migrantes em geral.

O sistema de detenção de migrantes reforça a percepção negativa sobre eles, rotulando-os como perigosos e indesejados. Diante desse cenário, o ACNUR reforça o papel das alternativas à detenção. Segundo esse organismo, as alternativas são:

Qualquer legislação, política ou prática que permita que os solicitantes de refúgio residam na comunidade sujeitos a uma série de condições ou restrições à sua liberdade de circulação. As alternativas à detenção não devem se tornar formas alternativas de detenção, nem impostas quando não são necessárias condições de libertação ou liberdade. Devem respeitar o princípio da intervenção mínima e prestar muita atenção à situação específica de grupos vulneráveis específicos. A liberdade e a liberdade de circulação dos solicitantes de refúgio são sempre a primeira opção (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS

³⁷⁴ No original: “18 months total deprivation of personal freedom is comparable to the kind of punishment handed out for serious criminal offences in many countries”.

³⁷⁵ No original: “member states may criminalize illegal entry or stay, and they may place third-country nationals in detention in order to determine whether their stay is lawful”.

PARA OS REFUGIADOS, 2014a, p. 1, tradução nossa)³⁷⁶.

Dessa forma, tenta-se que a detenção seja considerada medida de último recurso. Para o ACNUR, as alternativas à detenção podem ser as seguintes (2012a): a) registro e/ou entrega de documentos de identidade ou de viagem, como é o caso dos passaportes; b) provisão de fiador, garantindo a presença do solicitante de refúgio em compromissos e audiências oficiais, também as audiências de fiança, que devem ser preferencialmente automáticas; c) residência assinada até que seu status seja determinado; d) liberação/supervisão comunitária, podendo incluir ajuda em encontrar moradia, escolas, ou trabalho; e) elaboração de relatórios periódicos durante o procedimento de determinação da condição de refugiado; f) monitoramento eletrônico; e, g) recolhimento domiciliar obrigatório.

Para aplicar essas medidas, é importante ter em consideração a existência de fatores de risco por parte do solicitante de refúgio, avaliando se há

um histórico de não cooperação, um histórico de aquiescência ou não-aquiescência às condições de liberação ou fiança, família ou outras relações comunitárias ou redes de suporte no país de refúgio, a vontade ou recusa em fornecer informações acerca dos elementos básicos de sua solicitação, ou se o pedido é considerado manifestamente infundado ou abusivo (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2012a, para. 22).

A importância das alternativas à detenção é o menor impacto sobre a saúde física e psicológica do migrante detido, diferentemente da detenção que pode provocar danos a longo prazo na saúde do migrante. Já no âmbito da UE, a Diretiva 2008/115/CE, conhecida como a Diretiva do Retorno afirma que:

O recurso à detenção para efeitos de afastamento deverá ser limitado e sujeito ao princípio da proporcionalidade no que respeita os meios

³⁷⁶ No original: “Any legislation, policy or practice that allows asylum-seekers to reside in the Community subject to a number of conditions or restrictions on their freedom of movement. Alternatives to detention must not become alternative forms of Detention, nor imposed where no conditions on release or liberty are required. They should respect the principle of minimum intervention and pay close attention to the specific situation of particular vulnerable groups. The liberty and Freedom of movement for asylum-seekers is always the first option”.

utilizados e os objetivos perseguidos. A detenção só se justifica para preparar o regresso ou para o processo de afastamento e se não for suficiente a aplicação de medidas coercivas menos severas (UNIÃO EUROPEIA, 2008a, para. 16).

Baseada nisso, a Diretiva 2013/33/UE pede para os Estados-membros considerarem aplicar medidas alternativas menos coercivas³⁷⁷ [UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 8(2)]. Assim, lista como alternativas à detenção “a apresentação periódica às autoridades, o depósito de uma caução ou a obrigação de permanecer em determinado lugar” [UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 8(4)]. Assim, as alternativas à detenção foram incorporadas na legislação de alguns Estados-membros da UE, como no caso a Áustria, Bélgica, Lituânia, Países Baixos, Reino Unido, Eslovénia e Suécia. Contudo, não há uma padronização sobre o que é uma alternativa à detenção. Por exemplo, na Eslovênia consideram como alternativas à detenção a reclusão em centros especializados e o tempo de tolerância durante o qual o migrante não pode ser deportado (BLOOMFIELD, 2016), desvirtuando o objetivo das alternativas. Além disso, excetuando o Reino Unido e a Bélgica, nos outros Estados as alternativas à detenção estão mal regulamentadas quanto à forma de aplicar as restrições nelas contidas (BLOOMFIELD, 2016). Não obstante, no Reino Unido tem-se reportado que o uso de tornozeleira eletrônicas por parte dos migrantes pode gerar estresse e a exclusão social, devido ao fato de serem “rotulados” (CAMPBELL; BAQUERIZA; INGRAM, 2011). Vistas assim, as alternativas à detenção parecem não representar nenhum avanço significativo em relação à detenção dos migrantes em centros de reclusão. Todavia, vale ressaltar que tanto a detenção quanto as alternativas à detenção somente serão aplicadas quando a detenção tem justificativa (BLOOMFIELD, 2016).

Quanto à detenção, salienta o artigo 8(3) ponto e) da Diretiva 2013/33/UE, o qual trata das políticas de securitização da Guerra Global ao Terror, e que não estabelece quais os requisitos para considerar que o solicitante de refúgio seja considerado uma ameaça à segurança nacional ou à ordem pública. No entanto, as necessidades de mão de obra qualificada por parte dos Estados de destino geram uma demanda de migração, pelo que esses Estados incentivam a migração dos trabalhadores altamente qualificados, ao mesmo tempo em que tentam

³⁷⁷ Segundo o ACNUR (2006b), estas alternativas à detenção permitem que os solicitantes de refúgio residam na comunidade, sujeitos a determinadas condições e restrições em sua liberdade de movimento.

barrar a migração daqueles que não satisfazem as exigências do mercado. Contudo, o desenvolvimento econômico não somente gera trabalhadores qualificados, mas também gera empregos que não precisam de alta qualificação e não atraem a população local, como no caso “[a] agricultura, construção, limpeza, restauração, segurança e uma “panóplia” de outras atividades ligadas ao lazer” (BAGANHA et al., 2006, p. 24, tradução nossa)³⁷⁸.

Em consequência, a Diretiva 2013/33/UE deixa para o direito interno de cada Estado-membro a tarefa de legislar sobre os fundamentos da detenção contra esse grupo de migrantes. Além disso, os Estados-membros podem “impor limites monetários e/ou temporais à prestação de assistência jurídica e de representação legal a título gratuito” que receba o solicitante, assim como “prever que, no que respeita a taxas e outros encargos, o tratamento concedido aos solicitantes não seja mais favorável do que o geralmente dispensado aos seus nacionais em matérias atinentes à assistência jurídica” (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 9 §8). Ademais, “os Estados-membros podem exigir o reembolso total ou parcial de quaisquer despesas pagas” (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 9 §9). Assim também é caso do Estado-membro que não possua instalações especiais para a detenção dos solicitantes de refúgio, onde podem ser reclusos em estabelecimentos prisionais, separados dos reclusos comuns (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 10). No entanto, o Tribunal de Justiça da União Europeia afirmou que a falta de instalações especiais para as detenções não é motivo suficiente para decretar a reclusão do solicitante de refúgio em estabelecimentos prisionais, ainda que estejam separados dos reclusos comuns (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2014b).

A detenção ou privação da liberdade não pode ser concebida como uma ferramenta no controle dos fluxos migratórios aplicada de forma automática a todos os solicitantes de refúgio, mas deve ser aplicada como medida de último recurso, baseada na necessidade e proporcionalidade de cada caso individual. Por outro lado, reportaram-se casos nos quais o Estado-membro emite ordem de retorno aos solicitantes de refúgio, sem ter passado pelos procedimentos de identificação nem análise individual dos casos. Por exemplo, na Itália vários menores não acompanhados, procedentes da Gâmbia ou Senegal, foram registrados como adultos devido à falta de documentação,

³⁷⁸ No original: “agriculture, construction, cleaning, catering, security, and a ‘panoply’ of other activities connected with leisure”.

possibilitando serem sujeitos de ordem de retorno por parte do governo italiano (EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, 2015). Além disso, não há base para afirmar que as políticas de detenção gerem algum impacto de intimidação sobre a migração irregular.

Diante dessas violações, o que pode fazer o ACNUR? O artigo 73 do Tratado de Amsterdã possibilita consultar o ACNUR “e com outras organizações internacionais competentes sobre questões relacionadas com a política de asilo” (1997). O artigo 28 da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen (1985b) permite aos Estados-membros cooperarem com o ACNUR no que se refere à aplicação da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Contudo, esses dois dispositivos só afirmam o carácter supervisor do ACNUR sem autoridade para decidir sobre as políticas migratórias da UE à luz do Direito Internacional dos Refugiados. Dessa forma, os pareceres do ACNUR não têm carácter vinculante. Ademais, o orçamento do ACNUR depende, em grande medida, das contribuições voluntárias feitas pelos Estados, sendo que 78% do orçamento é coberto com as doações do grupo de dez maiores contribuintes (SY, 2015), pelo que são capazes de influenciar as políticas do ACNUR³⁷⁹.

Vista assim, a Diretiva 2013/33/UE criminaliza os solicitantes de refúgio. Em primeiro lugar, pedindo a contribuição dos solicitantes para cobrir os custos da assistência legal, assim como não conceder tratamento mais favorável. Portanto, há vários exemplos de leis que fazem vulnerável a situação do refugiado. Por exemplo, em janeiro de 2016 o parlamento dinamarquês legalizou o confisco de bens não essenciais, e que não possuam valor sentimental para seu proprietário, até por um valor que não ultrapasse as 10,000 coronas dinamarquesas, aproximadamente €1,430 (THE GUARDIAN, 2016b). Igualmente, na Suíça os refugiados têm que entregar ao governo a soma de 1,000 francos suíços, equivalentes a €915 (THE GUARDIAN, 2016a). Do mesmo modo, na Baviera, a confiscação procede quando o montante ultrapassa €350 e €750 em Baden-Württemberg (EL PAÍS, 2016).

Essas medidas draconianas têm por objetivo cobrir os custos do Estado para a manutenção dos campos de refugiados, assim como que os refugiados consumam seu pecúlio antes de se beneficiar com os

³⁷⁹ Os dez maiores governos contribuintes com o orçamento do ACNUR são (cifras em dólares americanos): 1) Estados Unidos (1,041,707,225); 2) Japão (252,939,102); 3) União Europeia (213,490,514); 4) Reino Unido (161,152,531); 5) Suécia (128,910,259); 6) Alemanha (116,617,788); 7) Kuwait (112,356,762); 8) Dinamarca (86,486,360); 9) Países Baixos (85,568,687); e, 10) Noruega (80,177,988) (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014a).

subsídios estatais. Estas disposições têm amparo legal no artigo 17 da Diretiva 2013/33/UE, a qual permite aos Estados-membros “exigir aos solicitantes que contribuam, total ou parcialmente, para a cobertura das despesas decorrentes das condições materiais de acolhimento e dos cuidados de saúde”, assim como pedir o respetivo reembolso “se se verificar que [...] dispunha de meios suficientes para custear as condições materiais de acolhimento e os cuidados de saúde” (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 17 §4).

Além disso, em concordância com a Diretiva 2003/9/CE, a Diretiva 2013/33/UE estabelece que “os Estados-membros podem dar prioridade aos cidadãos da UE e aos nacionais dos Estados partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e a nacionais de países terceiros que sejam residentes legais³⁸⁰” (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 15 §2). Em consequência, a situação económica do solicitante se torna frágil, devido a este obstáculo para entrar no mercado de trabalho, além dos gastos da viagem a partir de seu Estado de origem, assim como os gastos com assistência legal e confisco de bens que pode sofrer para pagar os gastos da sua estadia no campo de refugiados.

Por último, a Diretiva 2013/33/UE regula se procede a retirada ou redução do benefício de acolhimento quando:

- a) Abandonar o local de residência estabelecido pela autoridade competente sem a informar ou sem autorização caso esta lhe seja exigida; ou
 - b) Não cumprir as obrigações de se apresentar ou não satisfizer pedidos no sentido de fornecer informações ou comparecer para entrevistas pessoais sobre o procedimento de asilo durante um período razoável estabelecido no direito nacional; ou
- [...]
2. Os Estados-membros podem igualmente reduzir o benefício das condições materiais de acolhimento se puderem determinar que o solicitante, sem que houvesse razão para tal, não apresentou o pedido de proteção internacional logo que razoavelmente praticável após a sua chegada ao Estado-Membro em causa.
 3. Os Estados-membros podem reduzir ou retirar o benefício das condições materiais de acolhimento se o solicitante tiver dissimulado os seus recursos

³⁸⁰ Os Estados-membros do Espaço Económico Europeu são, além dos Estados-membros da UE, a Noruega, Islândia e Liechtenstein.

financeiros e, portanto, beneficiar indevidamente das condições materiais de acolhimento.

4. Os Estados-membros podem estabelecer sanções aplicáveis a violações graves das regras vigentes nos centros de acolhimento, bem como a comportamentos violentos graves (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 20).

Em consequência, apesar dos grandes avanços ocorridos na UE, a legislação comunitária ainda se foca “na prevenção de abusos do sistema de refúgio, a restrição dos movimentos secundários dos solicitantes de refúgio [...] ao invés de prover uma adequada proteção dos direitos humanos dos solicitantes de refúgio” (VELLUTI, 2014, p. 105, tradução nossa)³⁸¹. Por esses motivos, critica-se o funcionamento do CEAS, pois parece que pretende proteger os valores do Estado-nação e não os direitos humanos (LUI, 2002). Salienta-se que a Carta Europeia é aplicada, sem distinção, tanto a cidadãos europeus quanto aos nacionais de terceiros países. Desta forma, pode se afirmar que essas disposições são contrárias ao artigo 1 da Carta Europeia, artigo que define a dignidade humana como inviolável, respeitada e protegida. Portanto, ao estabelecer diferentes proteções aos direitos de cidadãos europeus e nacionais de terceiros países, lesa-se a dignidade desses últimos, reforçando a percepção negativa do estrangeiro como cidadão de segunda categoria, sem direitos completos.

Ressalta-se que essa política de desencorajamento da migração não é atual, mas foi identificada por Grahl-Madsen quando em 1983 afirmou que “a tragédia do nosso tempo [é] que vários Estados procuram vários métodos para prevenir ou, pelo menos, desencorajar os refugiados de chegarem às suas costas para buscar refúgio” (1983, p. 20, tradução nossa)³⁸². Além disso, os Estados-membros da UE são recomendados a fecharem suas representações diplomáticas nos Estados que estão envolvidos em guerras (FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, 2015). Em consequência, sírios ou apátridas palestinos que moram na Síria vêm diminuídas suas opções para entrarem na UE como migrantes documentados, ainda que o TJUE reconheça suas

³⁸¹ No original: “prevention of abuses of the asylum system, the restriction of secondary movements of asylum-seekers [...] rather than being premised on providing an adequate protection of asylum-seekers’ human rights”.

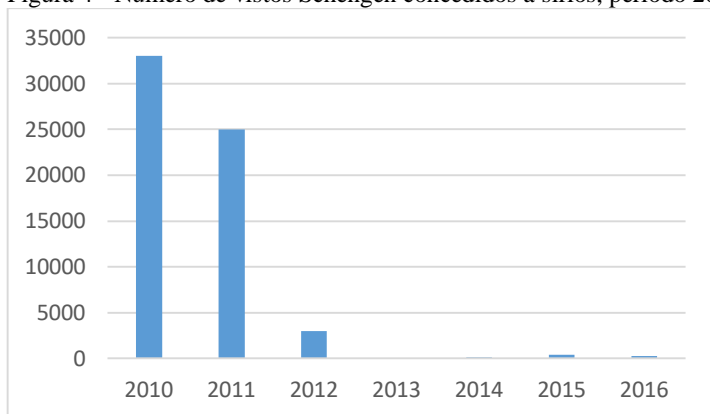
³⁸² No original: “It is part of the tragedy of our times that several states by various methods are seeking to prevent or at least to discourage refugees from reaching their shores to seek sanctuary”.

necessidades de proteção (Casos C-31/09³⁸³; C-364/11³⁸⁴). A Figura 4 mostra como a guerra na Síria tem influenciado fortemente a queda de obtenção de passaportes para entrar na área Schengen por parte dos cidadãos sírios

³⁸³ O litígio foi apresentado por Nawras Bolbol, que é uma apátrida de origem palestina, contra o Gabinete da Imigração e da Nacionalidade da Hungria (doravante, Gabinete). Bolbol deixou a Faixa de Gaza, em janeiro de 2007, junto com seu marido, e entrou na Hungria, onde obteve uma autorização de residência emitida pela autoridade responsável pela emigração. Em junho de 2007 apresentou ao Gabinete um pedido de refúgio, invocando a situação de insegurança que se vivia na Faixa de Gaza. Seu pedido estava baseado no artigo 1(d) da Convenção de 1951, devido a ser palestina residente fora da zona de atuação da UNRWA, dado que seu pai era beneficiário da proteção oferecida pela UNRWA. O Gabinete indeferiu o pedido de refúgio, argumentando que a requerente não se encaixava na definição de refugiado, pois não deixou o seu país de origem devido a perseguições por razões raciais ou religiosas, de nacionalidade ou por razões políticas. Além disso, o Gabinete afirmou que o artigo 1(d) não confere automaticamente o reconhecimento do estatuto de refugiado, mas constitui uma disposição relativa ao campo de aplicação pessoal da Convenção de 1951. O Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu pela concessão do status de refugiada à Bolbol, baseando-se no artigo 12(1)§a da Diretiva 2004/83. Ainda que Bolbol possa ter se registrado na UNRWA, ela não morava na Faixa de Gaza e não podia se esperar que regressasse à Palestina para ser beneficiada pela proteção da UNRWA, pelo que os Estados partes na Convenção de 1951 deviam reconhecer-lhe automaticamente o status de refugiada (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2010).

³⁸⁴ Processo iniciado por El Kott contra o Gabinete da Imigração e da Nacionalidade da Hungria (doravante, Gabinete). El Kott morava em condições difíceis no campo de refugiados de Ein El-Hilweh da UNRWA, no Líbano. Após sua casa cair produto de um incêndio e de ter sido ameaçado, deixou este campo e fugiu do Líbano. Chegando à Hungria o Gabinete não lhe reconheceu como refugiado, mas também não emitiu ordem de expulsão baseado no artigo 21(1) da Diretiva 2004/83 (princípio do *non-refoulement*). El Kott argumentava seu pedido de refúgio na base de a proteção oferecida pela UNRWA ter cessado, pelo qual deveria ser reconhecido automaticamente como refugiado pelos Estados parte da Convenção de 1951. O Gabinete afirmava que, o fato de ter cessado a proteção da UNRWA a invocação da Diretiva 2004/83 não garantia automaticamente a concessão do estatuto de refugiado. O Tribunal de Justiça da União Europeia determinou que, ainda que o requerente, por própria vontade, deixou a proteção da UNRWA, deve ser levado em conta as condições de proteção oferecidas por essa agência, concluindo que, efetivamente, a proteção tinha cessado no momento em que o requerente de refúgio vivia em um estado permanente de insegurança. Por esses motivos, o Gabinete devia conceder o estatuto de refugiado ao requerente (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2012).

Figura 4 - Número de vistos Schengen concedidos a sírios, período 2010-2016

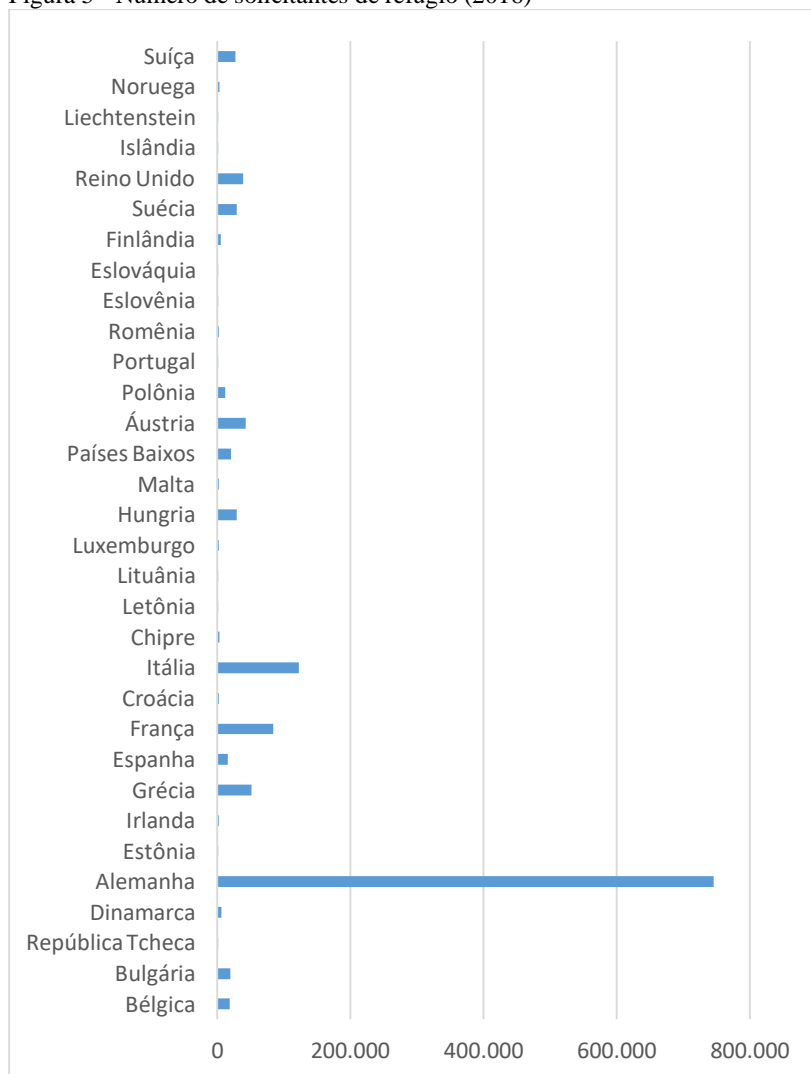


Fonte: SCHENGEN VISA INFORMATION, 2010-2016

Como se percebe no gráfico acima, no ano de 2013 nenhum visto foi concedido a nacionais sírios, após o que as cifras não retomaram seus anteriores registros, sendo que em 2015 foram concedidos 385 vistos e em 2016 apenas 236 para entrar na área Schengen. Diante da pouca possibilidade de obter visto que permita entrar como migrante regular no território da UE, as pessoas que fogem da guerra na Síria são obrigadas a migrar de forma irregular, colocando em risco sua vida. Além disso, outras opções, como a concessão de vistos humanitários, não são uma prática frequente (COSTELLO; MOUZOURAKIS, 2016), pois que os vistos humanitários não são uma opção viável para os solicitantes de refúgio.

Por outro lado, ainda que Dublin III seja uma versão aperfeiçoada de Dublin II, mostra-se incapaz de eliminar as assimetrias entre os sistemas de refúgio nacionais dos Estados-membros da UE, tal como demonstra a Figura 5

Figura 5 - Número de solicitantes de refúgio (2016)



Fonte: EUROSTAT, 2017.

Dos 1.259,955 de pedidos de refúgio feitos no território da União Europeia, a maioria ocorreu na Alemanha (745,155), depois Itália (122,960) e França (84,270) (EUROSTAT, 2016). Nesse sentido, o sistema de refúgio alemão é diferente do búlgaro, dado que a economia

alemã é mais forte do que a economia búlgara, pelo que os solicitantes de refúgio veem na Alemanha maiores oportunidades de emprego, o que se traduzido em maior qualidade de vida³⁸⁵. Também a Grécia, devido à sua localização geográfica, é a porta de entrada da Europa para aqueles fluxos de refugiados vindos da Ásia (51,100), fenômeno não experimentado pela Irlanda, a qual registrou 2,245 pedidos de refúgio em 2016. Essas assimetrias impedem uma completa harmonização com cada um dos sistemas de refúgio europeus.

Apesar do marco legal e institucional do *Dublin System*, cabe questionar se está em harmonia com o Direito Internacional, uma vez que este manifesta que cada Estado é responsável por processar os pedidos de refúgio feitos por aqueles que se encontram sob sua jurisdição, tal como indicado pelo ICCPR:

Os Estados Partes [...] comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição [art. 2 (1)].

De acordo com o estabelecido pelo ICCPR, o *Dublin System* deixa vulneráveis os direitos dos solicitantes de refúgio, pois o primeiro Estado da UE em que seus dados são registrados é que deve ser responsável por analisar seu pedido de refúgio. Dessa forma, fica restrita a liberdade de decidir o Estado onde se sentirão seguros e possam desenvolver tranquilamente seus projetos de vida.

Vistos estes argumentos, pode-se afirmar que o objetivo da reunião de Tampere não foi alcançado, cedendo espaço a uma política comum mais restritiva em relação à migração. Por exemplo, a Diretiva 2003/109/CE³⁸⁶ estabelece uma estrutura que regula a entrada, estadia, direitos e o status dos migrantes de longa duração. Essa Diretiva obriga aos Estados-membros adotarem um padrão mínimo referente aos direitos dos migrantes (UNIÃO EUROPEIA, 2003c). Não obstante, comparada às legislações nacionais da França ou Bélgica, a Diretiva estabelece um

³⁸⁵ Contudo, a lei alemã exclui a perseguição feita por agentes não estatais na sua definição de refúgio (SY, 2015).

³⁸⁶ Diretiva do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao status dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

padrão baixo. A Tabela 2 faz uma comparação entre as legislações francesa, belga e a Diretiva 2003/109/CE.

Tabela 2 - Diferenças entre as legislações francesa, belga e a Diretiva 2003/109/CE

	França	Bélgica	Diretiva 2003/109/CE
Aplicar para residência de longa duração	3 anos	3 anos	5 anos
Direito automático de reunião familiar	Sim	Sim	Não
Livre acesso ao mercado de trabalho	Sim	Sim	Preferência aos nacionais
Direito de votar	Sim	-----	Não
Perda do status por desemprego	Não	Não	Sim
Tempo de espera para perda de status	Sim	Sim	Perda imediata
Cidadania	3 anos	5 anos	Não

FONTE: Adaptado de Luedtke (2009)

Contudo, ainda que essa Diretiva estabeleça um padrão mais baixo que as legislações francesa e belga, é mais generosa que as legislações de outros Estados. Dessa forma, a Diretiva recebeu o apoio da França, Bélgica, Finlândia, Suécia e os Países Baixos, pois, ao estabelecer menos direitos que suas legislações nacionais, “obrigava-os” a implementar essas novas restrições (LUEDTKE, 2009).

Em relação à reunião familiar, a legislação também se tornou mais rígida. A primeira proposta da Diretiva permitia o reagrupamento familiar para todos os menores de idade. Não obstante, a versão final da Diretiva 2003/86/CE incluiu “[a] possibilidade de limitar o direito ao reagrupamento familiar de crianças com idade superior a 12 anos” (UNIÃO EUROPEIA, 2003b, para. 12). Nesse contexto, “o Parlamento Europeu, argumentando que esta parte da Diretiva violava o Direito Internacional, contestou a Diretiva perante o Tribunal Europeu de

Justiça, mas perdeu” (LUEDTKE, 2009, p. 143, tradução nossa)³⁸⁷. Assim, não foram atingidos os objetivos da reunião de Tampere devido ao novo cenário configurado a partir do 11/9. Estados como a França ou Espanha introduziram um teste para os membros de família de pessoas com treze anos ou mais, com o intuito de baixar os parâmetros da reunião familiar e prevenir a migração familiar (JOPPKE, 2011).

Apesar das afrontas feitas contra o Direito Internacional dos Refugiados, salienta-se a importância que tem para os Estados de destino. Segundo Hathaway, o direito dos refugiados “parte da necessidade dos Estados se comprometerem a encontrar respostas adequadas à chegada massiva de migrantes, assim como definir seus valores legais e políticos” (2007, p. 99, tradução nossa)³⁸⁸. Além disso, o direito dos refugiados dá aos Estados uma ampla margem para maximizar o controle das suas fronteiras (HATHAWAY 1990).

A elaboração de respostas a partir de valores legais e políticos facilitará a construção de políticas destinadas a responder aos fluxos de migrantes de forma conjunta e coordenada com outros Estados, ou com a comunidade internacional. A elaboração de respostas deve ser feita em parceria com outros Estados, pois feita de forma solitária pode representar muita carga para o Estado de destino. É por isso que a elaboração dessas políticas exige que os Estados ajam de forma justa e equitativa, isto é, através de um sistema organizado e coerente que evite arbitrariedades.

Os primeiros visando oferecer um melhor trato aos refugiados, é dar respostas às situações complexas que precisam da observação atenta por parte dos agentes encarregados para atenderem aos pedidos de refúgio. Para elaborar essas respostas foram formulados dois modelos para determinar o nível de perseguição que se está sofrendo.

O primeiro modelo foi desenvolvido por Jean-Yves Carlier, o qual consiste em uma pergunta central: Existe risco de perseguição se o solicitante de refúgio voltar ao seu país de origem? Esta pergunta central é subdividida em três perguntas específicas: Até que ponto existe o risco de perseguição? Até que ponto pode-se falar em perseguição? Até que

³⁸⁷ No original: “The European Parliament, arguing that this part of the Directive was in violation of international law, challenged the Directive before the European Court of Justice but lost”.

³⁸⁸ No original: “[the practicality of refugee law follows from] the need of governments committed to border control for a mechanism to respond to the arrival of involuntary migrants that is reconcilable to hard realities, as well as to states' own basic legal and political values”.

ponto o risco de perseguição está estabelecido? (CARLIER et. al., 1997).

Este modelo é importante dado que, sem uma guia para tomar as decisões, o pedido dos refugiados é deixado ao juízo dos organismos de decisão, os quais podem ter opiniões formadas ou subjetivas. Nesse sentido, quanto mais fundamental o direito é, como são os direitos de primeira geração, menos quantitativa é a avaliação. Mas, se o direito não tem prioridade, caso os direitos de segunda geração, a avaliação será mais quantitativa e qualitativa (CARLIER et. al., 1997).

Esse modelo coloca ênfase na hierarquia dos direitos ameaçados, onde os direitos civis e políticos são mais importantes que os sociais, econômicos ou culturais. Essa hierarquia serviria de base para que o agente do Estado de destino pudesse tomar sua decisão em relação ao pedido de refúgio. Contudo, a crítica feita a esse modelo é que não estabelece como reagir perante situações que se articulam, em diferentes graus, os direitos envolvidos. Além disso, os pedidos de refúgio não apontam com clareza qual o direito ameaçado ou se pode ser dada maior importância a um direito que não é fundamental (HATHAWAY, 2007).

O segundo modelo foi desenvolvido por James Hathaway e está baseado na Carta Internacional dos Direitos Humanos, a qual envolve a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o ICCPR e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR, pela sua sigla em inglês). Desse modo, o modelo de Hathaway tem bastante aceitação devido aos padrões aplicados serem aceitos pelos Estados membros destes Tratados, razão pela qual não é preciso introduzir novos padrões.

Hathaway (1991) define perseguição como o descumprimento sistemático ou reiterado, por parte do Estado, em relação a um dos direitos fundamentais. Baseado nessa definição, seu modelo consiste em quatro categorias que explicariam quando existe perseguição. Na primeira categoria estão os direitos presentes na DUDH e que também estão no ICCPR. Essa lista de direitos inclui o direito à vida, proibição de tortura ou qualquer castigo humilhante e desumano; proibição de escravidão; irretroatividade da lei penal; liberdade de pensamento, consciência e religião; e proibição de cárcere por dívidas. A natureza inderrogável, ainda que em Estados de emergência, desses direitos os coloca por encima de qualquer outro e a supressão dos mesmos constitui sério risco de perseguição.

A segunda categoria é constituída por aqueles direitos que só podem ser derogados em situações de emergência pública. Na categoria estão inclusos a proibição de detenção ou apreensão arbitrária; direito à

proteção igualitária, incluindo crianças e minorias; direito a um devido processo e presunção de inocência até que seja provado o contrário; proteção à privacidade e integridade familiar; liberdade de movimento; liberdade de opinião, expressão e associação; direito de participar no governo; direito a ter trabalho sem discriminação; e direito a eleições justas e periódicas (HATHAWAY, 1991). Desta forma, o governo somente poderá proibir o exercício livre destes direitos quando o estado de emergência seja declarado em todo ou parte do território. Caso não tenha sido declarado o dito estado de emergência ou este não cumpra com os procedimentos legais, pode-se constituir uma situação de perseguição.

A terceira categoria é constituída por aqueles direitos descritos na DUDH e também na ICESCR. A diferença entre a ICCPR e a ICESCR é que esta última não estabelece um padrão de cumprimento, mas pede aos Estados o progressivo cumprimento destes direitos sem nenhuma discriminação (HATHAWAY, 1991). Alguns deles são o direito ao trabalho; direito à comida, casa, moradia, atenção médica e educação básica; assim como ser beneficiado com as expressões científicas, literárias, culturais e artísticas. Nesse caso, se o Estado possui os recursos materiais e econômicos para garanti-los, mas não os torna efetivos ou, pior ainda, discrimina a população beneficiada, também estaremos frente a um risco de perseguição.

Por último, a quarta categoria compreende aqueles direitos contidos na DUDH, mas não presentes na ICCPR ou ICESCR. Trata-se do direito à propriedade e de gozar de proteção perante o desemprego. A característica destes direitos é que seu descumprimento não é suficiente para reclamar da falta de proteção estatal dado que não há uma obrigação legal vinculante (HATHAWAY, 1991). Por isso, não serviriam de base para um pedido de refúgio, pois seu descumprimento não responde a um elemento de perseguição por parte do Estado, sendo encaixados na categoria de migração econômica.

A diferença entre o modelo de Carlier e o modelo de Hathaway é que este último está focado na obrigação de proteger os direitos por parte do Estado, enquanto o modelo de Carlier estabelece diferença normativa entre as diferentes categorias.

O modelo de Hathaway tem sido inserido nas legislações do Canadá, Reino Unido e Nova Zelândia. No caso do Reino Unido, esse modelo foi reconhecido na jurisprudência pelo Tribunal de Migração e Asilo (FOSTER, 2007). Na Austrália não foi adotado abertamente, mas os agentes que decidem sobre o pedido de refúgio mostram vontade de

considerar a existência de uma hierarquia de direitos no momento de determinar o status do refugiado (FOSTER, 2007).

Por outra parte, é importante salientar que o Direito Internacional dos refugiados não obriga os Estados de destino a continuar protegendo os refugiados quando a situação no Estado de origem voltar à normalidade. Nesse sentido, a Convenção de 1951 estabelece seis causas pelas quais se perde a condição de refugiado: 1) quando voluntariamente pede a proteção do país de que tem a nacionalidade; 2) tendo perdido a nacionalidade, a recupera voluntariamente; se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção deste país; 3) se voltou voluntariamente a instalar-se no Estado do qual tinha temor de ser perseguido; 4) se deixaram de existir as circunstâncias pelas quais fugiu; 5) se, não tendo nacionalidade, deixaram de existir as circunstâncias de perseguição; e, 6) está em condições de voltar ao país no qual tinha a residência habitual³⁸⁹.

Assim, quando o Estado de origem está em condições de proteger seus cidadãos, o refugiado deve voltar ao seu país. No Processo de Bali³⁹⁰, reforçou-se a ideia de que “[aquelas] pessoas que não precisam de proteção deveriam voltar, de preferência de forma voluntária, aos seus Estados de origem” (FOURTH BALI REGIONAL MINISTERIAL CONFERENCE ON PEOPLE SMUGGLING, TRAFFICKING IN PERSONS AND RELATED TRANSNATIONAL CRIME, 2011, para. 16, tradução nossa)³⁹¹.

Ainda que o panorama pareça sombrio quanto à proteção dos direitos dos refugiados, salientam-se iniciativas como a Declaração de Jacarta, de 2013, sobre o movimento irregular de pessoa, assinada por 13 países³⁹². Essa Declaração visa à proteção daqueles que foram vítimas do tráfico de pessoas ou entraram de forma irregular em qualquer Estado signatário da Declaração. Devido a essa Declaração, houve também novas adesões à Convenção de 1951, como é o caso de Nauru em 2011.

³⁸⁹ Artigo 1 (c) da Convenção sobre o status dos Refugiados.

³⁹⁰ O Processo de Bali é um foro internacional estabelecido em 2002, para dar respostas ao tráfico de pessoas e à imigração irregular. É copresidido pela Austrália e Indonésia, tendo a participação dos países da região da Oceania e Ásia. Cumpre ressaltar que o Processo de Bali responde mais aos interesses australianos, que usam incentivos de ajuda externa e construção de capacidade para que os outros Estados aceitem os acordos por ela propostos (KNEEBONE, 2014).

³⁹¹ No original: “Persons found not to be in need of protection should be returned, preferably on a voluntary basis, to their countries of origin”.

³⁹² Afeganistão, Austrália, Bangladesh, Camboja, Indonésia, Malásia, Myanmar, Nova Zelândia, Paquistão, Papua Nueva Guiné, Filipinas, Sri Lanka y Tailândia

Assim, o ACNUR promoveu várias reuniões conhecidas como Convenção Plus. A Convenção Plus tinha como objetivo acrescentar o compromisso dos Estados doadores com os Estados de destino, de preferência aqueles pertencentes à região do Estado de origem dos refugiados, além de procurar soluções duráveis (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012). O objetivo da Convenção Plus era “focar a energia e recursos financeiros adicionais sobre o problema de proteger os refugiados nos fluxos migratórios mistos, visando compartilhar responsabilidades assim como a procura de soluções duráveis” (CLARK; SIMEON, 2014, p. 20, tradução nossa)³⁹³. No entanto, a Convenção Plus fracassou, em parte, pela polarização entre os Estados do Norte Global (industrializados) e os do Sul Global (aqueles que têm a maior quantidade de refugiados no mundo) (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012).

Por outra parte, é importante falar sobre um fenômeno que experimentam os Estados de destino em relação a alguns solicitantes de refúgio, catalogados de “indesejáveis e não expulsáveis” (*undesirable but unreturnable*, em inglês). Essa categoria se deve a que alguns solicitantes não satisfazem os requerimentos para serem considerados refugiados, ou serem beneficiados pela proteção internacional, mas também não podem ser devolvidos ao Estado de origem, pois estariam colocando em risco sua vida, infringindo o *non-refoulement*.

Os motivos para ser considerado um migrante indesejável, geralmente, são dois: 1) ser considerado uma ameaça à segurança pública; e, 2) ter sido condenado, penalmente, por crimes. Na França, a lei não estabelece, de forma precisa, o que deve ser entendido por “ameaça à segurança pública” (PERYONNET, 2017).

No caso da França, quando as autoridades estão frente a um caso de migrante indesejável e não expulsável, têm duas opções: 1) ordenar sua detenção ou prisão domiciliar; 2) deixá-los no limbo legal. O problema com essas duas alternativas é a restrição na liberdade de circulação que sofre o migrante. Assim, na primeira opção é preferida a prisão domiciliar à detenção, mas enquanto a duração desta para um migrante não expulsável é de, no máximo, um ano, no caso do migrante indesejável e não expulsável não existe limitação de tempo, até que se tenha uma perspectiva razoável de remoção (PERYONNET, 2017).

³⁹³ No original: “[Convention Plus clearly had the effect] of focusing energy and additional financial resources onto the problem of protecting refugees in mixed migration flows, onto the quest for formalised burden- or responsibility-sharing and onto the search for durable solutions”.

O problema do tempo irrestrito da prisão domiciliar é que impede formar laços com a comunidade local. Peryonnet cita o caso de Kamel Daoudi, argelino condenado por participar em atentados terroristas em 2005. O problema com Daoudi é que não podia ser expulso para a Argélia, pois sofreria restrições ao exercício dos seus direitos. Essas restrições se basavam no argumento que, sendo convicto por terrorismo, se deportado, Daoudi poderia ser preso e detido pelo Departamento de Informação e Segurança da Argélia, “imprevisivelmente e sem uma base jurídica claramente estabelecida, essencialmente para fins de interrogatório ou obtenção de informações, e não com um objetivo puramente judicial” (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2009, p. 3, tradução nossa)³⁹⁴. Se a França tivesse decidido expulsar Daoudi, teria violado o artigo 3 da Convenção Europeia de 1950 (proibição da tortura, trato degradante e desumano).

Outro problema da prisão domiciliar é que, uma vez finda, o migrante se acha num limbo legal, pois que está livre no território francês, mas sujeito à ordem de deportação, a qual não pode ser executada, pelo que são irregulares. O que acontece nestes casos? Estando em situação irregular, o migrante não tem direito a ser empregado e acessar os serviços públicos de saúde ou educação. Além disso, pode ser preso ou detido em prisão domiciliar e multado em €3.750, o que se tornaria um círculo vicioso de prisão-liberdade-prisão. Dessa forma, o migrante irregular é abordado tanto pelo processo administrativo quanto penal, sumindo a diferença entre ambos os processos (DEBANDI, 2015). Compreende-se o interesse que têm os Estados em controlar suas fronteiras, mas a criminalização “provoca mais estigmatização e marginalização, enquanto a maioria dos migrantes contribui para o desenvolvimento dos Estados europeus [...] As infrações relacionadas à imigração são de natureza administrativa” (Hammarberg, 2009, para. 84, tradução nossa)³⁹⁵.

Assim, também se cria um círculo vicioso de ansiedade e depressão no migrante, pois é tratado como criminoso, não é capaz de criar laços com a sociedade local devido à ameaça de ser detido, além de causar rechaço na população pelo seu status de “indesejável e não expulsável”.

³⁹⁴ No original: “unpredictably and without a clearly established legal basis essentially for the purposes of being interrogated or obtaining information, and not with a purely judicial aim”.

³⁹⁵ No original: “è causa di ulteriore stigmatizzazione ed emarginazione, laddove invece la maggioranza dei migranti contribuisce allo sviluppo degli Stati europei [...] I reati connessi all’immigrazione sono di natura amministrativa”.

Outro ponto importante a salientar é o estado de emergência decretado pelo governo francês, em resposta aos ataques terroristas em novembro de 2015, vigorando até 1 de novembro de 2017, ou seja, por quase dois anos. O estado de emergência foi substituído pela Lei Antiterrorista, aprovada em 30 de outubro de 2017. No período que vigorou o estado de emergência, as autoridades administrativas podiam ordenar a detenção domiciliar “contra ‘qualquer pessoa para quem [houvesse] motivos sérios para pensar que seu comportamento [constituía] uma ameaça para segurança ou política pública” (PERYONNET, 2017, p. 37, tradução nossa)³⁹⁶. As diferenças de declaração de prisão domiciliar no estado de direito e no estado de emergência estão estabelecidas na Tabela 3.

Tabela 3 - Prisão domiciliar na lei usual e no estado de emergência

	Sob o estado de direito	Sob o estado de emergência
Nacionais franceses	Decretada pelo judiciário e com tempo determinado.	Decretada por autoridades administrativas na suspeita que a pessoa representa ameaça à segurança pública; sem tempo determinado.
Migrantes indesejáveis e não expulsáveis	Decretada por autoridades administrativas, devido a que não pode ser expulso; sem tempo determinado.	Decretada por autoridades administrativas, devido a que não pode ser expulso ou representa ameaça à segurança pública, sem tempo determinado.

Fonte: PERYONNET, 2017, p. 59

A Tabela 3 mostra que os efeitos da securitização afetam a toda a população, quando um estado de emergência se prolonga por quase dois anos, seja cidadão ou migrante irregular. O estado de emergência foi prolongado seis vezes desde 2015 e somente foi extinto através da aprovação da lei antiterrorista. Contudo, a nova lei antiterrorista é acusada de converter as medidas do estado de emergência de temporárias para permanentes. Fionnuala Ní Aoláin, relatora especial das Nações Unidas sobre a proteção dos direitos humanos no contexto

³⁹⁶ No original: “against ‘any person towards whom there are serious reasons to think that his behaviour constitutes a threat for security or public policy’”.

da luta contra o terrorismo, afirmou “[a] padronização dos poderes de emergência por este projeto de lei arrisca seriamente a integridade da proteção dos direitos na França” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017, tradução nossa)³⁹⁷.

Entre as medidas mais preocupantes, Ní Aoláin ressalta as seguintes (2017: 1) definições vagas de terrorismo e ameaças à segurança nacional; 2) prescreve práticas de emergência excepcionais em leis criminais e administrativas normais; 3) aumentos de poderes aos prefeitos para designar espaços públicos como zonas de segurança ou limitar o movimento de pessoas consideradas uma ameaça à segurança nacional; para fechar lugares de culto; 4) muda legislação de vigilância, controles de fronteira e processos para a retenção de dados de passageiros; e, 5) introduz medidas de controle administrativo e de vigilância individualizadas, que exigirão que uma pessoa permaneça dentro de um limite geográfico, apresentar-se periodicamente a uma estação de polícia, uso de pulseira eletrônica e relate mudança de residência (NÍ AOLÁIN, 2017).

Portanto, vemos como a securitização afeta também aos cidadãos europeus através do estado de exceção que se transforma em um estado permanente, ameaçando os direitos e liberdades dos cidadãos franceses, assim como dos migrantes, independentemente da sua condição jurídica. Sem dúvida, não se trata da solução para lutar contra o terrorismo, pois gera insegurança na população diante dos possíveis abusos de poder emanados pelas autoridades administrativas. O judiciário vê limitada sua função de guardião das liberdades individuais, cedendo espaço ao agente que não possui os conhecimentos requeridos para resolver questões relacionadas à liberdade das pessoas, como é o caso dos prefeitos.

Além disso, a lei é discriminatória, dado que atinge um grupo específico da população residente na França: os muçulmanos. Esse grupo se vê afetado pelo poder dado aos prefeitos para fecharem lugares de culto de acordo com sua conveniência. É difícil pensar em prefeitos ordenando o fechamento de igrejas cristãs ou sinagogas: o primeiro grupo é majoritário na França, enquanto o fechamento de sinagogas lembraria as perseguições feitas pelos nazistas contra os judeus. Assim, o grupo mais vulnerável é o muçulmano, que também é identificado como terrorista.

Consequentemente, o exemplo francês não é um bom modelo a ser aplicado na UE, devido a que tornaria o bloco uma zona de exceção

³⁹⁷ No original: “La normalisation par ce projet de loi des pouvoirs d'urgence risque de menacer gravement l'intégrité de la protection des droits en France”.

permanente, fracassando no seu objetivo de estabelecer um férreo controle de fronteiras, o que significaria um retrocesso do Acordo Schengen. Como será visto a seguir, os esforços da UE para vigiar suas fronteiras externas não reportam os resultados esperados, em razão de não conseguirem evitar os ingressos de migrantes irregulares na UE nem impedir que o número de migrantes mortos no Mediterrâneo continue crescendo.

A seguir, serão analisadas as principais rotas migratórias usadas para entrar na Europa.

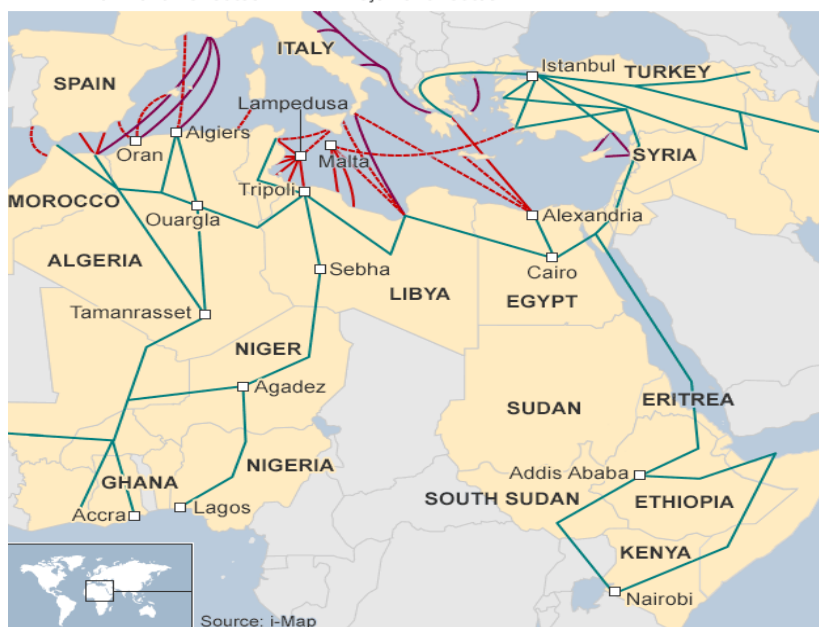
4.3 PRINCIPAIS ROTAS MIGRATÓRIAS À EUROPA

O fenômeno migratório experimentando desde o começo da Primavera Árabe, não é exclusivo dos Estados da bacia do Mediterrâneo, mas espalha-se por outros Estados, tanto da África quanto do Oriente Médio, tal como demonstra o Mapa 3.

Mapa 3 - Principais rotas migratórias

Key migration routes

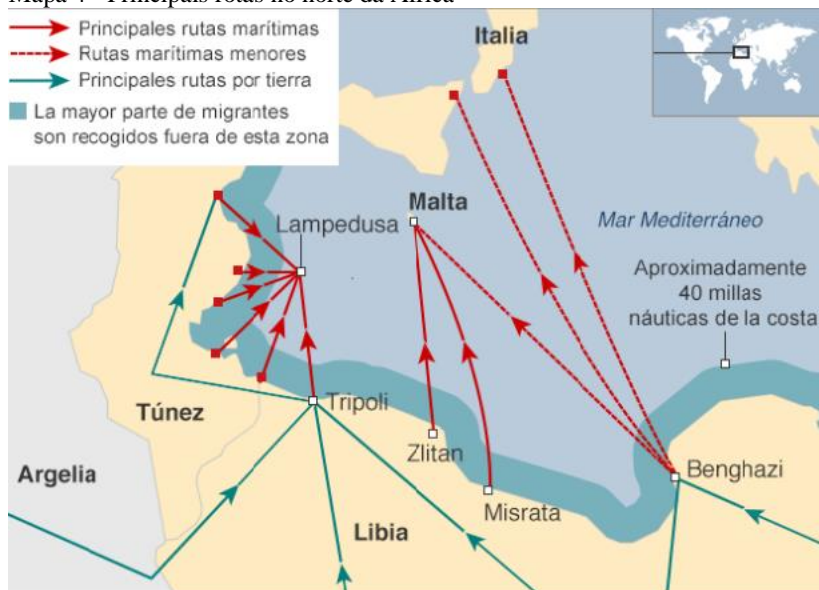
- Major maritime routes
- Minor maritime routes
- Ferry routes used by migrants
- Major land routes



Fonte: BBC, 2015f

Do Mapa 3 se infere que os fluxos migratórios não são exclusivos da Síria, ainda que o foco esteja lá, mas os migrantes procedem de vários outros Estados, principalmente africanos, os quais viajam longas distâncias até conseguirem embarcar no Mediterrâneo com destino à Europa. Além da rota da Turquia, Malta e a ilha italiana de Lampedusa são consideradas como uma segunda porta de entrada para a Europa, devido à sua proximidade com a Líbia e a Tunísia, da mesma forma que a Espanha recebe os fluxos migratórios vindos do Marrocos. A travessia marítima para chegar ao território europeu é perigosa devido à precariedade das embarcações, assim como à superlotação de passageiros. Por exemplo, em abril de 2015 aconteceram dois naufrágios próximos às costas de Lampedusa onde morreram mais de mil pessoas. Esses barcos saíram das costas da Líbia em direção à Lampedusa, a qual recebe intenso fluxo de migrantes irregulares, como mostra o Mapa 4.

Mapa 4 - Principais rotas no norte da África



Fonte: BBC, 2015f

O mapa anterior aponta as principais rotas do norte da África em direção à Europa, sendo que Lampedusa e Malta são os principais destinos onde atracam os barcos que levam migrantes irregulares.

Esse tráfico de pessoas representa um sério problema à segurança e estabilidade internacionais, pois é gerido por uma rede de

contrabandistas espalhados tanto nos Estados de origem quanto nos Estados de destino, isto é, na Europa. Estima-se que essa “indústria” tenha movimentado mais de US\$650 milhões em 2015 (BBC, 2015b).

Diante do fluxo de migrantes que chegavam às costas italianas, o governo desse país criou a operação *Mare Nostrum*, em 2013. *Mare Nostrum* visava à interceptação daqueles navios que transportavam migrantes nas costas líbias, tentando evitar o naufrágio dos mesmos ao resgatar, aproximadamente, 170 mil pessoas. A *Mare Nostrum* durou de outubro de 2013 a novembro de 2014, mas era uma operação onerosa para a Itália, pois requeria um orçamento de €9 milhões mensais (BBC, 2014). Diante da impossibilidade de continuar arcando com os custos da *Mare Nostrum* a UE decidiu criar a Operação *Triton*, liderada pela Frontex.

Contudo, o objetivo principal da Operação *Triton* é o patrulhamento das fronteiras da UE e, se for necessário, o resgate de náufragados, além de contar com um orçamento menor do que o de *Mare Nostrum*: €3 milhões mensais comparados aos €9 milhões que a Itália destinava à sua operação.

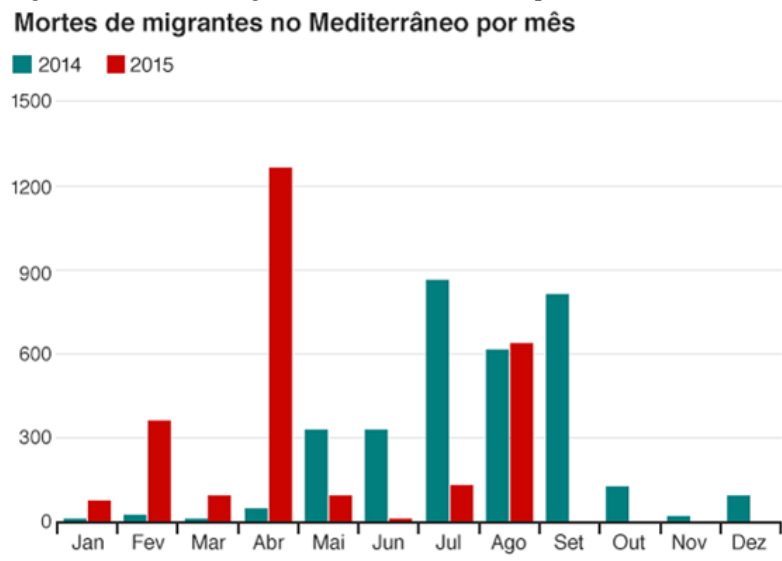
Tabela 4 - Diferenças entre Mare Nostrum e Triton

	<i>Mare Nostrum</i>	<i>Triton</i>
Natureza	Operação militar e humanitária italiana, para o socorro de embarcações e pessoas no Mediterrâneo	Controle de fronteiras
Quando	Outubro 2013 – Novembro 2014	1 novembro 2014
Orçamento	€9 milhões, arcados pela Itália	€3 milhões, arcados pela UE
Motivo	Tragédia de Lampedusa em 3 de outubro de 2013 na qual morreram 366 pessoas	Substituição da <i>Mare Nostrum</i> , devido ao alto custo da mesma
Espaço	Canal de Sicília: 70 mil km ²	Águas territoriais europeias
Logística	700-1000 socorristas; 5 unidades navais em alto mar; cooperação com as autoridades líbias	6 barcos; 1 helicóptero; 2 aviões
Salvamento	155 mil pessoas	5 mil pessoas nos primeiros 6 meses
Autoridade	Itália	FRONTEX

Fonte: PRIETO, 2015.

De acordo com a Tabela 4, a principal diferença entre *Mare Nostrum* e *Triton* é a sua natureza: enquanto *Mare Nostrum* tinha um viés humanitário quanto ao resgate de pessoas, *Triton* se foca no controle territorial das águas europeias. Isto não quer dizer que não realize trabalhos de resgate, mas esse não é seu principal objetivo. A *Mare Nostrum* tinha por escopo territorial o Canal de Sicília, abrangendo 70 mil km². Por outro lado, o campo de ação de *Triton* é a totalidade das águas territoriais da União Europeia. A Figura 4 mostra o impacto de cada operação no período de 2014-2015.

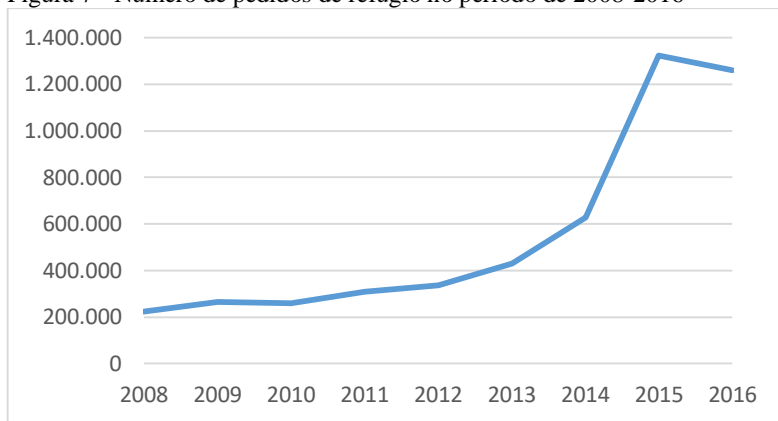
Figura 6 - Mortes de migrantes no Mediterrâneo no período 2014-2015



Fonte: BBC, 2015c

Vê-se na Figura 6 que *Triton* não conseguiu evitar as mortes no alto mar no Mediterrâneo, pois, como indicado, seu objetivo principal é o patrulhamento nas fronteiras europeias e não se internar no alto mar. Da mesma forma, *Triton* não conseguiu reduzir o número de migrantes que entravam em território europeu para pedir refúgio, alcançando em 2015 seu ápice, como mostra a Figura 7.

Figura 7 - Número de pedidos de refúgio no período de 2008-2016



Fonte: EUROSTAT, 2017

Como mostra a Figura 7, em 2015, foram registrados 1.322,825 pedidos de refúgio feitos à UE, mais que o dobro dos 626.960 pedidos que foram feitos em 2014. Diante deste cenário, o Conselho Europeu emitiu uma Declaração sobre a crise migratória no Mediterrâneo oriental, baseada em quatro pontos: 1) reforçar a sua presença no mar, através da operação *Triton*; 2) combater os traficantes de pessoas; 3) evitar o fluxo de migração irregular através de acordos com os Estados de origem/trânsito, como é o caso dos Estados do norte da África e do Oriente Médio; e, 4) reforçar a solidariedade e a responsabilidade no nível interno, especificando a criação de um projeto piloto voluntário de reassentamento dentro da UE, para aquelas pessoas que precisam de proteção internacional (CONSELHO EUROPEU, 2015b). Dessa forma, a UE visava reforçar o patrulhamento das suas fronteiras, assim como contar com o apoio de Estados como a Turquia, Síria, Líbia, Marrocos e Tunísia. O programa de treinamento da OTAN militarizou o Mediterrâneo afetando Estados como a Tunísia, Líbia, Egito ou Síria, provocando que uma parte dos fluxos de migrantes se dirija aos Estados vizinhos, desestabilizando a região (BIGO, 2015). Como afirma Gil-Bazo (2006), o objetivo do Conselho de Justiça e Assuntos Internos é manter aos refugiados o mais perto possível do seu Estado de origem, tentando eliminar a possibilidade de pedirem refúgio no Estado que acreditem que oferecerá maior proteção. Em consequência, vê-se como o controle de fronteiras da UE visa à militarização das mesmas, criminalizando o migrante irregular simplesmente por proceder de

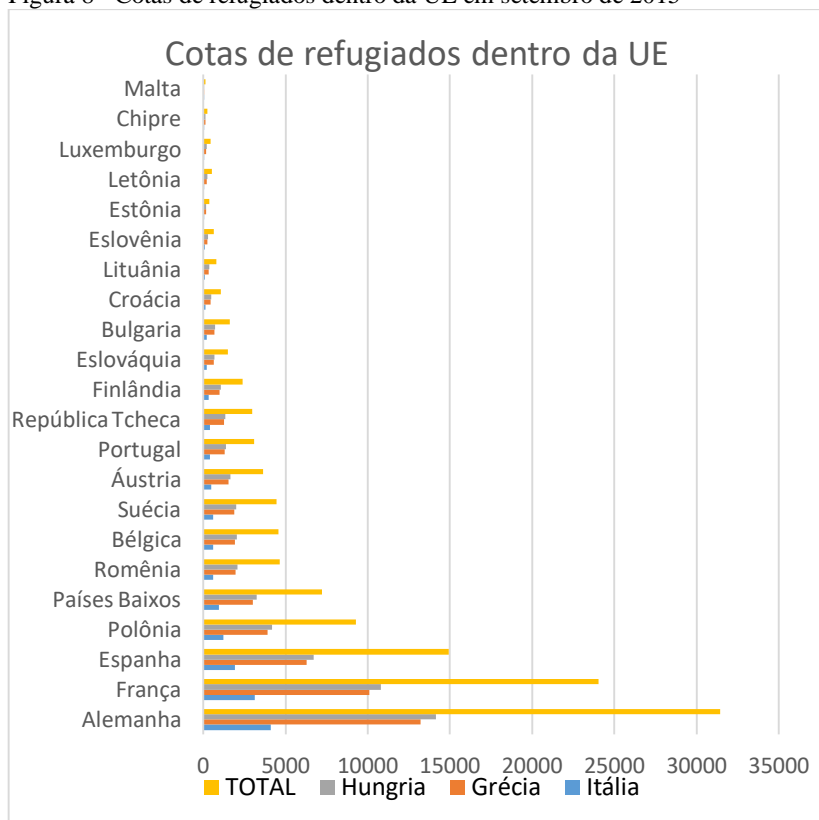
regiões que estão em situação de guerra ou onde o terrorismo ameaça a comunidade global.

Não obstante os esforços da UE por evitar o ingresso de migrantes irregulares em seu território, o *Dublin System* esteve perto de colapsar, pois colocava toda a carga no sistema de refúgio grego. A Grécia, antes da crise migratória, era o encarregado de analisar 90% dos pedidos de refúgio feitos por migrantes irregulares vindos da Turquia (FRONTEX, 2010). Diante do grande fluxo de migrantes que entravam na Grécia e tinham como destino os Estados do norte europeu, decidiu-se por suspender o *Dublin System*. A UE propôs, em setembro de 2015, um sistema de cotas para realocar 120 mil refugiados procedentes da Grécia e Itália. Angela Merkel, chanceler alemã, afirmou que a Alemanha acolheria aos solicitantes de refúgio vindos da Síria, Afeganistão e Iraque (HATTON, 2016). Contudo, esse sistema de cotas depende das cifras voluntárias propostas pelos Estados-membros sobre o número de refugiados que estão dispostos a acolher no seu território. Assim, qualquer tentativa de estabelecer cotas obrigatórias seria considerada ilegal e os Estados-membros poderiam interpor ações no Tribunal Europeu de Justiça (CENDROWICZ, 2015). O plano de cotas contou com o apoio da maioria dos Estados-membros, mas teve a oposição da Romênia, Eslováquia, Hungria e República Tcheca³⁹⁸ (BBC, 2015a). Contudo, ainda que a realocação constitua um sinal de boa fé por parte da UE, o problema da realocação é levar os refugiados a um Estado onde não possuem nenhum tipo de vínculo e podem ser excluídos pela sociedade local.

A Figura 8 mostra a proposta de distribuição daqueles refugiados vindos da Itália, Grécia e Hungria.

³⁹⁸ Não participam desta distribuição o Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, devido aos acordos especiais que mantêm com a UE.

Figura 8 - Cotas de refugiados dentro da UE em setembro de 2015



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA, 2015^a

Segundo a Figura 8, a Alemanha esperava acolher 31.443 refugiados; em segundo lugar se encontrava a França com 24 mil; e a Espanha, em terceiro lugar, com 14.931 pessoas. Contudo, em junho de 2017 faltavam 77.934 pessoas esperando para serem realocadas (COMISSÃO EUROPEIA, 2017b). Não obstante, a rejeição dessa política de realocação de refugiados levou a Hungria a desenvolver sua própria política para evitar o ingresso de migrantes irregulares fechando suas fronteiras, tratando-se da política dos muros.

4.3.1 A política dos muros

Frente ao cenário das cotas para receber migrantes e a negativa por parte de alguns Estados europeus, principalmente do leste da Europa, a Hungria desenvolveu uma política agressiva para garantir o fechamento das suas fronteiras através da construção de muros. Vale lembrar que na Hungria, desde 2010, a detenção dos solicitantes de refúgio tem se tornado a regra quanto ao tratamento aos migrantes irregulares (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2012b, para. 43). Logo, a Hungria está na contramão do que está estabelecido no Direito Internacional dos Refugiados, assim como da legislação comunitária.

A seguir, serão analisados os principais muros fronteiriços construídos pelos Estados-membros da UE.

4.3.1.1 Espanha

A política de construção de muros não é novidade. Na década de 1990, a Espanha construiu barreiras nas cidades de Ceuta e Melilla, ambos enclaves espanhóis em solo africano. Em 2014, as cercas foram reforçadas, pois foram registradas 22 mil tentativas de invasão e 2 mil migrantes conseguiram entrar no território espanhol (DOMÍNGUEZ, 2017). O governo espanhol, contando com a colaboração do governo de Marrocos, conseguiu diminuir as cifras. Vale salientar que a cerca de Ceuta mede 8 quilômetros, e de Melilla é 11,5 quilômetros, abrangendo toda a cidade. Os migrantes devem pagar aos traficantes de €1 mil a €3 mil por pessoas (ORTEGA, 2016).

4.3.1.2 Grécia

Em agosto de 2012, o governo grego lançou a operação *Aspida* (escudo, em grego), construindo uma cerca na fronteira com a Turquia na margem do rio Evros, além de destacar 1.800 guardas para sua fronteira com a Turquia (COMISSÃO EUROPEIA, 2013). Para a FRONTEX, essa medida foi obtendo sucesso, pois conseguiu reduzir o número de migrantes de 2 mil, durante a primeira semana de agosto, a 10 por semana a partir de outubro (FRONTEX, 2012). Em cifras anuais, isso representa uma queda de 34.084, em 2012, para 12.556 em 2013, obrigando os migrantes a tomar outra rota mais perigosa, por mar, para chegar às ilhas gregas (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014). Salienta-se que a Grécia conta com o apoio da UE, a qual destinou uma verba de

€259.348,877 ao Fundo para o Asilo, Migração e Integração, para o período 2014-2020 (COMISSÃO EUROPEIA).

4.3.1.3 Bulgária³⁹⁹

A operação *Aspida* fez com que os fluxos de migrantes vindos da Turquia fossem direcionados à fronteira búlgaro-turca, passando de 1.700, em 2012, a 11.158 em 2013 (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014). Por tal motivo, a Bulgária destacou 1.572 policiais e 141 veículos capazes de realizar ações de patrulhamento fora da estrada principal (COMISSÃO EUROPEIA, 2014a). Em consequência, o número de migrantes irregulares caiu de 8 mil, entre setembro e novembro de 2013, para 302, entre janeiro e março de 2014 (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014). A Bulgária também construiu uma cerca ao longo de toda a fronteira com a Turquia, isto é, 240 quilômetros a um custo de €122 milhões. Dessa forma, a principal rota de acesso à Bulgária foi fechada para os migrantes irregulares, restando possíveis outras rotas mais perigosas, como é o caso do maciço montanhoso Istranca, onde morreram dois iraquianos por hipotermia, em janeiro de 2017 (MOURENZA, 2017).

4.3.1.4 Rota dos Balcãs

Devido ao fluxo massivo de migrantes registrado em 2015, os Estados dos Balcãs também construíram cercas, pois os migrantes vindos da Turquia entram pela Grécia e seguem pelos Balcãs até chegar aos Estados do norte da Europa, sendo estes os que apresentam melhores oportunidades de emprego. Nesse contexto, a chamada “rota dos Balcãs” foi fechada através da construção de cercas nas fronteiras internas dos Estados europeus.

Segundo a Anistia Internacional (2015), os migrantes, uma vez chegados à Grécia, são detidos pela polícia e suas informações pessoais são registradas, como suas digitais, sendo depois levados aos campos de refugiados. Partem, então, para Tessalônica, onde esperam cruzar a fronteira com a República da Macedônia e seguir pela rota dos Balcãs até os Estados do norte europeu. Devido a não possuírem documentos

³⁹⁹ Na ausência de dados oficiais, utiliza-se os dados fornecidos por Organizações não Governamentais, como é o caso de Anistia Internacional.

para transporem as fronteiras europeias, os migrantes são detidos em todos os Estados por onde passam⁴⁰⁰.

As condições de detenção na Macedônia causaram preocupação à ONU, a qual, através do Comitê contra a Tortura, pediu às autoridades macedônias

b) Adotar todas as medidas necessárias para garantir que os apátridas cujos pedidos de asilo tenham sido recusados, bem como os solicitantes de asilo, migrantes irregulares e refugiados, não sejam detidos indefinidamente, incluindo limites legais para a detenção e acesso a um recurso judicial efetivo para rever a necessidade da detenção;

c) Imediatamente tome medidas para por fim às condições desumanas e degradantes de detenção no centro de detenção de Gazi Baba [bairro da capital de Macedônia], por exemplo, fechando-o, estabelecendo punições alternativas e ações similares (COMITÊ CONTRA A TORTURA, 2015, para. 8, tradução nossa)⁴⁰¹.

As condições relatadas do centro de detenção denotam a existência de sobrelotação, assim como a detenção de menores não acompanhados nos mesmos recintos que pessoas adultas, colocando em risco a integridade física deles. O Comitê também tomou conhecimento da expulsão dos solicitantes de refúgio, sem importar que colocasse em risco a vida daquelas pessoas, susceptíveis a sofrer tortura, tratos desumanos ou degradantes (COMITÊ CONTRA A TORTURA, 2015, para. 17).

Uma vez que os migrantes conseguem sair da Macedônia, eles se dirigem à Sérvia, seguindo a rota dos Balcãs. Assim como na Macedônia, na Sérvia lhes esperam novos desafios, devido a correm o

⁴⁰⁰ A diferença entre privação e restrição da liberdade é a intensidade e não o tipo, tendo em consideração a duração, os efeitos e a forma como é implementada (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2010, §73). Nesse sentido, pode-se considerar a privação da liberdade uma medida mais punitiva e invasiva do que a restrição da liberdade de circulação (TSOURDI, 2016).

⁴⁰¹ No original: “(b) Adopt all necessary measures to ensure that stateless persons whose asylum claims were refused, as well as asylum seekers, irregular migrants and refugees, are not held in detention indefinitely, by including statutory time limits for detention and access to an effective judicial remedy to review the necessity of the detention; (c) Immediately take measures to put an end to the inhuman and degrading conditions of detention in the Gazi Baba detention center, for example by closing it, establishing alternative punishments, and similar actions”.

risco de serem devolvidos à Grécia (primeiro Estado europeu onde chegaram), em uma demonstração da política *push back*⁴⁰², que forma parte do conjunto de políticas *non-entrée*. A situação piorou quando, em 2013, foram apresentados 193 pedidos de refúgio, sendo somente quatro aprovados, 13 denegados e 176 interrompidos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

Após cruzar o território sérvio os migrantes chegam a Subotica, cidade no norte da Sérvia localizada a 10 quilômetros da fronteira com a Hungria. Nessa cidade, os migrantes relatam “assaltos violentos, ameaças, insultos, extorsão, negação de proteção especial para menores não acompanhados, e retornos sumários à Macedônia” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015, tradução nossa)⁴⁰³.

Uma vez dentro de território húngaro, os solicitantes de refúgio podem contratar serviços legais ou aceitar a assistência legal gratuita fornecida pelo governo húngaro, ou de ONGs dedicadas à proteção legal dos migrantes (ESTADO HÚNGARO, 2007). Contudo, não há pessoal legal suficiente para prestar assistência aos migrantes nos seus pedidos de refúgio ou apelar das decisões contrárias, pelo que as ONGs como o *Hungarian Helsinki Committee* prestam apoio legal aos solicitantes de refúgio (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

Além disso, o governo de Viktor Orbán iniciou uma campanha antimigração baseada nos ataques terroristas ao jornal francês *Charlie Hebdo*, motivo pelo qual ligou o terrorismo à migração. A seguir, incluiu a Sérvia na lista de *safe third country*, que não é Estado-membro da UE, rejeitando os solicitantes de refúgio que passaram por um *safe third country*. Em consequência, a Hungria é capaz de rejeitar de forma automática 99% dos solicitantes de refúgio, pois eles entram pela fronteira servo-húngara (HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, 2015a). Contudo, essa postura é contrária à recomendação do ACNUR, afirmando que a Sérvia não deveria ser considerada *safe third country* devido a não ter a capacidade de processar os pedidos de refúgio feitos no seu território (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2012c).

⁴⁰² O *push back* não é exclusivo dos Balcãs. Nas cidades de Ceuta e Melilla, enclaves espanhóis no Marrocos, tem-se registrado *push back* de imigrantes africanos por parte das autoridades espanholas, sabendo que no Marrocos os imigrantes serão sujeitos a maus tratos. Ver Tribunal Europeu dos Direitos Humanos Processos No. 8675/15 e No. 8697/15.

⁴⁰³ No original: “[V]iolent assaults, threats, insults, and extortion, denial of the required special protection for unaccompanied children, and summary returns to the Former Yugoslav Republic of Macedonia”.

A Hungria modificou os prazos do procedimento para a análise do pedido de refúgio, sendo que a Oficina de Migração e Nacionalidade tem que dar seu veredito em até 15 dias. Além disso, foi aprovada a criminalização da entrada irregular no território húngaro, possibilitando a perseguição e expulsão dos solicitantes de refúgio, violando o artigo 31 da Convenção de 1951, assim como decisões do TJUE⁴⁰⁴ (HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, 2015b). O governo húngaro também é capaz de deter aos migrantes irregulares, devido ao risco de fuga (artigo 8 de Dublin III), pois o objetivo deles é sair da Hungria para entrar na Áustria e continuar com sua jornada em direção aos Estados do norte europeu.

Diante desse cenário, a Hungria construiu cercas nas fronteiras que tem com seus vizinhos dos Balcãs, isto é, com a Sérvia, Croácia e, em planos de construção, na fronteira com a Eslovênia. Ressalta-se que em 2014, dos 6.857 solicitantes de refúgio, a Hungria reconheceu 110 como refugiados e 61 pessoas foram beneficiárias de proteção subsidiária⁴⁰⁵. Não obstante, em 2015, 85% dos pedidos de refúgio foram rejeitados, assim como se verificaram as dificuldades dos refugiados em se integrarem à sociedade húngara devido à hostilidade emanada por aquele governo (NOVAK, 2015).

Essa política húngara de fechar suas fronteiras obrigou os migrantes a entrarem na Croácia pela fronteira com a Sérvia. Esse cenário provocou uma “miniguerra comercial”, porque tanto a Sérvia quanto a Croácia bloquearam o trânsito de mercadorias vindas do outro Estado entre 21 e 25 de setembro de 2015 (SICURELLA, 2017).

Na fronteira entre a Grécia e a República da Macedônia também se construiu uma cerca para evitar o ingresso de migrantes irregulares.

⁴⁰⁴ Os casos mencionados são: Hassen El Dridi, alias Karim Soufi, C-61/11 PPU; Md Sagor, C-430/11, 6; e, Alexandre Achughbabian v. Préfet du Val-de-Marne, C-329/11.

⁴⁰⁵ É beneficiário da proteção subsidiária “o nacional de um país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave” [UNIÃO EUROPEIA, 2004a, art. 2(6)]. As ofensas graves são três: 1) pena de morte; 2) tortura ou tratamento desumano ou degradante; e, 3) ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física (UNIÃO EUROPEIA, 2004a, art. 15).

A diferença entre refúgio e proteção subsidiária é que no caso dos refugiados existe um elemento claro sobre a perseguição pessoal que ele está sofrendo, seja por causa da raça, religião, orientação sexual ou opinião política, enquanto que em relação à pessoa beneficiada com a proteção subsidiária não é possível constatar essa perseguição pessoal sofrida, mas trata-se de uma vítima indiscriminada, pois que pode, por exemplo, encontrar-se em meio ao fogo cruzado ou sua cidade pode sofrer bombardeios.

Salienta-se que a Áustria criticou a política da Hungria de fechar suas fronteiras. No entanto, em dezembro de 2015 construiu uma cerca na fronteira com a Eslovênia, a qual tem 25 quilômetros, assim como enviou 500 soldados ao município de Spielfeld na fronteira com a Eslovênia (VELERT, 2017). Dessa forma, a “rota dos Balcãs” que os migrantes utilizavam para ir aos Estados do norte europeu foi fechada pelos Estados de trânsito, obrigando-os a tomar outras rotas mais perigosas no seu objetivo de serem acolhidos como refugiados.

Salienta-se que, ainda que não sejam Estados-membros da UE, a Sérvia e a Macedônia recebem o apoio do bloco para dar resposta aos fluxos massivos de migrantes. A Sérvia tem recebido desde 2001 €45 milhões para aprimorar seu gerenciamento de fronteiras através da aquisição de equipamentos para o controle de fronteiras, infraestrutura de vigilância, equipamento para a tomada de digitais e treinamento da polícia para detectar cruzamentos irregulares (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015). Além disso, a FRONTEX assinou acordos de cooperação de controle de fronteiras com 18 Estados, incluindo a Sérvia e a Macedônia⁴⁰⁶. Os acordos abrangem as áreas de intercâmbio de informação, análise de risco, operações em parceria e projetos pilotos (FRONTEX, 2017). Ademais, em 2010, devido à pressão exercida pela UE, tanto a Sérvia quanto a Macedônia restringiram a liberdade de circulação dos seus cidadãos pertencentes a minorias étnicas, neste caso, o povo cigano e os albaneses (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015). A medida é consequência da liberalização de vistos para entrada na UE, provocando que em 2014 mais de 70 mil pessoas vindas dos Balcãs requeressem refúgio na UE (EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, 2015). Sendo a Sérvia e Macedônia Estados candidatos à UE, o bloco lhes exige alinharem sua legislação migratória, no caso, aos padrões comunitários, assim como participar das operações realizadas pela FRONTEX. Dessa forma, a polícia sérvia participou em operações conjuntas com seus similares da Hungria, Alemanha e Áustria na fronteira servo-húngara, para controlar o fluxo de migrantes kosovares com destino ao território da UE (REUTERS, 2015).

Por último, para aqueles migrantes que conseguirem passar pelas cercas dos Balcãs e que se dirigem ao Reino Unido, aguarda-lhes um último desafio: o muro de Calais.

⁴⁰⁶ Os outros Estados são: Rússia, Moldávia, Geórgia, Albânia, Bósnia e Herzegovina, Estados Unidos, Montenegro, Bielorrússia, Canadá, Cabo Verde, Nigéria, Armênia, Turquia, Azerbaijão e Kosovo.

4.3.1.5 Calais

Localizada no norte da França, Calais alberga o Eurotúnel, túnel ferroviário de 50 quilômetros conectado à cidade inglesa de Folkestone. Perto da zona portuária de Calais, de onde saem as embarcações com destino ao Reino Unido, fica um campo de migrantes que abriga entre 7 mil a 9 mil pessoas (CAÑAS, 2016), as quais estão à espera de poder ingressar ao Reino Unido para pedir refúgio. O muro de Calais possui 1 quilômetro de longitude e 4 metros de altura, construído em setembro de 2016, a um custo de €2,7 milhões, pagos pelo Reino Unido (YÁRNOZ, 2017). Salienta-se que, em 1 de março de 2016, à “Selva”, nome de um antigo campo de migrantes, foram levados equipamento de demolição para desmontar os refúgios improvisados, assim como houve ação da polícia, que advertia sobre a possibilidade de usar a força contra aqueles migrantes que se negassem a mudar para o novo campo construído (BBC, 2016a).

A política dos muros se encaixa na lógica de entender as fronteiras como entes físicos, sólidos, que contém os elementos necessários pelos quais se diferenciam os nacionais de um Estado dos elementos estranhos a este, isto é, os migrantes (BIGO, 2015). Nessa lógica, o Mediterrâneo age como uma fronteira entre a UE e os Estados de origem/trânsito dos migrantes, e constitui a primeira “cerca” que deve ser ultrapassada para conseguir refúgio na Europa.

Em janeiro de 2016, Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega aplicaram as normativas comunitárias relativas ao controle temporal fronteiriço nas fronteiras interiores da zona Schengen, contidas no Capítulo II do Código das Fronteiras Schengen (Regulamento 562/2006/CE). As fronteiras internas foram as seguintes: 1) Áustria: fronteiras terrestres com Hungria e Eslovênia; 2) Alemanha: fronteira terrestre com Áustria; 3) Dinamarca: nos portos dinamarqueses com ligações por ferry com a Alemanha e na fronteira terrestre com Alemanha; 4) Suécia: nos portos suecos nas regiões policiais meridional e ocidental, e na ponte de Öresund; e, 5) Noruega: nos portos noruegueses com ligações por ferry à Dinamarca, Alemanha e Suécia (CONSELHO EUROPEU, 2016a). Vale lembrar que o Código das Fronteiras Schengen “é aplicável a todas as pessoas que atravessem as fronteiras internas ou externas de um Estado-membro” (UNIÃO EUROPEIA, 2006, art. 3). No caso do ingresso de TCNs, o artigo 5 estabelece as seguintes condições: a) estar na posse de um documento ou documentos de viagem válidos; b) estar na posse de um visto válido; c) justificar o objetivo e as condições da estada prevista e dispor de

meios de subsistência suficientes; d) não estar indicado no Sistema de Informação Schengen para efeitos de não admissão; e, e) não ser considerado suscetível de perturbar a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado-membro (UNIÃO EUROPEIA, 2006, art. 5). Segundo o TJUE, se qualquer TCN não preencher os requisitos para entrar no território dos Estados-membros “as autoridades responsáveis pelo controle nas fronteiras devem [...] recusar-lhe a entrada no referido território” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2012c, para. 39). Contudo, o TJUE ressaltou que a recusa de entrada de migrantes

é aplicável sem prejuízo dos direitos dos refugiados e dos solicitantes de proteção internacional, nomeadamente no que diz respeito à não repulsão. Consequentemente, como salientou a Comissão na audiência, estes controles devem ser efetuados sem prejuízo da aplicação das disposições de proteção dos solicitantes de asilo, em relação, nomeadamente, com o princípio da não repulsão (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2012c, para. 40).

Isto quer dizer que os direitos dos refugiados têm prioridade sobre as faculdades dos Estados estabelecidas no Código das Fronteiras Schengen referentes à recusa dos migrantes irregulares. Para não violar os direitos dos refugiados, os Estados-membros podem recorrer ao artigo 43 da Diretiva 2013/32/UE, a qual estabelece os procedimentos na fronteira sobre a admissibilidade de um pedido de refúgio em um prazo máximo de quatro semanas, sendo que na ausência de decisão após esse prazo, o solicitante de refúgio fica autorizado a entrar no território do Estado-membro (UNIÃO EUROPEIA, 2013a). No entanto, são quatro as situações que permitem aos Estados-membros considerarem não admissível um pedido de proteção internacional: a) outro Estado-membro ter concedido proteção internacional; b) um Estado, que não é Estado-membro, ser considerado o primeiro Estado de refúgio para o solicitante; c) o solicitante vir de um Estado considerado seguro (*safe third country*); e, d) o requerimento formar parte do pedido de um dependente e não existirem elementos que justifiquem um pedido separado (UNIÃO EUROPEIA, 2013a, art. 33).

Nesse cenário, são dez as situações nos quais procede a análise na fronteira [UNIÃO EUROPEIA, 2013a, art. 31(8)]: 1) o solicitante só evocou questões não relevantes para sua qualificação como beneficiário da proteção internacional; 2) o solicitante provém de um Estado de origem seguro; 3) o solicitante enganou as autoridades apresentando

informações falsas a respeito da sua identidade e/ou nacionalidade; 4) se for provável que, de má fé, o solicitante tenha destruído ou extraviado documentos de identidade ou de viagem suscetíveis de contribuir para a determinação da sua identidade ou nacionalidade; 5) o solicitante tiver feito declarações claramente incoerentes e contraditórias, manifestamente falsas ou obviamente inverossímeis que contradigam informações suficientemente verificadas sobre o país de origem; 6) o solicitante tiver apresentado posteriormente um pedido de proteção internacional que não seja admissível; 7) o solicitante apresentar o pedido apenas com o intuito de atrasar ou impedir a aplicação de uma decisão anterior ou iminente que se traduza no seu afastamento; 8) o solicitante entrar de forma irregular no território do Estado-Membro ou prolongar ilegalmente a sua estadia e, sem justificativa, não se apresentar às autoridades nem introduzir um pedido de proteção internacional logo que possível; 9) o solicitante recusar cumprir a obrigação de registar as suas impressões digitais; e, 10) o solicitante ser considerado uma ameaça para a segurança pública ou para a ordem pública do Estado-membro, ou tiver sido objeto de uma decisão executória de expulsão por razões justificadas de segurança pública ou de ordem pública, por força do direito interno. Lembrando que, de acordo com a Diretiva do Retorno (Diretiva 2008/115/CE), os Estados-membros “devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território” [UNIÃO EUROPEIA, 2008a, art. 6(1)].

Através dessas ações a UE tenta restringir o fluxo migratório irregular, ainda que isso signifique suspender temporalmente o grande logro do bloco comunitário: o espaço Schengen. Essa suspensão afeta os cidadãos europeus, mas também o comércio europeu devido ao novo velho obstáculo que são os controles fronteiriços entre os Estados-membros. Logo, os cidadãos europeus também são afetados por essas políticas antimigratórias. Quais os custos dessas políticas para a indústria europeia? Quais os custos delas para o bolso do cidadão europeu? Por que não se procura outra forma de evitar a migração irregular?

Uma vez visto Dublin III e as normativas ligadas à ele, analisar-se-á o acordo da Turquia com a UE para controlar o fluxo de migrantes vindos desde a Turquia com destino à Europa.

4.4 O ACORDO UE-TURQUIA

Em março de 2016, diante dos fluxos massivos de migrantes que chegavam ao território grego vindos do Oriente Médio, a UE e a Turquia assinaram um acordo migratório que permite a expulsão daqueles migrantes que entrassem no território europeu usando a Turquia como Estado de trânsito. Salienta-se que a Turquia abriga quase três milhões de refugiados em seu território, portanto, é o Estado com maior quantidade de refugiados no mundo, espalhados em 22 campos de refugiados (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017d).

Antes de continuar, deve-se entender o conceito de campo de refugiados. Por que o campo de refugiados tem uma conotação negativa dentro do Direito Internacional dos Refugiados? Segundo Agier (2014) o campo de refugiados é caracterizado pela presença de três elementos: extraterritorialidade, exceção e exclusão.

Em primeiro lugar, a extraterritorialidade se refere ao espaço onde se localizam os campos de refugiados, geralmente em áreas isoladas. A exceção é o campo de refugiados Dadaab no Quênia, perto da fronteira com a Somália, que é o maior campo de refugiados do mundo, abrigando 245.126 pessoas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017b). Devido à grande concentração de refugiados, Dadaab se transformou em um centro de comércio na região, sendo visitado por pessoas não registradas como refugiados (TURNER, 2016). Salienta-se que Dadaab não é um fenômeno exclusivo do Quênia. Na Jordânia se localiza Zaatari, o segundo maior campo de refugiados do mundo, inaugurado em julho de 2012 para abrigar refugiados sírios. Segundo o ACNUR, nesse campo moram 80.051 refugiados sírios (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017c).

Em segundo lugar, os campos de refugiados constituem uma exceção devido a estarem legalmente sob a jurisdição do Estado que os acolhe, mas também estão isentos disso (TURNER, 2005). Isto é, os Estados que abrigam os campos de refugiados invocam razões de segurança para manter em permanente exclusão os campos de refugiados (CHKAM, 2016). Além disso, para o ACNUR, os campos de refugiados não são uma solução durável, diferente da repatriação voluntária, do reassentamento ou da integração à sociedade local, pelo que se espera que sejam temporários até que qualquer uma das outras opções torne-se efetiva para o refugiado. Assim, por terem caráter temporário, os campos contam com o mínimo de estrutura para

satisfazer as necessidades básicas das pessoas, o que gera distúrbios e protestos por parte dos refugiados, que sofrem com seus direitos deturpados e o rechaço da comunidade internacional.

Por último, os refugiados dentro do campo são excluídos da sociedade que os hospeda, reforçando a visão do *outro* como alheio à identidade e cultura locais (AGIER, 2014). Dessa forma, o campo de refugiados se apresenta como um paradoxo, pois que os refugiados não podem ser reassentados no campo, porque o local tem caráter temporário, onde permanecem à espera de uma nova vida; e, não podem continuar com sua viagem porque não há possibilidades de que alguma das opções duradouras seja aplicada a eles, tornando o caráter temporário do refúgio em permanente⁴⁰⁷.

O campo de refugiados funciona como uma tela que afasta os refugiados do olhar da sociedade e das políticas públicas e, ao mesmo tempo, dá visibilidade aos refugiados para os programas de assistência humanitária da comunidade internacional (TURNER, 2016). Além disso, ainda que o campo de refugiados sirva para prover abrigo, comida e saúde, os moradores desses locais não têm voz para fazer valer seus direitos. Pelo contrário, imagina-se o campo de refugiados como uma mostra de boa vontade e de trabalho humanitário, onde os refugiados têm que estar agradecidos pelos serviços que lá encontram, chamando a atenção da comunidade internacional só através da exibição dos seus ferimentos (FASSIN, 2005).

Antes de discorrer sobre o Acordo UE-Turquia, é importante indicar que quando se fala em crise migratória na UE se está sobredimensionando os efeitos desse fenômeno. Segundo o ACNUR, mais de 60 milhões de pessoas fugiram do seu Estado de origem por causa das guerras (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2016). Só uma pequena percentagem é aceita como refugiada na UE, América do Norte e Oceania (RITZEN; KAHANEC, 2017). Grande parte desses refugiados procura abrigo em regiões vizinhas aos seus Estados de origem. Além disso, não há uniformidade na aceitação ou rechaço do pedido de refúgio dentro da UE. Assim, a Alemanha possui uma taxa de 27% de rejeição de pedidos de refúgio enquanto a taxa do Reino Unido é de 72%, e na Itália 6% são

⁴⁰⁷ Segundo o ACNUR, o refúgio tem caráter prolongado quando passados mais de cinco anos desde seu deslocamento inicial, sem perspectivas de ser beneficiado por alguma solução duradoura (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2009).

reconhecidos como refugiados, sendo que na Áustria essa taxa é de 55% (RITZEN; KAHANEC, 2017).

Dentro da categoria dos Estados que mais recebem solicitantes de refúgio, ressalta-se a Turquia, a qual abriga mais de três milhões de pessoas, sendo os sírios o grupo mais numeroso (2.730,485), seguido pelos iraquianos (123.584) (DOGAR, 2017). Mas, ainda que tenha ratificado a Convenção de 1951 e seja signatária do Protocolo de 1967, a Turquia mantém a exclusão geográfica sobre a procedência dos refugiados. Isto é, o Estado turco não aplica o status de refugiado àquelas pessoas que fogem de conflitos, ou situações similares, fora da Europa.

Em 2014, foi aprovado o regulamento sobre a proteção temporal, de acordo com a lei turca sobre estrangeiros e proteção internacional publicada em abril de 2013, revogando a lei de 1994. O regulamento “fornece um quadro abrangente para proteger e auxiliar todos os solicitantes de refúgio e refugiados, independentemente do seu Estado de origem, de acordo com os padrões internacionais” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, p. 1, tradução nossa)⁴⁰⁸. Dessa forma, os nacionais da Síria, Iraque e Afeganistão são beneficiados, as três maiores populações de solicitantes de refúgio que a Turquia abriga. Contudo, isso não quer dizer que os solicitantes de refúgios que não são vindos da Europa serão reconhecidos como refugiados, pois, na Turquia, continua vigente a restrição geográfica.

Um caso diferente acontece com os solicitantes de refúgio sírios, sujeitos a um regime de proteção temporária. Não obstante, a proteção temporária não deve ser confundida com o reconhecimento de refugiado: os sírios, junto com os iraquianos ou afegãos, não podem apresentar um pedido de proteção internacional, pelo que o ACNUR não pode determinar seu status de refugiado (ASYLUM INFORMATION DATABASE, 2015). Além disso, esse regime não permite apelar caso o pedido de proteção temporária seja rejeitado (DOGAR, 2017).

Feitas essas ressalvas, analisar-se-á o acordo entre a Turquia e a UE que foi embasado em 9 pontos, *grosso modo* resumidos (EU-TURKEY STATEMENT, 2016): 1) todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas, provenientes da Turquia, serão devolvidos à Turquia; 2) por cada sírio devolvido à Turquia a partir das

⁴⁰⁸ No original: “provides a comprehensive framework for protecting and assisting all asylum-seekers and refugees, regardless of their country of origin, in line with international standards”.

ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na UE; 3) a Turquia tomará todas as medidas necessárias para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração irregular de seu território para a UE; 4) assim que o número de travessias irregulares diminua, será ativado um programa voluntário de admissão por motivos humanitários; 5) a liberalização do regime de vistos para cidadãos turcos será acelerado; 6) a UE desembolsará €3 bilhões; e, 7) será dinamizado novamente o processo de adesão da Turquia à UE.

Desses nove pontos, podemos separar aqueles que versam sobre a situação dos refugiados, e aqueles que discorrem sobre os benefícios da Turquia, especialmente a liberalização de vistos e sua futura adesão à UE.

Assim, analisar-se-á cada ponto do acordo UE-Turquia por extenso.

O primeiro ponto indica:

1) Todos os novos migrantes irregulares que atravessam a Turquia para chegar às ilhas gregas, a partir de 20 de março de 2016, serão devolvidos à Turquia. Isto acontecerá em plena conformidade com a legislação comunitária e o Direito Internacional, excluindo, assim, qualquer tipo de expulsão coletiva. Todos os migrantes serão protegidos de acordo com as normas internacionais relevantes e em relação ao princípio de *non-refoulement*. Será uma medida temporária e extraordinária que é necessária para acabar com o sofrimento humano e restaurar a ordem pública. Os migrantes que cheguem às ilhas gregas serão devidamente registados e qualquer pedido de refúgio será processado individualmente pelas autoridades gregas em conformidade com a Diretiva Relativa aos Procedimentos de Asilo [Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho], em cooperação com o ACNUR. Os migrantes que não solicitem refúgio, ou cuja aplicação tenha sido declarada infundada ou inadmissível em conformidade com a referida Diretiva, serão devolvidos à Turquia. A Turquia e a Grécia, apoiadas por instituições e agências da UE, tomarão as medidas necessárias e pactuarão quaisquer acordos bilaterais necessários, incluindo a presença de funcionários turcos em ilhas gregas e funcionários gregos na Turquia, a partir de 20 de

março de 2016, para assegurar a ligação e, assim, facilitar a bom funcionamento desses acordos. Os custos das operações de regresso dos migrantes irregulares serão cobertos pela UE (EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴⁰⁹.

Em primeiro lugar, salienta-se que a essência do acordo está baseada na possibilidade de os sírios pedirem refúgio na Turquia, devido a Turquia oferecer um sistema de proteção similar ao oferecido no sistema de refúgio europeu. Dessa forma, a Turquia é considerada *safe third country* pelo sistema europeu.

Em segundo lugar, chama a atenção que esse acordo não indica data limite da sua execução, isto é, afirma ser uma medida temporária, mas não delimita sua temporalidade, pelo que pode ser executado ainda quando as circunstâncias mudem e não seja mais necessário aplicá-lo.

Em terceiro lugar, a Diretiva 2013/32 especifica que, quando apresentado um pedido de refúgio, o registro de tal pedido é feito em um prazo de três dias úteis (art. 6 §1). Assim, a UE espera que, a fim de evitar as expulsões coletivas, o processo possa ser resolvido no prazo especificado pela Diretiva 2013/32, impedindo a aglomeração de solicitantes de refúgio nas ilhas gregas (ABELLÁN, 2016b).

Em relação àqueles migrantes que não apresentem pedido de refúgio ou que o mesmo seja declarado infundado, serão devolvidos à Turquia, o que, segundo a legislação comunitária, não representaria *refoulement* devido a que na Turquia não existe risco de perseguição nem de violações aos direitos humanos. Contudo, essa afirmação contradiz os dados fornecidos pela EUROSTAT, a qual informa que, em 2016, 11.050 turcos pediram refúgio no território europeu. Além disso, a

⁴⁰⁹ No original: “(1) All new irregular migrants crossing from Turkey into Greek islands as from 20 March 2016 will be returned to Turkey. This will take place in full accordance with EU and international law, thus excluding any kind of collective expulsion. All migrants will be protected in accordance with the relevant international standards and in respect of the principle of non-refoulement. It will be a temporary and extraordinary measure which is necessary to end the human suffering and restore public order. Migrants arriving in the Greek islands will be duly registered and any application for asylum will be processed individually by the Greek authorities in accordance with the Asylum Procedures Directive, in cooperation with UNHCR. Migrants not applying for asylum or whose application has been found unfounded or inadmissible in accordance with the said directive will be returned to Turkey. Turkey and Greece, assisted by EU institutions and agencies, will take the necessary steps and agree any necessary bilateral arrangements, including the presence of Turkish officials on Greek islands and Greek officials in Turkey as from 20 March 2016, to ensure liaison and thereby facilitate the smooth functioning of these arrangements. The costs of the return operations of irregular migrants will be covered by the EU”.

Turquia passou a exigir visto a cidadãos de 70 Estados da região, como Marrocos ou Paquistão, os quais aproveitavam as facilidades de entrada no território turco para se deslocar para território europeu (ABELLÁN, 2016a).

O segundo ponto afirma:

2) Por cada sírio devolvido à Turquia das ilhas gregas, outro sírio será reassentado da Turquia na UE levando em consideração os Critérios de Vulnerabilidade da ONU. Será criado um mecanismo, com a assistência da Comissão, das agências da UE e de outros Estados-membros, bem como do ACNUR, para garantir que este princípio seja implementado a partir do mesmo dia em que os retornos comecem. Será dada prioridade aos migrantes que não tenham entrado ou tentado entrar na UE de forma irregular. Do lado da UE, o reassentamento no âmbito desse mecanismo terá lugar, em primeira instância, ao cumprir os compromissos assumidos pelos Estados-membros nas Conclusões dos Representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no Conselho em 20 de julho de 2015, dos quais 18.000 lugares para reassentamento permanecem. Qualquer necessidade adicional de reassentamento será realizada através de um acordo voluntário similar até um limite de um adicional de 54.000 pessoas. Os membros do Conselho Europeu parabenizam a intenção da Comissão de propor uma alteração à decisão de realocização de 22 de setembro de 2015 para permitir que qualquer compromisso de reassentamento assumido no âmbito deste acordo seja compensado por lugares não atribuídos ao abrigo da decisão. Caso esses acordos não atendam ao objetivo de acabar com a migração irregular e o número de retornos seja próximo dos números previstos acima, esse mecanismo será revisado. Se o número de devoluções exceder os números previstos acima, esse mecanismo será interrompido (EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴¹⁰.

⁴¹⁰ No original: “2) For every Syrian being returned to Turkey from Greek islands, another Syrian will be resettled from Turkey to the EU taking into account the UN Vulnerability Criteria. A mechanism will be established, with the assistance of the

Os Critérios de Vulnerabilidade identificam as mulheres, crianças e idosos como os grandes grupos mais vulneráveis dos refugiados, devido à violência física que podem sofrer. Assim, também a Diretiva 2013/32/UE, manifesta que:

Certos solicitantes podem ter necessidade de garantias processuais especiais, nomeadamente devido à sua idade, sexo, identidade sexual, orientação sexual, deficiência, doença grave, perturbação mental ou sequelas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual. Os Estados-membros deverão procurar identificar os solicitantes que tenham necessidade de especiais garantias processuais antes de ser tomada decisão em primeira instância. Tais solicitantes deverão receber apoio adequado e dispor de tempo suficiente para criar as condições necessárias para terem acesso efetivo aos procedimentos e para apresentarem os elementos necessários para fundamentar o seu pedido de proteção internacional (UNIÃO EUROPEIA, 2013a, para. 29).

Assim, a UE reconhece, também, três fatores de vulnerabilidade: a) gênero; b) orientação sexual; e, c) identidade de gênero (PÉTIN, 2016). Esses três fatores deveriam ser levados em consideração na aplicação desse segundo ponto do Acordo UE-Turquia. Ademais, a Diretiva 2013/33 admite outra categoria de pessoas vulneráveis:

Os Estados-membros asseguram, na medida do possível, que os solicitantes adultos dependentes

Commission, EU agencies and other Member States, as well as the UNHCR, to ensure that this principle will be implemented as from the same day the returns start. Priority will be given to migrants who have not previously entered or tried to enter the EU irregularly. On the EU side, resettlement under this mechanism will take place, in the first instance, by honouring the commitments taken by Member States in the conclusions of Representatives of the Governments of Member States meeting within the Council on 20 July 2015, of which 18.000 places for resettlement remain. Any further need for resettlement will be carried out through a similar voluntary arrangement up to a limit of an additional 54.000 persons. The Members of the European Council welcome the Commission's intention to propose an amendment to the relocation decision of 22 September 2015 to allow for any resettlement commitment undertaken in the framework of this arrangement to be offset from non-allocated places under the decision. Should these arrangements not meet the objective of ending the irregular migration and the number of returns come close to the numbers provided for above, this mechanism will be reviewed. Should the number of returns exceed the numbers provided for above, this mechanism will be discontinued”.

com necessidades especiais de acolhimento sejam alojados com familiares adultos próximos que já se encontrem no mesmo Estado-Membro e que sejam por eles responsáveis por força do direito ou das práticas do Estado-membro em causa (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 18 §5).

Nesse ponto devemos definir o que se entende por “necessidades especiais”. Para Pétin,

uma “necessidade” é uma demanda resultante de uma sensação de falta, de privação de algo necessário à vida orgânica. A noção de “necessidade” é, portanto, extremamente subjetiva. Cada indivíduo tem necessidades diferentes. Do ponto de vista jurídico, esta noção deve ser objetivada, especialmente porque a legislação da UE em matéria de asilo se refere a “necessidades especiais” (2016, p. 96, tradução nossa)⁴¹¹.

A Diretiva 2013/33, indica que um solicitante com necessidades de acolhimento especiais “[é] uma pessoa vulnerável, nos termos do artigo 21⁴¹², que carece de garantias especiais a fim de usufruir dos direitos e cumprir as obrigações previstos na presente diretiva” [UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 2(k)]. Por outro lado, a Diretiva 2013/32, afirma que é “[um] solicitante cuja capacidade de exercer os direitos e cumprir as obrigações previstos na presente diretiva é limitada por força de circunstâncias pessoais” [UNIÃO EUROPEIA, 2013a, art. 2(d)].

Vale salientar que nesse acordo não se considera o que foi expresso pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, afirmando que “[as] pessoas sob custódia estão em posição vulnerável e as autoridades têm o dever de protegê-las” (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2000a, para. 99, tradução nossa)⁴¹³. Dessa forma, o TEDH

⁴¹¹ No original: “a ‘need’ is a demand resulting from a sense of lacking, of deprivation of something necessary to organic life. The notion of “need” is thus extremely subjective. Each individual has different needs. From a legal point of view, this notion has to be objectified, especially since EU asylum law refers to ‘special needs’”.

⁴¹² O mencionado artigo 21 estabelece como pessoas vulneráveis aos “designadamente menores, menores não acompanhados, deficientes, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores, vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas com doenças graves, pessoas com distúrbios mentais e pessoas que tenham sido sujeitas a atos de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, como as vítimas de mutilação genital feminina” (UNIÃO EUROPEIA, 2013b, art. 21).

⁴¹³ No original: “Persons in custody are in a vulnerable position and the authorities are under a duty to protect them”.

considera os solicitantes de refúgio “membro[s] de um grupo de população **particularmente desfavorecido e vulnerável** que precisa de proteção especial” (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, 2011, para. 251, tradução nossa, grifo nosso)⁴¹⁴. Logo, o TEDH manifesta que as pessoas detidas e os solicitantes de refúgio também constituem categorias de pessoas vulneráveis. Contudo, esse parecer não é contemplado no Acordo UE-Turquia, devido a que estar detido significa, entre outras coisas, ter ingressado de forma irregular no território com a consequência de ser expulso para a Turquia.

Assim, somente têm prioridade aquelas pessoas que não tenham entrado no território europeu de forma irregular, isto é, que possuam vistos e documentos necessários para serem admitidos na UE. Dessa forma, pretende-se desencorajar os migrantes irregulares de entrarem na UE. Portanto, vale questionar o carácter humanitário da medida: a pessoa que foge muitas vezes não tem o tempo suficiente para tramitar os documentos de viagem exigidos v.g., passaporte, visto para ingressar no território europeu, carta convite, dinheiro para a estadia, uma prova de alojamento ou um bilhete de ida e volta, dependendo dos requisitos de cada Estado-membro. No entanto, o que pode ser feito quando é o próprio Estado o agente perseguidor, impossibilitando o trâmite do passaporte? O Regulamento 610/2013 da UE exige a posse de documento válido para entrar no território da UE com validade de, pelo menos, três meses após a data planejada de partida do território europeu, além de ter sido emitido há menos de 10 anos (UNIÃO EUROPEIA, 2013d). Assim, também segundo a Associação Internacional de Transporte Aéreo, o migrante que não possuir passagem de volta pode ser rechaçado ao ingressar no território dos Estados-membros da UE (2017). Em consequência, esses requisitos não levam em conta a situação pessoal que vive o solicitante de refúgio, seja pela perseguição ou discriminação que sofre pelos agentes estatais, ou pela falta de recursos econômicos, pois tem que pagar ao traficante para levá-lo até a Grécia.

Por outro lado, as Conclusões dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, de 20 julho de 2015, discorrem sobre o número de vagas para reassentar pessoas em situação de necessidade de proteção internacional, número dado por cada Estado-membro da UE, além da participação de Estados como Noruega, Islândia, Liechtenstein e

⁴¹⁴ No original: “member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection”.

Suíça⁴¹⁵. Não obstante, pressupõe-se que o número de reassentados seja menor que 72 mil pessoas, pois, caso contrário, o sistema seria interrompido. Tendo em conta que em 2016 foram registrados 1.259,955 pedidos de refúgio na União Europeia, dos quais 339,265 foram feitos por sírios e 334,830 solicitaram refúgio pela primeira vez, o número de reassentamento é baixo. Em consequência, pode-se afirmar que o sistema declarará como infundados vários pedidos de refúgio para não ver pressionar a quota de vinte mil vagas para reassentamento.

O terceiro ponto do acordo manifesta que “[a] Turquia tomará todas as medidas necessárias para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração ilegal da Turquia para a UE e cooperará com os Estados vizinhos, bem como com a UE para esse efeito” (EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴¹⁶.

Nesse ponto, vê-se como a UE aplica a política de *non-entrée* ativa, isto é, através do monitoramento e fechamento de rotas, sejam marítimas ou terrestres, ainda que seja a Turquia a encarregada de executar esse trabalho. Vê-se também que, ainda que o acordo tenha sido assinado entre a UE e a Turquia, tem efeitos sobre outros Estados da região, neste caso Estados vizinhos da Turquia, como a Síria, Iraque ou Irã. Dessa forma, a Turquia realiza um policiamento das suas fronteiras, evitando que novos migrantes irregulares cheguem a território europeu.

O quarto ponto afirma

4) Uma vez que os cruzamentos irregulares entre a Turquia e a UE estejam terminando ou, pelo menos, forem reduzidos de forma substancial e sustentável, será ativado um regime voluntário de admissão humanitária. Os Estados-membros da UE contribuirão voluntariamente neste regime

⁴¹⁵ O número de vagas disponíveis para o reassentamento de refugiados por cada Estado-membro da UE é o seguinte: Alemanha: 1600; Áustria: 1900; Bélgica: 1100; Bulgária: 50; Croácia: 150; Chipre: 69; Dinamarca: 1000; Eslováquia: 100; Eslovênia: 20; Espanha: 1449; Estônia: 20; Finlândia: 293; França: 2375; Grécia: 354; Hungria: 0; Irlanda: 250; Itália: 1989; Letônia: 50; Lituânia: 70; Luxemburgo: 30; Malta: 14; Países Baixos: 1000; Polónia: 900; Portugal: 191; Reino Unido: 2000; Romênia: 80; República Tcheca: 400; Suécia: 491. A ordem dos Estados europeus não membros da UE é a seguinte: Noruega: 3500; Islândia: 50; Liechtenstein: 20; Suíça: 519 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2015).

⁴¹⁶ No original: “3) Turkey will take any necessary measures to prevent new sea or land routes for illegal migration opening from Turkey to the EU, and will cooperate with neighbouring states as well as the EU to this effect”.

(EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴¹⁷.

Esse ponto se mostra ambíguo por duas razões. Em primeiro lugar, não estabelece um padrão para determinar quando se estará diante de uma redução substancial e sustentável do fluxo de refugiados, pelo que fica sujeito à subjetividade dos Estados-membros. Assim, também não dá indícios sobre a estrutura do regime voluntário de admissão humanitário. O que é? Quantas vagas disponíveis? Por que esperar que o fluxo termine ou que seja reduzido para ativar esse programa, quando a necessidade surge agora para os solicitantes de refúgio que enfrentam o medo de terem seus pedidos negados? Se o fluxo de refugiados terminou, significa que não há mais risco de perseguição, logo às vidas dos solicitantes de refúgio não estão em perigo. Consequentemente, há motivos para rejeitar os pedidos de refúgio, pois o Estado de origem é capaz de proteger sua população e, talvez, esse Estado possa ser qualificado como seguro.

Até aqui estão os parágrafos que discorrem sobre as obrigações da UE e da Turquia sobre o controle e monitoramento dos fluxos de refugiados vindos do território turco. A seguir, serão tratados os pontos que discorrem sobre os benefícios da Turquia e as obrigações da UE.

O ponto 5 declara:

5) O cumprimento do roteiro de liberalização do visto será acelerado em relação a todos os Estados-membros participantes, visando levantar os requisitos de visto para os cidadãos turcos até o final de junho de 2016, desde que todos os padrões de referência tenham sido cumpridos. Para o efeito, a Turquia tomará as medidas necessárias para cumprir os requisitos remanescentes para permitir à Comissão, na sequência da avaliação necessária do cumprimento dos critérios de referência, uma proposta adequada até o final de abril, com base no qual o Parlamento Europeu e o Conselho poderão tomar uma decisão final (EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴¹⁸.

⁴¹⁷ No original: “(4) Once irregular crossings between Turkey and the EU are ending or at least have been substantially and sustainably reduced, a Voluntary Humanitarian Admission Scheme will be activated. EU Member States will contribute on a voluntary basis to this scheme”.

⁴¹⁸ No original: “(5) The fulfilment of the visa liberalisation roadmap will be accelerated vis-à-vis all participating Member States with a view to lifting the visa requirements for Turkish citizens at the latest by the end of June 2016, provided that all benchmarks have

Vale salientar que a liberalização dos vistos para os cidadãos turcos é somente para poder viajar dentro do território europeu, mas não lhes garante igualdade de condições no mercado de trabalho. Estão excluídos da liberalização de vistos a Irlanda, Reino Unido, Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein. Por outra parte, a liberalização dos vistos será feita se, e somente se, a Turquia cumprir os 72 requisitos especificados pela EU, organizados em cinco grupos: 1) segurança do documento; 2) gerenciamento da migração; 3) ordem pública e segurança; 4) direitos fundamentais; e, 5) readmissão de migrantes irregulares (COMISSÃO EUROPEIA, 2016b). A maioria das condições foi cumprida pela Turquia, pelo que a Comissão Europeia recomendou ao Parlamento Europeu aprovar a liberalização dos vistos para os cidadãos turcos. Contudo, o Parlamento Europeu salientou cinco pontos que ainda não tinham sido cumpridos pelo país, importantes para tramitar a liberalização dos vistos:

- 1) Adotar a medida para prevenir a corrupção prevista no Roteiro, garantindo um acompanhamento efetivo das recomendações do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO);
- 2) Alinhar a legislação em matéria de proteção de dados pessoais com as normas da UE, nomeadamente para garantir que a autoridade de proteção de dados possa agir de forma independente e que as atividades dos organismos responsáveis pela aplicação da lei estejam abrangidas pelo âmbito de aplicação da lei;
- 3) Conclusão de um acordo de cooperação operacional com a Europol;
- 4) Oferecer uma cooperação judiciária eficaz em matéria penal a todos os Estados-membros da UE;
- 5) Revisar a legislação e as práticas em matéria de terrorismo de acordo com as normas europeias, nomeadamente através de um melhor alinhamento da definição de terrorismo, a fim de reduzir o alcance da definição e a introdução de um critério

been met. To this end Turkey will take the necessary steps to fulfil the remaining requirements to allow the Commission to make, following the required assessment of compliance with the benchmarks, an appropriate proposal by the end of April on the basis of which the European Parliament and the Council can make a final decision”.

de proporcionalidade (COMISSÃO EUROPEIA, 2016d, tradução nossa)⁴¹⁹.

Essas medidas pedem à Turquia cumprir com os padrões europeus para conseguir um total alinhamento dos seus procedimentos. Devido aos ataques terroristas que acontecem tanto na Europa quanto na Turquia, como foi o caso dos atentados no aeroporto de Istambul, pede-se à Turquia cooperar com a Europol, assim como revisar sua legislação sobre terrorismo, estando em sintonia com o disposto pela legislação comunitária.

O sexto ponto indica:

6) A UE, em estreita cooperação com a Turquia, agilizará o desembolso de 3 bilhões de euros atribuídos no âmbito de *The Facility for Refugees in Turkey*, e assegurará o financiamento de novos projetos para pessoas sob proteção temporária identificadas com a entrada rápida da Turquia antes do fim de março. Uma primeira lista de projetos concretos para refugiados, nomeadamente no campo da saúde, educação, infraestrutura, alimentos e outros custos de vida, que podem ser financiados rapidamente pela *Facility*, serão identificados conjuntamente em uma semana. Uma vez que esses recursos estão prestes a ser utilizados ao máximo, e desde que os compromissos acima mencionados sejam cumpridos, a UE mobilizará recursos adicionais para a Facilidade por um montante de 3 bilhões de euros até o final de 2018 (EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴²⁰.

⁴¹⁹ No original: “1) adopting the measure to prevent corruption foreseen by the Roadmap, ensuring an effective follow-up to the recommendations issued by the Council of Europe’s Group of States against Corruption (GRECO); 2) aligning the legislation on personal data protection with EU standards, notably to ensure that the data protection authority can act in an independent manner and that the activities of law enforcement agencies fall within the scope of the law; 3) concluding an operational cooperation agreement with Europol; 4) offering effective judicial cooperation in criminal matters to all EU Member States; 5) revising the legislation and practices on terrorism in line with European standards, , notably by better aligning the definition of terrorism in order to narrow the scope of the definition and by introducing a criterion of proportionality”.

⁴²⁰ No original: “6) The EU, in close cooperation with Turkey, will further speed up the disbursement of the initially allocated 3 billion euros under the Facility for Refugees in Turkey and ensure funding of further projects for persons under temporary protection identified with swift input from Turkey before the end of March. A first list of concrete projects for refugees, notably in the field of health, education, infrastructure, food and other living costs, that can be swiftly financed from the Facility, will be jointly identified

A Turquia tem acolhido aproximadamente 2,9 milhões de refugiados sírios. Por isso, a UE programou um orçamento de €3 bilhões para os anos de 2016 e 2017 a serem gastos no projeto *The Facility for Refugees in Turkey*. Este programa se foca na assistência humanitária, educação, controle da migração, saúde, infraestrutura municipal e apoio socioeconômico (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a). Até maio de 2017 tinham sido realizados 47 projetos nas áreas onde se concentram os campos de refugiados, principalmente na fronteira com a Síria e nas costas do mar Egeu, com um desembolso de €811 milhões (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a).

Esse ponto também revela a prática de *non-entrée* por parte da UE facilitando um desembolso bilionário para a Turquia. Pagar €6 bilhões é mais barato que aceitar os refugiados no território da UE?

O sétimo item parabeniza “o trabalho em curso sobre a modernização da União Aduaneira” (EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴²¹. A UE e a Turquia são signatárias do Tratado de União Aduaneira de 1995, o qual versa sobre todos os produtos industrializados, excluindo os agrícolas (sobre os quais o Conselho de Associação UE-Turquia adotou a Decisão 3/2006). Vale salientar que a Turquia é o quarto maior importador dos produtos da Europa, assim como o quinto maior fornecedor de bens ao mercado europeu, reforçando a importância que a UE tem para a Turquia nas suas relações econômicas (COMISSÃO EUROPEIA, 2017a). A modernização indicada no ponto sétimo trata sobre a inclusão de serviços, contratos públicos e desenvolvimento sustentável dentro das relações econômicas bilaterais, ampliação que ainda está sendo debatida no Conselho de Associação UE-Turquia.

O oitavo ponto indica:

8) A UE e a Turquia reafirmam seus esforços em revitalizar o processo de adesão [da Turquia à UE], tal como estabelecido na sua declaração conjunta de 29 de novembro de 2015. Congratularam-se com a abertura do Capítulo 17 em 14 de dezembro de 2015 e decidiram, como próximo passo, abrir o Capítulo 33 durante a presidência dos Países Baixos. Congratularam-se

within a week. Once these resources are about to be used to the full, and provided the above commitments are met, the EU will mobilise additional funding for the Facility of an additional 3 billion euro up to the end of 2018”.

⁴²¹ No original: “7) The EU and Turkey welcomed the ongoing work on the upgrading of the Customs Union”.

com o fato de a Comissão apresentar uma proposta nesse sentido em abril. Os trabalhos preparatórios para a abertura de outros capítulos continuarão a um ritmo acelerado, sem prejuízo das posições dos Estados-membros em conformidade com as regras existentes (EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴²².

O processo de adesão à UE é dividido em 35 capítulos que tratam de diferentes políticas. O capítulo 17, mencionado no parágrafo citado, versa sobre a política econômica e monetária, especificando um conjunto de regras a serem cumpridas pelos Estados candidatos à UE. Nesse capítulo é exigido o cumprimento de três requisitos: 1) independência do Banco Central do Estado candidato; 2) proibição de financiamento direto do setor público através do Banco Central; e, 3) proibição do acesso privilegiado do setor público às instituições financeiras (COMISSÃO EUROPEIA, 2016c). Esses requisitos estão em sintonia com o Pacto de Estabilidade e Crescimento⁴²³, o qual impede a adoção de políticas fiscais irresponsáveis que possam desestabilizar a solidez econômica da UE. Dessa forma, uma vez aprovada a adesão, o novo Estado-membro poderá adotar o Euro como moeda de circulação oficial.

O Capítulo 33 apresenta as disposições financeiras e orçamentárias, isto é, os recursos financeiros próprios de cada Estado-membro necessários para o financiamento das despesas da UE.

Por último, o nono ponto afirma que:

9) A UE e os seus Estados-membros trabalharão com a Turquia em qualquer esforço conjunto para melhorar as condições humanitárias dentro da Síria, em particular em determinadas áreas próximas à fronteira turca, o que permitiria que a população local e os refugiados vivessem em

⁴²² No original: “(8) The EU and Turkey reconfirmed their commitment to re-energise the accession process as set out in their joint statement of 29 November 2015. They welcomed the opening of Chapter 17 on 14 December 2015 and decided, as a next step, to open Chapter 33 during the Netherlands presidency. They welcomed that the Commission will put forward a proposal to this effect in April. Preparatory work for the opening of other Chapters will continue at an accelerated pace without prejudice to Member States' positions in accordance with the existing rules”.

⁴²³ O mencionado Pacto está contido no Título VIII Capítulo 1 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, o qual versa sobre a Política Econômica.

áreas que seriam mais seguras (EU-TURKEY STATEMENT, 2016, tradução nossa)⁴²⁴.

Sobre esse ponto não há debate, devido a não haver nenhuma ação concreta por parte de ambas as partes além do funcionamento do projeto *The Facility for Refugees in Turkey*.

A controvérsia existente sobre este acordo é a promoção da expulsão massiva de migrantes⁴²⁵ que, simplesmente, por chegarem de forma irregular a território europeu não serão beneficiados com o instituto do refúgio. Essa expulsão de migrantes também afeta os sírios, sobre os quais há consciência do risco que correm suas vidas se permanecerem na zona de combate em seu país.

Além disso, os campos de refugiados na Turquia não significam sinônimo de proteção, devido aos abusos que os funcionários dos campos cometem contra eles. Ressalta-se o caso de um trabalhador turco, encarregado da limpeza dos campos, condenado a 108 anos por abusar sexualmente de 8 crianças sírias. Ele afirmou que esses abusos são uma prática comum realizada pelos empregados e diretores, pagando entre 2 a 5 liras turcas (aproximadamente R\$ 1,75 - R\$ 4,38) às crianças antes de serem abusadas sexualmente (REUTERS, 2016b)⁴²⁶.

Por outro lado, a Turquia usa esse acordo para avançar no seu processo de adesão ao bloco europeu, a pesar de que em outubro de 2015, dias antes das eleições parlamentares, o Estado interveio em duas emissoras de televisão, contrárias à administração de Erdogan (MOURENZA, 2015). Em março de 2016 houve intervenção no jornal turco de maior circulação, *Zaman*⁴²⁷, crítico do regime de Erdogan, por

⁴²⁴ No original: “(9) The EU and its Member States will work with Turkey in any joint endeavor to improve humanitarian conditions inside Syria, in particular in certain areas near the Turkish border which would allow for the local population and refugees to live in areas which will be more safe”.

⁴²⁵ Como foi visto linhas acima, o TEDH condenou à Itália pela expulsão massiva de imigrantes à Grécia.

⁴²⁶ Cabe a possibilidade de que qualquer Estado da UE possa ativar a cláusula soberana e evitar, dessa forma, que os solicitantes de refúgio sejam vítimas de tortura ou tratos desumanos e degradantes. Todavia, o TJUE poderia obrigar ao Estado-membro envolvido (neste caso, o Estado que está devolvendo o migrante à Turquia) a analisar seu pedido de refúgio, pois, caso contrário, estaria violando o artigo 3 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (proibição de tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes). Contudo, a Turquia é considerada *safe third country* pela UE, termo que legitima o envio de solicitantes de refúgio a esse Estado, ainda que percebidas as violações que sofrem os migrantes.

⁴²⁷ A circulação diária, em fevereiro de 2016, era estimada em 650.000 exemplares (MEDYATAVA, 2016).

supostas ligações com o movimento Gülen, criado por Fethullah Gülen, teólogo e erudito turco opositor de Erdogan. Vale salientar que o movimento Gülen foi catalogado como grupo terrorista pela Turquia (REUTERS, 2016a). A situação piorou com a tentativa de golpe, em 15 de julho de 2016. O fracasso do golpe provocou a reação de Erdogan, que afirmou que os golpistas “pagarão um alto preço por isso [...] [além de] ser um presente de Deus que permitirá fazer uma limpa na nossa armada” (THE NEW YORK TIMES, 2016, tradução nossa)⁴²⁸. Através da declaração do estado de emergência de três meses, aprovado em 20 de julho de 2016, iniciou-se uma limpeza e mais de 100 mil pessoas, entre professores, militares e juizes, foram detidas ou demitidas dos seus empregos, incluindo homens de negócios (ARANGO; YEGINSU; TIMUR, 2016; HÜRRIYET DAILY NEWS, 2016). Da mesma forma que o jornal *Zaman*, muitos deles foram acusados de estarem ligados ao movimento Gülen. Até abril de 2017, foram mais de 120 mil pessoas demitidas e mais de 40 mil detidos (PAMUK; GURSES, 2017).

A imagem de autoritarismo do governo de Erdogan se viu reforçada com a convocação de um referendo para aprovar dezoito reformas à Constituição turca. Essas reformas dão maior poder ao presidente quanto às nomeações para o Conselho Supremo de Juizes e Promotores, assim como a substituição do sistema parlamentarista, em vigência desde a fundação da moderna Turquia, por um presidencialista. A controvérsia surge devido a que o Supremo Tribunal Eleitoral permitiu que células de votação não estampadas fossem aceitas como válidas, motivo pelo qual a oposição contestou os resultados, pois a posição apoiada por Erdogan venceu com 51% dos votos válidos (SANCHES; YÜKSEKKAŞ, 2017).

Por outro lado, as relações entre a Turquia e a UE sofreram atritos, especialmente com a Alemanha e os Países Baixos, devido à proibição de fazer propaganda política a favor do “SIM” no mencionado referendo. Segundo o ordenamento jurídico turco, os políticos estão proibidos de fazer campanha política no exterior, incluindo nas missões diplomáticas (GOLD; MEREY; SAY, 2017). Na Alemanha estavam programados os discursos do Ministro de Justiça, Bekir Bozdağ, em Gaggenau, e do Ministro de Economia, Nihat Zeybekçi, em Colônia. Vale salientar que na Alemanha moram 1,4 milhões de turcos (THE LOCAL, 2017). Nos Países Baixos a Ministra da Família e Política Social, Fatma Betül Sayan Kaya, foi impedida de acessar o consulado

⁴²⁸ No original: “They will pay a heavy price for this, [he said, chillingly]. This uprising] is a gift from God to us because this will be a reason to cleanse our army”.

turco em Roterdã, declarada *persona non grata* e escoltada até a fronteira com a Alemanha, para onde foi expulsa (SPUTNIK, 2017).

Diante da negativa neerlandesa e alemã, Erdogan expressou que “eles não sabem de diplomacia, eles são remanentes do nazismo, eles são fascistas” (XINHUA, 2017, tradução nossa)⁴²⁹. Tanto a Alemanha quanto os Países Baixos manifestaram que tal comparação era inaceitável. Além desses dois Estados, a Áustria e a Suíça proibiram a realização de campanha política turca no seu território, fator somado às críticas feitas à reação desproporcional que teve o governo de Erdogan após o falido golpe de Estado (BBC, 2017).

Esse é o panorama que impera na Turquia, a qual a UE indica ser um Estado seguro para acolher os refugiados que o bloco não quer aceitar: um Estado que está se tornando autoritário, que não respeita os direitos da sua própria população, além da existência de crimes hediondos cometidos nos campos de refugiados, onde, supostamente, os refugiados deveriam estar protegidos. *Quis custodiet ipsos custodes?*

Por outro lado, segundo Völkel, as políticas migratórias executadas pela UE geraram seis efeitos negativos não esperados:

1) Fomento da migração irregular

Ao aprovar medidas draconianas que restringem a migração regular, a UE leva os migrantes a procurarem ingressar na UE de forma clandestina (VÖLKELE, 2017). Por exemplo, a Diretiva 2001/51 obriga às empresas transportadoras verificarem se os passageiros possuem os documentos exigidos para entrarem na UE, sob pena de serem multadas. Em consequência, os solicitantes de refúgio que não possuem esses documentos contratam os serviços de traficantes para viajarem pelo mar e, quando os navios da UE patrulham o Mediterrâneo, os traficantes simplesmente precisam estar em alto mar para não serem atingidos pelas patrulhas (HOUSE OF LORDS, 2016).

Assim, também se critica o fato de serem os funcionários das empresas de transporte os que irão “decidir” quem será beneficiado com o refúgio, encorajando, desta forma, a migração clandestina. Além disso, a política de *safe third country* obriga aos nacionais desses Estados migrarem de forma irregular, dado que, segundo o parâmetro europeu, não existe risco de perseguição, logo, o pedido de refúgio é rejeitado.

⁴²⁹ No original: “They don’t know diplomacy, there are remnant of nazism, they are fascists”.

2) Rotas migratórias mais perigosas

O segundo efeito negativo das políticas migratórias comunitárias está relacionado com as rotas empregadas pelos migrantes e traficantes a fim de alcançarem as costas europeias. Nesse sentido, antes do acordo UE-Turco, os imigrantes sírios zarpavam das costas turcas em direção à Grécia, uma travessia mais ou menos segura, devido à curta distância que há entre os dois Estados. Esse panorama mudou com a entrada em vigor do mencionado acordo, pois, perante o risco de serem devolvidos à Turquia, migrantes sírios preferem zarpar das costas sírias ou egípcias, tendo como destino a Itália ou Grécia, travessia que pode durar mais de dez dias (AGENCE FRANCE PRESSE, 2016).

3) Incremento no orçamento da FRONTEX

Em 2006, o orçamento programado era de €19 milhões. No entanto, em 2017, atingiu a cifra recorde de €302 milhões (FRONTEX, 2016). Salienta-se que em 2016, após a eclosão do fluxo massivo de migrantes querendo entrar na UE, o orçamento aprovado foi de €254 milhões (FRONTEX, 2015), sendo que em 2015 o orçamento era de €143 milhões (FRONTEX, 2014). Além disso, segundo estimativas de Hayes e Vermeulen (2012), o orçamento da Eurosur pode variar entre €318 milhões e €913 milhões.

Ainda que o controle de fronteiras pareça necessário para prevenir a migração irregular, a realidade mostra que um orçamento elevado não vai solucionar o problema. Essa afirmação é produto do fato de que, talvez, a maioria dos imigrantes irregulares não entem na UE cruzando as fronteiras terrestres ou marítimas, mas ingressem como migrantes regulares. Isto é, possuidores de vistos de turistas, trabalho temporário ou estudos, ou com visto ou passaporte falsificado, e, uma vez expirada a validade do documento, decidem permanecer de forma irregular na UE (TRIANDAFYLLIDOU; AMBROSINI, 2011). Segundo a Comissão Europeia (2016e), mais de 50 milhões de nacionais de terceiros Estados visitaram a UE em 2015, em contraposição aos 1,8 milhões de pessoas que fugiram do conflito na Síria no mesmo período. Vale a pena esse enorme orçamento para o patrulhamento do Mediterrâneo quando a maioria dos imigrantes irregulares entra por outras vias? Esse dinheiro poderia ser designado a outras áreas conexas, como a construção de centro de acolhimento para os solicitantes de refúgio, ou abolição das medidas que exigem dos refugiados consumir seu pecúlio para pagar sua manutenção nos campos destinados a eles.

4) Os acordos de readmissão não são benéficos

A Comissão Europeia afirmou estar negociando acordos de readmissão com 18 Estados, incluindo a Rússia, Ucrânia ou Tunísia. Em alguns casos, as negociações são rápidas, devido à promessa de facilitar vistos aos Estados assinantes, como é o caso de Moldávia, Cabo Verde ou Armênia (GARCÍA et al., 2015).

No entanto, Estados como o Marrocos exigiram a aprovação da facilitação de vistos, deixando o campo das promessas, exigência que a Comissão Europeia não pode satisfazer, pois a concessão de vistos é faculdade dos Estados-membros (VÖLKE, 2017). Diante dessa situação, o Egito recusou qualquer acordo de readmissão com a Comissão Europeia, argumentando que não podia negociar esse acordo devido a que os novos líderes políticos são incapazes de assumir essa responsabilidade (SEEBERG, 2012).

Então, vê-se como o poder negociador da Comissão Europeia cede perante exigências que é incapaz de satisfazer, tendo que oferecer maiores benefícios para atingir seus objetivos, como se verá no próximo item.

5) Perda de poder negociador

Tendo em vista o ponto anterior, a UE se vê obrigada a oferecer maiores incentivos para satisfazer os pedidos dos outros Estados partes para assinarem os acordos de readmissão de migrantes. É o que acontece no Acordo UE-Turquia. O governo turco conseguiu que a cifra inicial de €3 bilhões fosse elevada a €6 bilhões, pagos pela UE (VÖLKE, 2017).

Entretanto, essa perda de poder negociador não é exclusiva no campo econômico. Em 2015, o Egito inaugurou o novo Canal de Suez, não obstante a advertência que fizeram 18 biólogos sobre os efeitos ambientais pela invasão de inúmeras espécies do Mar Vermelho no Mediterrâneo (KINGSLEY, 2014). Contudo, a UE não se pronunciou e “[o]bservadores indicaram que Bruxelas não queria pressionar o Egito porque o presidente Abdel Fattah el-Sisi está cooperando para lidar com a crise dos refugiados” (BISHOP, 2016, tradução nossa)⁴³⁰.

6) Efeitos negativos sobre a economia europeia

Por fim, o último efeito negativo discorre sobre o impacto das políticas migratórias na própria economia europeia. O ponto está relacionado com a reintrodução dos controles fronteiriços no espaço

⁴³⁰ No original: “Observers say that Brussels doesn’t want to lean too hard on Egypt because President Abdel Fattah el-Sisi is cooperating in dealing with the refugee crisis”.

Schengen, influenciando no declínio da economia local. Nesse sentido, “[c]om 57 milhões de veículos por ano e 1,7 milhões de trabalhadores por dia atravessando as fronteiras da Europa, a União Europeia poderia enfrentar até 18 bilhões de euros, ou US\$ 19,6 bilhões, cada ano em negócios perdidos” (ALDERMAN; KANTER, 2016, tradução nossa)⁴³¹. Uma estimativa menos negativa é dada pela Comissão Europeia, a qual estabelece as perdas, pelo restabelecimento das fronteiras internas, entre €5 bilhões a €18 bilhões (COMISSÃO EUROPEIA, 2016f).

Percebe-se que as políticas migratórias da UE podem não ter os resultados esperados quando dependem de terceiros Estados não membros do bloco, os quais usam os acordos em troca de ganhos políticos, ou causam prejuízos à própria UE.

A postura europeia mostra um conflito de interesse na elaboração das políticas migratórias: por um lado, o Estado tentando controlar o fluxo de migrantes que ingressam no seu território e, por outro, mostrar-se ao mundo como território que respeita os direitos das pessoas e protege àquelas que precisam dela.

4.5 POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Conforme análise ao longo do trabalho, as fundações das políticas migratórias da UE tratam o problema de uma forma negativa, caracterizando o migrante irregular como ilegal, isto é, a entrada irregular no território passível de infração administrativa é transformada em crime punível com detenção e cadeia. Quando finda o prazo da detenção, o migrante se encontra no limbo legal entre a liberdade e a detenção devido ao seu status migratório.

Assim, cabe pensar em alternativas para abordar a questão migratória e aprimorar a legislação comunitária. No caso da UE, é importante ter um novo enfoque sobre a migração irregular, pois que, considerando-se os números da migração irregular, a UE ultrapassaria os Estados Unidos na posição de receptor de migrantes (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2016). Apesar disso, Ritzen e Kahanec criticam a UE, devido à sua política migratória que “apenas trata dos recentes desafios das crises humanitárias, dos refugiados de barcos, do que com a perspectiva de longo prazo e as

⁴³¹ No original: “With 57 million vehicles a year and 1.7 million workers a day crossing Europe’s frontiers, the European Union could face up to 18 billion euros, or US\$19.6 billion, each year in lost business”.

medidas destinadas a enfrentá-lo [o problema]” (2017, p. 162, tradução nossa)⁴³².

Destarte, é preciso proceder à dessecuritização do sistema de refúgio, trazendo-a de volta à discussão política comum, sem enxergar o migrante como ameaça à nação e nem alguém que quer se aproveitar do sistema de bem-estar do Estado de destino. Para isso, serão apresentadas diretrizes visando reforçar o enfoque humanitário nas políticas do sistema de refúgio.

Em primeiro lugar, a política de refúgio deve ter como elemento central do debate a figura do refugiado como pessoa que foge de um conflito, que carrega consigo uma história de sofrimento, e não um criminoso que entrou de forma irregular na UE. Dessa forma, será possível a aproximação do refugiado e da sociedade hospedeira, conseguindo que a população local sinta empatia e não discrimine o refugiado por ser diferente.

Em segundo lugar, é importante fomentar a integração dos refugiados à sociedade local, visando eliminar as diferenças entre ambos. Essa integração abrange campos como o emprego, saúde e educação. É importante que o refugiado tenha a oportunidade de ser empregado segundo suas capacidades adquiridas no seu Estado de origem. Nesse sentido, os Estados de destino deveriam oferecer a possibilidade de revalidar o diploma de ensino superior dos refugiados, assim como facilitar a inscrição no aprendizado da língua local. Salienta-se o trabalho feito por diversas universidades da Europa, aglomeradas na Associação da Universidade Europeia, que procuram facilitar a inserção dos refugiados no âmbito acadêmico.

O acesso à saúde, educação e emprego permitirão ao refugiado imergir no entorno cultural da sociedade local. Não basta ter acesso ao emprego se o refugiado não consegue desenvolver seu projeto de vida, “alcança[ndo] um nível satisfatório de bem-estar (financeiro, físico, laboral, comunitário e social)” (LUSSI, 2015, p. 138). A vida da pessoa, independente de seu status jurídico, não se resume a trabalhar, mas envolve atividades nas quais possa expressar seu sentimento de pertencimento à sociedade.

Na questão da imersão na cultura local, Estados como a França, Países Baixos e Luxemburgo pedem aos migrantes se comprometerem a assistir aos cursos de recepção e integração. No caso do Luxemburgo, esses contratos oferecem cursos de língua, assim como de cidadania aos

⁴³² No original: “[...] only deals with the recent challenges of humanitarian crises, of boat refugees, than with the longer-term perspective and measures designed to tackle it”.

migrantes regulares maiores de 16 anos. O objetivo dos cursos é diminuir a brecha cultural entre os nativos e os migrantes, especialmente quando ambos os grupos pertencem a categorias opostas, como seria o caso dos nativos com herança cristã e os migrantes muçulmanos. Por exemplo, os fundamentalistas muçulmanos têm tendência a discriminar homossexuais, judeus ou acreditar que o bloco de Estados ocidentais destruirá o Islã, o que pode ser interpretado como “ocidentofobia” entre os muçulmanos europeus (KOOPMANS, 2015). Esta afirmação não significa que entre a população cristã europeia não exista discriminação para com outros grupos, mas estão cientes do ordenamento jurídico e constitucional que estabelece a igualdade entre as pessoas. Esse ordenamento jurídico pode ser diferente nos Estados muçulmanos, especialmente cuja população pertence a uma corrente fundamentalista do Islã ou guia-se pelos preceptos religiosos para regulamentar seu direito interno.

Assim, também se pode tomar como exemplo o programa “Política Migratória e Universidade Brasileira” desenvolvido na Universidade Federal do Paraná, no Brasil, o qual oferece aulas de português, assessoria e orientação jurídica, entre outras. Além disso, dispõe de vagas remanescentes em cursos de graduação e reingresso para migrantes e refugiados. Para que essa dinâmica dê frutos, é importante contar com a participação dos estudantes nacionais e dos grupos de estudos que facilitam a acolhida e adaptação dos refugiados nos centros de ensino superior.

Por outro lado, não deveria haver restrições quanto ao acesso à saúde por parte dos refugiados, pois a existência de obstáculos para acessar este serviço torna a pessoa vulnerável, restringindo suas oportunidades de contribuir, de forma plena, para a economia nacional.

Em terceiro lugar, os benefícios indicados linhas acima deveriam ser estendidos à descendência dos refugiados, estimulando o contato, na idade escolar com as crianças da população local. Consequentemente, os estudantes refugiados estarão nas mesmas condições que os estudantes nativos e quando se tornarem cidadãos do Estado de destino estarão “participando plenamente na vida social, econômica e política” (RITZEN; KAHANEC, 2017, p. 16, tradução nossa)⁴³³.

O intuito dessas diretrizes é oferecer proteção tanto aos refugiados quanto à população local, com base no respeito aos refugiados, destruindo os estereótipos sobre eles, procurando a integração daquelas pessoas na sociedade hospedeira. É provável que a

⁴³³ No original: “fully participating economically, socially, and politically”.

descendência dos refugiados more no Estado de destino que escolheram seus ascendentes, pelo que é importante que aqueles tenham o sentimento de pertença à sociedade local. Caso contrário, os refugiados e sua descendência, ao se sentirem discriminados, e morando em guetos, constituiriam um ótimo campo de difusão de ideias fundamentalistas destrutivas contra a sociedade que os oprime, principalmente ideias relacionadas ao terrorismo. Mas a discriminação afeta também à sociedade local, gerando conceitos racistas, polarizando a sociedade, sendo que cada um dos extremos envolvidos enxerga o outro como inimigo. Desta forma, a sociedade local viverá assombrada pela existência de um inimigo interno, o que pode ser evitado através de políticas de inclusão social para os refugiados e migrantes em geral.

Não é necessário esperar os refugiados entrarem no território da UE para terem seu pedido de refúgio analisado. A Comissão Europeia tinha planos de estabelecer centros de acolhimento de refugiados fora da UE, principalmente em zonas próximas aos campos de refugiados (TRAYNOR, 2015), v.g., Turquia ou Líbano. Essa proposta não significaria analisar, exclusivamente, aqueles pedidos de refúgio propostos nesses centros fora da Europa, rejeitando aqueles feitos por pessoas que entraram de forma irregular na UE, tal como foi projetado por Sebastian Kurz, Ministro de Relações da Áustria (DEACOM, 2017). Assim, também não é aceitável a proposta do Ministro do Interior da Alemanha, Thomas de Maizière, de imitar o modelo australiano de análise de pedidos de refúgio: enviando os migrantes irregulares a campos de refugiados em terceiros Estados para analisar seus pedidos de refúgio (SHALAL, 2016). Ainda que essas duas possibilidades não tenham sido aceitas quando declaradas, lamentavelmente o Acordo UE-Turquia mostra a vontade da UE de se desligar da análise dos pedidos de refúgio, delegando esta responsabilidade para outros Estados.

Assim, também há alternativas humanitárias para atender os solicitantes de refúgio, alternativas cujo objetivo é envolver a sociedade e, desta forma, sensibiliza-la em relação às crises humanitárias que geram os fluxos de refugiados. Destarte, consegue-se a participação ativa tanto do governo quanto da sociedade hospedeira. Essa alternativa é conhecida como o Patrocínio Privado de Refugiados (PPR).

4.5.1 Patrocínio privado de refugiados

O Patrocínio Privado de Refugiados nasceu no Canadá na década de 1970, quando a *Immigration Act*⁴³⁴ de 1976 entrou em vigor. A *Immigration Act* depois seria substituída pelo Ato de Imigração e Proteção aos Refugiados (IAPR, pors sua sigla em inglês), em 2002, pelo qual

Um cidadão canadense ou residente permanente, ou um grupo de cidadãos canadenses ou de residentes permanentes, uma corporação incorporada na lei canadense ou de um Estado ou uma organização não incorporada ou associação sob a lei federal ou estadual – ou qualquer outra combinação das anteriores – pode patrocinar um estrangeiro, sujeito às regulamentações [ESTADO CANADENSE, 2012, art. 13 (1), tradução nossa]⁴³⁵.

Dessa forma, a lei canadense garante aos seus cidadãos, assim como aos residentes permanentes, a iniciativa de patrocinar os solicitantes de refúgio que eles desejem. Para patrocinar os solicitantes de refúgio, é importante que esses solicitantes tenham sido reconhecidos como refugiados pelo ACNUR ou por qualquer outro Estado.

A importância do PPR reside em representar uma solução duradoura para os refugiados, integrando-os satisfatoriamente à sociedade local⁴³⁶. Entende-se que uma pessoa se encontra integrada à sociedade onde mora quando atinge os seguintes objetivos: emprego, moradia, educação, saúde, vínculos sociais, idioma e conhecimento cultural, seguro, estabilidade, direitos e cidadania (AGER; STRANG, 2008).

O PPR também representa uma vantagem para o governo canadense, dado que permite melhor controle sobre os refugiados que ingressam em seu território, assim como das fontes que financiarão a estadia do refugiado beneficiado. Para se ter uma ideia do impacto do

⁴³⁴ A *Immigration Act* focava-se naqueles que deviam ser admitidos em território canadense deixando de lado aqueles que deviam ser banidos.

⁴³⁵ No original: “A Canadian citizen or permanent resident, or a group of Canadian citizens or permanent residents, a corporation incorporated under a law of Canada or of a province or an unincorporated organization or association under federal or provincial law — or any combination of them — may sponsor a foreign national, subject to the regulations”.

⁴³⁶ Segundo o ACNUR, são três as soluções duradouras para os refugiados: repatriação voluntária, integração local e o reassentamento.

PPR no Canadá, em 2013 “o número de refugiados com patrocínio privado ultrapassou o número de refugiados do programa de refugiados do governo” (BAKOWSKI; POPTCHEVA; IVANOV, 2015, p. 10, tradução nossa)⁴³⁷, o que demonstra o grau de envolvimento da sociedade canadense no PPR.

A lei canadense sobre refúgio e as Regulamentações de Imigração e Proteção aos Refugiados (IRPR, por sua sigla em inglês), toma-se em conta as considerações humanitárias, pelo que se criaram duas categorias de pessoas: aquelas com urgente necessidade de proteção⁴³⁸ e aquelas pessoas em situação de risco⁴³⁹. Em consequência, a nova legislação se concentra mais nas considerações humanitárias do que na probabilidade de sucesso em se adaptar à sociedade canadense para aceitar as solicitações de refúgio. É importante frisar que, para ser aceito o reassentamento no Canadá, o refugiado tem que passar por exames médicos, de segurança e de admissibilidade.

Outro ponto importante do PPR é que o patrocínio de refugiados vem de agentes particulares, os quais podem ser: Titulares do acordo de patrocínio⁴⁴⁰; grupos constituintes⁴⁴¹; grupos de cinco⁴⁴²; e,

⁴³⁷ No original: “el número de refugiados con patrocinio privado sobrepasó al número de refugiados del programa de refugiados del gobierno”.

⁴³⁸ Segundo a IRPR, deve-se entender por urgente necessidade de proteção aquelas o caso das pessoas cuja “vida, liberdade ou integridade física estão sob ameaça imediata e, caso não sejam protegidos, poderão ser: a) assassinadas, b) alvos de violência física, tortura, violência sexual ou encarceramento arbitrário, ou c) serem devolvidas ao seu país de origem ou no qual tinham suas habituais residências (ESTADO CANADENSE, 2002, § 138).

⁴³⁹ De acordo a IRPR, entende-se por pessoa em situação de risco aquela que tem grande necessidade de proteção em relação a outros solicitantes de refúgio, devido a circunstâncias pessoais que colocam em risco sua segurança física (ESTADO CANADENSE, 2002, § 138).

⁴⁴⁰ Os Titulares do Acordo de Patrocínio são organizações que assinaram um acordo de patrocínio com o Ministério de Imigração, Refugiados e Cidadania, o qual lhes permite entregar solicitações de patrocínio deles ou de outras organizações que trabalham associadas a eles. A maioria são organizações religiosas, grupos etnoculturais e organizações humanitárias (REFUGEE SPONSORSHIP TRAINING PROGRAM, 2005a).

⁴⁴¹ São grupos baseados nas expectativas em relação ao refugiado que se quer patrocinar. Geralmente, são membros de algum grupo Titular do Acordo de Patrocínio (REFUGEE SPONSORSHIP TRAINING PROGRAM, 2005a).

⁴⁴² Apesar do seu nome, estes grupos podem ser formados por cinco ou mais cidadãos canadenses ou residentes permanentes, maiores de dezoito anos e que morem na comunidade que acolherá o refugiado. O grupo é responsável pela manutenção do refugiado por todo o tempo que durará o patrocínio. Salienta que não é obrigatório aos membros do G-5 contribuir de forma equitativa com a manutenção ou colaborar com a mesma quantidade de tempo, pelo que é recomendável que pelo menos três membros

patrocinadores da comunidade⁴⁴³. Todos os grupos são responsáveis pela manutenção do refugiado e pelo reassentamento na comunidade escolhida.

É importante destacar que esses grupos devem trabalhar de forma intensiva pelo menos três anos, devido ao tempo que dura o processo de entregar a solicitude de patrocínio, assim como o período que durará o patrocínio, o qual, geralmente, é de doze meses. Além disso, é proibido patrocinar somente um membro da família. Desta forma, protege-se a integridade familiar, motivo pelo qual os Grupos Patrocinadores estão obrigados a patrocinar os membros da família indicados pelo refugiado no momento de entregar seu pedido de refúgio.

As responsabilidades dos grupos patrocinadores são as seguintes:

- Apoiar, economicamente, na compra de comida, roupa, transporte e outras necessidades materiais, assim como ajudar no orçamento familiar;
- Moradia e mobiliário;
- Orientar sobre o estilo de vida no Canadá, informando sobre os direitos e deveres dos residentes;
- Assistir no acesso aos serviços sociais, incluído o seguro médico;
- Assistir no acesso a recursos como: intérpretes, grupos de apoio comunitário, serviços de assentamento etc.;
- Ajudar na matrícula das crianças na escola e guiar sobre o sistema escolar;
- Ajudar a aprender inglês;
- Ajudar a encontrar emprego;
- Dar apoio emocional e amizade; e
- Ajudar aos recém-chegados para que se tornem independentes (REFUGEE SPONSORSHIP TRAINING PROGRAM, 2005a, p. 13, tradução nossa)⁴⁴⁴.

assumam a contribuição financeira do patrocínio (REFUGEE SPONSORSHIP TRAINING PROGRAM, 2005b).

⁴⁴³ Pode ser qualquer organização localizada na comunidade que acolherá o refugiado.

⁴⁴⁴ No original: “• Financial support for food, clothing, transportation and other material needs, and assisting the family to budget;

- Housing and furnishings;
- Orientation to life in Canada, including providing information on rights and responsibilities of residents;
- Assistance with access to services including medical care;
- Assistance with access to resources: interpreters, community support groups, settlement services, etc.;

Como se vê, as responsabilidades listadas servem no planejamento do patrocínio de refugiados. Vale frisar que os grupos patrocinadores não são responsáveis por pagar qualquer empréstimo do imigrante feito para poder aceder ao refúgio no Canadá, tais como as passagens ou os exames médicos necessários para ser admitido no PPR.

A estimativa de orçamento para arcar com as despesas de um refugiado é de, aproximadamente, “\$20.000 a \$30.000 dólares americanos, dependendo do tamanho da família, tipo de moradia, móveis, comida e trabalhos sem vínculo empregatício” (CHAPMAN, 2014, p. 2, tradução nossa)⁴⁴⁵. Por isso, é recomendável que os grupos patrocinadores criem um fundo fiduciário com o qual possam ser pagas as despesas do PPR. Assim, também se espera que os refugiados arquem com parte das suas despesas, usando suas poupanças (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA, 2015). Um ponto importante no âmbito do PPR é que os refugiados não podem ser obrigados a aceitar qualquer tipo de trabalho. No entanto, se rejeitarem uma oferta de trabalho razoável, sem justificativa, o grupo patrocinador pode diminuir a ajuda financeira ao refugiado (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA, 2015).

O papel dos grupos patrocinadores não deve ser reduzido a simples financiadores do patrocínio, também abrange a construção de laços de amizade entre os refugiados e a comunidade que os acolhe. Esses laços de amizade geram um impacto positivo tanto nos refugiados quanto na sociedade local: por um lado, os refugiados se sentem mais seguros, eliminando o sentimento de que sua presença é alvo de resistências pelos locais; por outro lado, a comunidade local abole preconceitos contra os refugaidos por serem oriundos de culturas ou sociedades alheias à sua. Dessa forma, a sociedade local se transforma em um agente ativo quanto à aplicação das políticas de refúgio no Estado, cobrindo os espaços que o poder público não é capaz ou não tem a vontade política de preencher.

Um ponto negativo dentro do PPR canadense é o tempo tomado pela burocracia para aprovar as solicitudes, o que, dependendo do Estado de origem, pode demorar até três anos (CITIZENSHIP AND

-
- Help with enrolling children in school and guidance in dealings with the school system;
 - Help to learn English (e.g., getting into an ESL class);
 - Help to find employment;
 - Emotional support and friendship; and
 - Help to the newcomers so they become independent”.

⁴⁴⁵ No original: “US\$20,000 to US\$30,000 depending on the family size and helping find accommodations, furniture, groceries, and eventually jobs”.

IMMIGRATION CANADA, 2015). Consequentemente, o Ministério de Imigração, Refugiados e Cidadania do Canadá decidiu reduzir o número de solicitudes que cada GP podia entregar (KRIVENKO, 2012). No entanto, a medida limita os esforços dos grupos patrocinadores, assim como as oportunidades dos refugiados de encontrar uma vida melhor.

Frisa-se que o PPR não é uma novidade para alguns membros da UE, como a Alemanha ou a Irlanda. A Alemanha está engajada, desde 2012, em um programa em pequena escala de reassentamento de refugiados, beneficiando 1.600 pessoas em 2016 e 2017 (INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION, 2017).

O PPR alemão está encaixado na seção 68 da Lei de Residência alemã, permitindo a qualquer residente alemão arcar com as despesas de um estrangeiro em seu território (ESTADO ALEMÃO, 2016). A característica da lei alemã é que permite ser patrocinador de refugiados tanto os cidadãos alemães quanto qualquer outro migrante regular que tenha a permissão de residência na Alemanha. Assim, “[e]m alguns Estados federados alemães se permitiu que famílias sírias patrocinassem os seus familiares, que não teriam podido entrar no país de outra forma (por exemplo, de acordo às normas de reunificação familiar)” (BAKOWSKI; POPTCHEVA; IVANOV, 2015, p. 11, tradução nossa)⁴⁴⁶. No caso dos refugiados patrocinados, podem se beneficiar da participação em cursos de integração, assim como educação básica e superior (INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION, 2017).

Na Irlanda, o Programa Sírio de Admissão Humanitária oferecia permissão de residência por dois anos às pessoas vulneráveis que se encontrassem na Síria, assim como aqueles que fugiram da Síria por causa da violência gerada pela guerra civil (ESTADO IRLANDÊS, 2014). Diferentemente do modelo alemão, os beneficiários desse programa não tinham direito aos programas de bem-estar prestados pelo governo.

Ainda que parecesse uma iniciativa interessante, pois abria as portas a todos os sírios vulneráveis que desejassem morar na Irlanda, o programa só teve vigência em 2014, estimando ter beneficiado 119 pessoas (INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION, 2017).

⁴⁴⁶ No original: “En algunos Estados federados alemanes se permitió que familias sirias patrocinaran a sus familiares, que no habrían podido entrar al país de otro modo (por ejemplo, con arreglo a las normas de reunificación familiar)”.

Salienta-se que esses PPRs foram iniciativas individuais de Estados-membros específicos, neste caso Alemanha e Irlanda, e não tiveram a continuidade desejada devido ao pouco apoio por parte dos governos centrais. Talvez, se a UE adotasse o PPR como uma tática para lidar com o problema dos refugiados, os resultados pudessem gerar um impacto positivo tanto na qualidade de vida dos refugiados quanto na economia local.

Além do PPR há outra possibilidade desenvolvida no âmbito latino-americano: o reassentamento solidário.

4.5.2 Reassentamento solidário

O reassentamento solidário foi instituído em 2004 através da Declaração de México. Naquele ano, os Estados da América Latina celebraram os vinte anos da Declaração de Cartagena, a qual é a base do sistema de refúgio latino-americano. A Declaração de Cartagena de 1984 considera

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 (1984, III §3).

Como se vê, a característica da Declaração de Cartagena é a proteção às pessoas que fogem por causa da violência desatada pelos conflitos internos ou invasão estrangeira. Dessa forma, respondia-se à realidade latino-americana desse tempo, devido às guerras civis na Colômbia ou América Central.

Em 2004, o Brasil propôs a criação do Programa de Reassentamento Solidário com o objetivo de reassentar refugiados que, por diversos motivos, não pudessem voltar ao seu Estado de origem ou não conseguissem se integrar à sociedade local. Destaca-se que esse programa respondia ao fluxo de migrantes vindos da Colômbia.

A Declaração do México englobava três programas: Cidades Solidárias; Fronteiras Solidárias; e, Reassentamento Solidário (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004). O objetivo do primeiro programa é facilitar a execução de políticas públicas visando à integração dos refugiados nos centros urbanos “pilotos” na América Latina. O segundo programa, Fronteiras

Solidárias, reconhece a importância de melhorar a infraestrutura e acesso aos serviços básicos, assim como favorecer o desenvolvimento econômico e social das regiões de fronteira por serem a entrada dos refugiados. Dessa forma, procura-se consolidar a presença do Estado através do fortalecimento das suas instituições, assim como projetos de investimento, gerando impacto positivo dentro da comunidade local. Por último, o Programa de Reassentamento Solidário tem como base os princípios da solidariedade internacional e não discriminação. O objetivo desse programa é abrir “a possibilidade para que qualquer país da América Latina se associe no momento que considere oportuno, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países da América Latina” (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004, p. 11).

Vale ressaltar que o reassentamento de refugiados acontece quando refugiados, reconhecidos pelo ACNUR ou por outro Estado, “não tiveram toda a proteção necessária fornecida pelo país que lhes deu acolhida” (JUBILUT, 2007, p. 199). Entre essas causas, pode-se indicar a falta de segurança sentida pelos refugiados no Estado de destino ou a não integração à sociedade local, afetando seus projetos de vida. Por isso, os Estados de reassentamento são considerados como uma nova opção, um novo começo, para que os refugiados refaçam suas vidas, longe das experiências vivenciadas no primeiro Estado de destino.

Além disso, os refugiados entram no Estado com visto de residência permanente, garantindo o exercício de direitos civis, econômicos, sociais e culturais como qualquer outro cidadão do Estado de reassentamento (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2015b). No Brasil, os refugiados podem adquirir a cidadania após residir quatro anos na condição de refugiado no país.

Uma característica fundamental do reassentamento é sua dupla voluntariedade: por um lado, é prerrogativa do Estado oferecer reassentamento aos refugiados; por outro lado, é o refugiado quem decide se quer ou não ser reassentado no Estado que oferece essa possibilidade. Baseado nisso, o ACNUR estabelece critérios para escolher os refugiados que serão beneficiados com o reassentamento. Destacam os seguintes critérios: necessidade de proteção legal e física; os sobreviventes de violência ou tortura; aqueles com necessidade de atenção médica; mulheres em situação de risco; reunião familiar; crianças e adolescentes em situação de abandono; idosos; e, aqueles sem perspectiva de integração na sociedade local (SAMPAIO, 2010).

Voltando ao reassentamento solidário na América Latina, sua funcionalidade é dupla: em primeiro lugar, representa uma estratégia de proteção para os refugiados colombianos; em segundo lugar, oferecia uma solução àqueles Estados que recebiam a maior quantidade de refugiados colombianos, o que poderia desestabilizar seus sistemas de refúgio.

Dez anos depois, os representantes da América Latina se reuniram em Brasília para avaliar os resultados e desafios da Declaração do México. Na Declaração do Brasil, identificaram-se quais os grupos vulneráveis dentro dos fluxos migratórios, destacando

os solicitantes de asilo e refugiados, as vítimas de tráfico de pessoas e tráfico ilícito de migrantes, imigrantes detidos, as mulheres vítimas de violência, as pessoas vítimas de violência e traumas psicológicos durante o processo migratório ou com alguma deficiência, lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais (doravante "LGBTI"), idosos, indígenas, afrodescendentes ou outras pessoas em situação de vulnerabilidade como mulheres grávidas, jovens e crianças acompanhadas ou desacompanhadas (DECLARAÇÃO DO BRASIL, 2014).

Salienta-se a visibilidade dos grupos LGBTI, que sofrem perseguição por sua orientação sexual e que, ainda que cruzando a fronteira, podem sofrer discriminação na sociedade que os acolhe. Assim, também a Declaração do Brasil identifica o Equador como o Estado que acolhe o maior número de refugiados na América Latina.

A seguir, discorrer-se-á sobre o Programa de Reassentamento Solidário no Brasil, identificando os pontos fortes e fracos.

4.5.2.1 Reassentamento solidário no Brasil

Ainda que a Declaração do México tenha sido assinada em 2004, o Brasil já participava com o Chile, desde 1999, de um acordo com o ACNUR de um projeto piloto do programa de Reassentamento Solidário. Esse projeto visava beneficiar, inicialmente, aos refugiados vindos da antiga Iugoslávia (HAMID, 2012).

Uma vez aprovado o Reassentamento Solidário, foram escolhidas cidades no Brasil para abrigarem a primeira etapa do projeto. Esse trabalho contou com a parceria entre o ACNUR e o Ministério de Justiça do Brasil. As cidades escolhidas foram: Porto Alegre (Rio

Grande do Sul), Mogi das Cruzes (São Paulo), Santa Maria Madalena (Rio de Janeiro) e Natal (Rio Grande do Norte). Na fase inicial do projeto se determinou reassentar os refugiados longe das maiores cidades do Brasil, v.g., São Paulo e Rio de Janeiro, devido às diferenças econômicas que poderiam afetar a integração dos refugiados e suas famílias (SILVA, 2013).

Dessa forma, em 2002 foram acolhidos 23 afegãos no Rio Grande do Sul. Em 2003, chegaram 16 refugiados colombianos vindos da Costa Rica, reassentados também no estado do Rio Grande do Sul, estado que viu como crescia sua experiência em relação ao reassentamento de refugiados (ESCALATE, 2015). É importante ressaltar que a maioria dos afegãos reassentados pediu sua repatriação uma vez que o regime Talibã caiu, ficando no Brasil somente duas famílias afegãs, devido a sua bem-sucedida integração local (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Contudo, registram-se baixos números de pedidos de refugiados para serem reassentados no Brasil, ou qualquer outro Estado da América Latina, pois os refugiados preferem solicitar refúgio nos Estados industrializados. Isso se deve, principalmente, às oportunidades econômicas existentes nesses Estados, além da presença de comunidades de apoio, as quais podem ser tanto étnicas quanto religiosas, fator que facilita a integração na sociedade local. Além disso, o programa de reassentamento solidário é novo e, também, pode não haver comunidades de apoio, o que dificulta e desencoraja solicitar reassentamento no Brasil. Por outra parte, os refugiados latino-americanos, caso não consigam refúgio nos Estados industrializados, escolhem como destino o Chile ou a Argentina (JUBILUT; CARNEIRO, 2011). Essa escolha se sustenta na facilidade de comunicação nestes Estados, através da língua castelhana. Assim, no Brasil os refugiados teriam que aprender a língua portuguesa o que pode dificultar, no começo, sua integração na sociedade. Não obstante, uma vez superado esse desafio, os refugiados se sentem atraídos pelo estilo de vida brasileiro, devido à grande diversidade cultural e étnica (JUBILUT; CARNEIRO, 2011).

Após os refugiados terem seu pedido de reassentamento aceito no Brasil, entram em cena as “agências implementadoras”. Estas agências têm como principal objetivo ajudar na recepção dos refugiados, seja no aeroporto ou na fronteira, darem dicas sobre o estilo de vida local, ou facilitar a inscrição em aulas de português (WHITE, 2012). As principais agências são “a Associação Antônio Vieira, Cáritas Arquidiocesana (de São Paulo, Rio de Janeiro, e Manaus), o Centro de

Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos, e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos” (ESCALATE, 2015, p. 44, tradução nossa)⁴⁴⁷.

Na etapa para escolher destino, considera-se o perfil do refugiado, isto é, se vem do meio urbano ou meio rural, assim como a profissão que exercia. A análise desses dados ajuda na posterior adaptação à sociedade local, além de favorecer sua independência financeira de forma mais rápida.

Vale lembrar que o reassentamento não é uma tarefa exclusiva do governo. A sociedade também participa de forma ativa quanto à integração bem-sucedida dos refugiados. Assim como no PPR, as comunidades de fé são importantes, pois que em algumas culturas não há separação entre Estado e Igreja, motivo pelo qual os refugiados podem se sentir mais confortáveis sendo apoiados pelas comunidades de fé do que pelas organizações seculares (EBY et al, 2011). A vantagem do Brasil é que conta com uma importante diversidade religiosa. Segundo dados do censo de 2010, a população brasileira está distribuída em diversos credos tais como o catolicismo, evangélico, ortodoxo, muçulmano, judeu, ou outros grupos minoritários como o budismo ou hinduísmo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Além do papel da sociedade como agente ativo na recepção e na integração dos refugiados reassentados, a educação também faz um papel importante, pois é necessário contar com instituições educativas em todos os níveis de ensino. Nesse contexto, as universidades precisam divulgar os direitos dos refugiados. Assim, surgiu a Cátedra Sergio Vieira de Mello, a qual tem como objetivo difundir o Direito Internacional dos Refugiados, além de organizar eventos que estimulem o contato direto com as culturas dos refugiados. Dessa forma, diminui o preconceito da população local quanto aos refugiados e os seus costumes diferentes.

Por outro lado, um elemento chave no sucesso da integração na sociedade local é a localização do reassentamento. Nesse sentido, observa-se que aquelas famílias reassentadas em cidades pequenas no estado de Rio Grande do Sul tiveram mais sucesso no quesito da integração local (RUIZ, 2014). Esse sucesso pode responder ao maior sentimento de identificação e de solidariedade para com os recém-chegados, o que se traduz em maior coesão social. O ponto negativo do

⁴⁴⁷ No original: “la Asociación Antônio Vieira, Cáritas Arquidiocesana (de São Paulo, Río de Janeiro, y Manaos), el Centro de Defensa dos Direitos Humanos de Guarulhos, y el Instituto de Migrações e Direitos Humanos”.

reassentamento em cidades pequenas pode ser a dificuldade de encontrar emprego se comparado com as grandes cidades do Brasil.

Um dos maiores desafios que encara o Reassentamento Solidário é o financiamento. Em um estudo patrocinado pelo ACNUR um refugiado residente em Porto Alegre afirmou receber R\$ 497 mensais, o que, somado à inflação e ao custo de vida, dificulta que essa ajuda financeira cubra as despesas mensais (RUIZ, 2015). Assim, é importante a contribuição financeira que possa ser dada pelo ACNUR ou por outras organizações. Desse modo, melhoraria o nível de vida dos refugiados, além de aliviar a pressão econômica do Estado de reassentamento.

Conforme visto acima, tanto o PPR quanto o Reassentamento Solidário podem ser alternativas para aliviar o sistema de refúgio dos Estados da UE que recebem maior número de refugiados. O elemento chave para o sucesso dessas políticas depende do apoio e da institucionalização que a UE dê aos mencionados programas, pois, se deixar que cada Estado-membro financie de forma exclusiva seus programas, serão poucos, ou talvez nenhum, que consiga sucesso nessa missão.

Assim, também é importante que as medidas para acolher os refugiados sejam discutidas e aceitas de boa vontade pelos Estados-membros da UE, garantindo o seu sucesso. Como visto anteriormente, o sistema de cotas fracassou devido a ser visto como uma imposição da Alemanha aos outros Estados, fraturando o sistema de refúgio europeu.

Essas duas alternativas fariam parte do processo de dessecuritização que é necessário nas políticas de refúgio da UE. Dessa forma, o debate político acerca dessas medidas perde seu cariz de segurança e proteção das fronteiras externas, voltando-se à defesa dos direitos dos refugiados, assim como deixando de ser tratado como um tipo especial de política. Além disso, aproxima as experiências e histórias de vida dos refugiados à população nativa, favorecendo a eliminação do preconceito. Assim, também redistribui a carga econômica, que significa acolher os refugiados, entre a população, pelo que são refutados aqueles argumentos antimigração que versam sobre a onerosidade que significa acolher os refugiados no Estado de destino.

Assim como o processo de securitização precisa de três componentes, o processo de dessecuritização precisa dos mesmos elementos para ser bem-sucedido: agente securitizador, o objeto de referência e a audiência. Nesse sentido, o agente dessecuritizador deverá desmitificar o papel dos migrantes como a ameaça existencial para a segurança do Estado.

No seu ato de fala, precisará apresentar alternativas às políticas de refúgio atuais, v.g., o PPR e o Reassentamento Solidário, apresentando seus funcionamentos e resultados nos Estados onde são aplicados. Além da apresentação das alternativas, também é mister explicar os efeitos das atuais políticas, assim como os sofrimentos que elas trazem para os refugiados. Dessa forma, a audiência estará ciente da inexistência da ameaça ao Estado, razão pela qual não há identificação entre amigos e inimigos do Estado, mas de pessoas com necessidades de proteção. A adoção de novas políticas não só traz benefícios aos refugiados, mas, também, reforça o sistema democrático, pois a sociedade civil se torna um agente ativo na formulação e aplicação das novas políticas de refúgio.

5 CONCLUSÃO

A viagem foi longa e, ainda que pareça que se chegou a um destino, há ainda um caminho a percorrer, pois que as políticas respondem às circunstâncias atuais e essas circunstâncias mudam constantemente.

A explosão da Primavera Árabe é componente fundamental para compreender como uma terrível gestão do conflito, por parte dos governos e da comunidade internacional, pode originar um fluxo massivo de imigrantes e refugiados.

A crise na Líbia foi mal resolvida, deixando o Estado fragmentado entre os diferentes clãs e líderes tribais, aguçando a instabilidade na região do Magreb. Assim, a forma como foram executados os mandatos do CSNU referentes à Líbia influenciaram, diretamente, as atitudes e posicionamentos dos principais Estados envolvidos na guerra na Síria: Rússia, China e Irã. Em consequência, se nos outros Estados afetados pela Primavera Árabe a situação foi resolvida de maneira “rápida”, o conflito na Síria persiste há sete anos e não há sinais de achar uma solução que satisfaça às diferentes partes. O conflito na Síria não é mais nacional ou regional: como foi explicado no capítulo primeiro, tem todas as características de uma *proxy war* na qual as grandes potências encorajam e financiam os beligerantes, lembrando as práticas da Guerra Fria. Contudo, a guerra na Síria não é um confronto entre ideologias, mas uma guerra pelo controle do poder, o controle do Estado, obrigando milhares de pessoas a fugirem dos seus lares à procura de refúgio.

Foi nesse contexto que o Daesh surgiu como uma ameaça ao Estado sírio e também à região do Oriente Médio, assim como à estabilidade global. Dessa forma, a guerra na Síria pode ser encaixada no cenário da Guerra Global ao Terror, a qual começou em 2001 e continua até nossos dias.

Essa mesma Guerra Global ao Terror tornou o terrorismo o inimigo público mundial, mudando as agendas de segurança dos blocos regionais e do CSNU. Não obstante, deve-se questionar a efetividade dessa guerra e quais os benefícios das populações afetadas.

Em primeiro lugar, conforme análise contida neste trabalho, é um erro acreditar que a guerra movimenta a economia nacional. Esse efeito econômico positivo pode ser experimentando no primeiro ano, mas, em uma guerra que leva mais de quinze anos, são maiores os recursos destinados à guerra do que a outros setores que gerariam emprego e bem-estar.

Em segundo lugar, as invasões ao Afeganistão e Iraque, longe de trazerem estabilidade e valores democráticos a esses Estados, gerou instabilidade política e serviu como estopim para o fortalecimento de grupos fundamentalistas associados aos grupos terroristas como al-Qaeda ou Daesh. No Afeganistão, ainda que se tenha conseguido a derrubada do governo Talibã, a administração estadunidense foi incapaz de estabelecer um governo afegão democrático e estável. A autoridade do governo central diminuiu à medida que crescia sua dependência dos governos estrangeiros, aumentando a oposição à presença das tropas norte-americanas. A coalizão estadunidense não foi competente para eliminar a ameaça terrorista do Afeganistão, deixando essa hercúlea tarefa para o exército afegão. Em dezembro de 2017, soube-se do incremento da presença do Daesh no Afeganistão, motivo pelo qual não surpreenderiam novos confrontos entre os Talibãs e as forças do governo para controlar o poder.

Acerca do terceiro capítulo, salienta-se, primeiramente, o diferente olhar direcionado aos refugiados após a IGM. Nesse quesito, deve-se muito ao trabalho de Fridtjof Nansen para que os refugiados fossem aceitos nos Estados de destino e lhes fossem fornecidas as ferramentas necessárias para sua independência econômica. Dessa forma, o refugiado era visto como um trabalhador antes de ser uma pessoa necessitada de assistência por parte do Estado de destino, contribuindo para a economia nacional através do seu trabalho, participando de forma ativa na sociedade local.

Esse enfoque é diferente do foco imperante na atualidade: a sociedade local enxerga o refugiado como alguém que vai tirar proveito do estado de bem-estar social, além de ser uma carga ao fisco nacional. Essa percepção desperdiça os talentos dos refugiados, a educação que trazem consigo, assim como os costumes e novas ideias que enriquecem a sociedade de acolhida. O refugiado não é uma pessoa incapaz de se sustentar, é uma pessoa como qualquer outra, com a única diferença de ter sido obrigado a fugir do seu Estado de origem para proteger sua vida.

Essa percepção é reforçada pela postura dos Estados de destinos, os quais aprovam políticas que têm por objetivo impedir o ingresso de migrantes irregulares em seu território. Algumas dessas políticas podem ter uma conotação humanitária, como o Protocolo de Palermo, o qual visa punir e reprimir o tráfico de pessoas. Contudo, o mencionado Protocolo, além de punir as pessoas envolvidas no crime do tráfico de pessoas, também pune as vítimas do tráfico, isto é, as pessoas que são levadas a um destino contra sua vontade ou que pagaram aos traficantes para entrar de forma irregular no Estado de destino. Para isso, os

Estados signatários apontam as empresas transportadoras como responsáveis pela verificação da posse da documentação necessária para ingressar no Estado de destino, banindo aquela pessoa que não possuir a documentação. Não obstante, muitas vezes os refugiados não têm a possibilidade de providenciar esses documentos, seja pela situação precária em que se encontrem, seja porque o Estado de origem é o agente perseguidor. Assim, o Protocolo de Palermo institucionaliza a delegação de uma responsabilidade estatal, ou seja, a análise dos pedidos de refúgio, para funcionários que não recebem treinamento para essa tarefa: o único objetivo é verificar a posse dos documentos necessários para entrar no Estado de destino e não comprovar as necessidades de proteção internacional que precisa o solicitante de refúgio. Dessa maneira, o primeiro obstáculo para aquele que requer refúgio aparece através de uma empresa privada, colocando-o em situação análoga ao *refoulement*, o que arrisca sua vida.

O processo de securitização da migração na UE pode ser percebido a partir do Programa de Haia, em 2004, marcando um distanciamento do Programa de Tampere de 1999. O Programa de Haia visa resolver os problemas migratórios que enfrenta o bloco tendo como foco a ameaça do terrorismo. Para isso, inspira-se na Estratégia Europeia de Segurança para abordar o controle das suas fronteiras e tê-la como guia nas relações com seus Estados vizinhos, visando monitorar os conflitos que acontecem nos Estados de origem e como isso afeta o bloco.

Assim, se no Conselho de Tampere se promovia uma visão conciliatória e de igualdade de direitos entre cidadãos europeus e TCNs, a partir do Programa de Haia a segurança passou a ocupar lugar de destaque quando formuladas as políticas migratórias. Portanto, o viés humanitário perde espaço para uma tendência em que, para garantir a segurança do espaço comunitário, é válido restringir direitos dos TCNs.

Essa postura é reforçada pela *Fortress Europe*, a qual procura preservar a identidade europeia de elementos alheios a esta, especialmente da religião muçulmana. Para esse objetivo, os Estados concentram mais na proteção aos seus cidadãos em detrimento dos direitos dos migrantes, os quais serão enxergados como elementos desestabilizadores do sistema: criminosos, terroristas, portadores de costumes estranhos ou crenças que vão de encontro cristianismo.

Afirma-se que a taxa de criminalidade tem se incrementado desde a chegada dos migrantes. Essa afirmação encerra uma falácia: por um lado, é verdade que a taxa de criminalidade é maior se comparada aos anos anteriores a 2015. Por outro lado, não se especifica qual a

contribuição dos migrantes para o incremento dessa taxa. Sim, quando se incrementa a população em um determinado Estado, as taxas crescerão como resposta natural ao aumento da população. Contudo, dar a entender que só os migrantes têm a culpa desse incremento na criminalidade é interpretar de forma errada os dados. Conforme dados apresentados neste trabalho, as estatísticas fornecidas pela EUROSTAT mostram que a população carcerária composta pelos migrantes está abaixo da média da população carcerária dos nacionais do Estado de destino. Quando se afirma que os migrantes incrementam a taxa de criminalidade, quer se afirmar que a maioria ou todos eles são criminosos e, se forem muçulmanos, simpatizantes dos grupos terroristas, ou membros deles, e que ameaçam a identidade cultural da sociedade local, dando cabimento a termos como Eurábia.

O fluxo massivo de migrantes representa uma dura prova à *Fortress Europe*, não porque os migrantes sejam uma ameaça à segurança nacional, mas como afronta ao processo de construção da UE enquanto entidade supranacional. Quando o sistema de refúgio europeu mostrava sintomas de colapso, os Estados-membros tomaram medidas de forma unilateral, afetando, negativamente, os outros Estados. Assim, a Grécia não executava o *Dublin System*, permitindo aos migrantes, e até arrendando ônibus, para que seguissem viagem até os Estados do norte. A Hungria fechou suas fronteiras construindo cercas, exemplo imitado pelos seus vizinhos, opondo-se ao sistema de cotas de refugiados que se apresentava como uma solução temporária, e equitativa, para evitar o colapso do sistema de refúgio europeu. Além disso, os migrantes representam um desafio para a identidade comunitária: diferente continente, diferente religião, diferentes valores, princípios e costumes.

Mas esse não é o discurso oficial. O discurso oficial é proteger a população da ameaça terrorista. O medo que gera essa ameaça alimenta a ascensão de partidos políticos contrários à migração, chegando a disputar as eleições presidenciais com relativo sucesso, caso se compare com suas anteriores participações. Além de serem contrários à migração, esses partidos defendem a saída dos países da UE e o “retorno” da sua soberania como soluções para enfrentarem a crise migratória e econômica. O Reino Unido pode não ser o único a sair da UE, a França ou Áustria podem seguir a mesma trilha. Assim, cria-se um paradoxo, pois se reforça a identidade nacional em detrimento da identidade europeia.

O perigo da Guerra Global ao Terror não reside só no campo do Direito dos Refugiados, mas também na ampliação que se dá ao conceito de guerra. Assim, se antes se considerava a guerra um assunto

exclusivo entre os Estados, agora a Era do Terror abrange os grupos terroristas que não estão fixados em território físico, mas estão presentes em diferentes partes do mundo, razão pela qual qualquer Estado pode se tornar alvo da Guerra Global ao Terror. Além disso, o terrorismo internacional se serve das redes sociais para publicitar e espalhar sua ideologia, captando novos recrutas em qualquer parte do mundo. Dessa forma, quando um grupo terrorista é eliminado, surge um novo grupo que assume o legado daquele, alimentando o sentimento antiocidental, o que serve de combustível para a sobrevivência do grupo terrorista. Nesse quesito, influi a organização descentralizada dos grupos terroristas, motivo pelo qual podem agir de forma independente.

Ademais, a Guerra Global ao Terror exige a eliminação total do inimigo, i.e, dos grupos terroristas, porque ameaçam diretamente a soberania e segurança do Estado. Mas como eliminar um inimigo que não possui território físico, que é transfronteiriço, e vive no anonimato? É impossível. Por isso, a maior característica da Guerra Global ao Terror é sua prolongação indefinida no tempo, permitindo a deturpação das liberdades civis pelo medo da população que entregou um cheque em branco aos seus governos em troca de mantê-los a salvo. Contudo, essa guerra se alimenta sozinha: enquanto existir a ameaça terrorista, maiores recursos serão destinados a combatê-la e maiores restrições serão aceitas pela população. A ameaça terrorista sempre existirá, pois se os Estados não são capazes de vigiar os movimentos de todas as pessoas no seu território, como demonstrado pelos atentados em Paris e Barcelona, como pretendem vigiar as pessoas que estão fora das suas fronteiras?

O discurso securitizador nasce, cresce, reproduz-se e percorre a Europa, prometendo pôr fim à sensação de insegurança através do fechamento de fronteiras, perseguição dos migrantes irregulares, enfim, da homogeneização da sociedade segundo seus parâmetros. O problema do discurso securitizador embasado na migração irregular é que não conhece fronteiras, motivo pelo qual faz eco em todos os cantos do mundo, tornando-se um círculo vicioso: quando acontece um atentado terrorista, os olhares se viram aos migrantes, reforçando sua exclusão na sociedade local e alguns, por essa exclusão, são acolhidos em grupos radicais onde lhes oferecem um laço de pertencimento, fazendo com que se identifique com uma comunidade e dela faça parte. Assim, por terem esse sentimento de pertencer, não hesitam em planejar ou realizar atos terroristas contra a sociedade que os marginalizou. Por esses motivos, vale se questionar se as políticas adotadas na Europa em relação aos migrantes respondem a uma vocação humanitária, ou se, pelo contrário, estão influenciadas pelo discurso securitizador que percorre o Ocidente.

Salienta-se que o *Dublin System* representa um esforço por parte da UE para estabelecer padrões em um tema delicado como é a aceitação de refugiados, assim como na prevenção do *asylum shopping*. É uma medida necessária e útil dentro do que significa o projeto da UE. Contudo, não foge à crítica que a prioridade está focada nos interesses nacionais e não na proteção dos direitos dos refugiados.

A ampliação do conceito de *safe third country* a Estados que não oferecem proteção mínima aos refugiados, onde podem ser devolvidos aos seus Estados de origem ou sofrer perseguição, seja por serem estrangeiros ou pertencerem à minoria étnica, é discrepante da imagem que se quer transmitir, como o paraíso na proteção dos direitos humanos: baseado no *safe third country* os Estados-membros podem deportar os solicitantes de refúgio, lesando os direitos dos refugiados e, ainda, colocando em risco a vida deles. Em consequência, percebe-se como a elaboração das políticas migratórias dentro da UE está influenciada pela ideologia dos partidos dominantes, sendo a detenção uma medida rotineira e não de último recurso. Assim como a Austrália, com a chamada “Solução Pacífica”, a UE acredita que é mais barato e fácil pagar a outros Estados para que eles se encarreguem da análise dos pedidos de refúgio e posterior assentamento dos refugiados. As políticas *non-entrée* lesam os direitos dessas pessoas, enquanto a política dos muros agrava o sentimento de rechaço e de desesperança deles.

Assim, também se critica o papel do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Este Tribunal, que deveria agir como garantidor da proteção aos direitos não só dos cidadãos europeus, mas também de todas aquelas pessoas que solicitam seu socorro, às vezes decide contra os interesses dos menos favorecidos. Nos casos vistos contra Dublin II nos quais, ainda sendo evidentes as violações aos direitos dos refugiados através do *refoulement* ou das péssimas condições dos centros de acolhida, o TEDH deu razão aos Estados-membros envolvidos. Consequentemente, não pode se esperar uma proteção plena por parte do TEDH. Isto não quer dizer que a atuação do TEDH beneficie exclusivamente os Estados-membros, mas sua presença não é sinônimo de uma efetiva proteção aos direitos dos refugiados. Assim, aprofunda-se a brecha entre os cidadãos europeus e os refugiados, reforçando a vulnerabilidade destes últimos. Salienta-se que o TEDH não julga contra o estabelecido pela norma, mas não considera os comentários feitos por organismos especializados no tema, como o ACNUR, suscitando controvérsias acerca das suas decisões.

Por outro lado, vale frisar os vácuos no sistema de refúgio europeu. Diferente da Convenção Africana ou da Declaração de

Cartagena, o Direito dos Refugiados da UE é limitado quanto à proteção oferecida às pessoas. Assim, dentro da normativa comunitária salienta-se o conceito de “proteção subsidiária”, a qual é oferecida àquelas pessoas que não se encaixam na definição de refugiado. Contudo, há desigualdades entre os ordenamentos jurídicos internos. Se na Espanha se oferece a mesma proteção que em situações de refúgio, na Alemanha a proteção é limitada quando comparada com o refúgio. Desse modo, é preciso que a UE estabeleça um parâmetro comunitário sobre “proteção subsidiária” para evitar deficiências e discrepâncias dentro do bloco.

O Acordo UE-Turquia constitui uma vergonha no campo da proteção aos direitos dos refugiados e das pessoas em geral. A UE não pode delegar sua responsabilidade a Estados que não têm a capacidade nem as estruturas suficientes para acolher os refugiados. Além disso, como foi visto, a Turquia não é um Estado seguro, assim como a Sérvia ou a Macedônia. Pareceria que esse título está desvalorizado, atendendo às necessidades europeias de não se sentirem constrangidas por enviarem pessoas com necessidade de proteção a Estados nos quais não estará garantida sua integridade física. A única certeza que se tem deste Acordo é a perda de capacidade da UE em negociar alianças com outros Estados, tendo que oferecer mais benefícios, ou dinheiro, para garantir o compromisso.

Para fins de comparação, as seguintes Tabelas mostram as diferenças entre as políticas migratórias da UE nos períodos abordados na presente tese.

Tabela 5: Políticas migratórias antes de 2001

<p>Antes de 2001</p> <p>Conselho de Tampere</p> <p>Objetivo: acesso à justiça para todos, incluindo migrantes</p>	<p>Estabelecimento de uma Política Europeia Comum Migratória e de Refúgio</p>	<p>Liberdade de circulação assim como os cidadãos europeus</p>
	<p>Cooperação com os Estados de origem</p>	<p>Combater a pobreza, melhorar as condições de vida e as oportunidades de emprego; garantir o respeito aos direitos humanos.</p>
	<p>Um sistema de refúgio europeu comum</p>	<p>Condições comuns mínimas de acolhimento dos solicitantes de refúgio, sem diferenças entre os diversos sistemas de refúgio.</p>
	<p>Trato justo com os nacionais de terceiros países</p>	<p>Direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE; integração social dos migrantes.</p>
	<p>Gestão dos fluxos migratórios</p>	<p>Campanhas informativas nos Estados de origem/trânsito sobre as diferentes possibilidades de migrar à UE; condições comuns para uma residência conjunta e autorização de trabalho para nacionais de terceiros Estados.</p>

Tabela 6: Políticas migratórias no período 2001-2010

2001-2010 A luta contra o terrorismo inclui a migração irregular	Dublin II	Possibilita a expulsão de migrantes sob o risco de sofrerem tortura ou tratos desumanos
	Programa da Haia	Proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos europeus, sem incluir os migrantes.
	FRONTEX	Prevenção de fluxos migratórios irregulares.
	Estratégia Europeia de Segurança	Migração irregular como ameaça à Europa.
	Leis nacionais	Facilita a deportação, <i>refoulement</i> e revogar a cidadania de estrangeiros (Reino Unido).

Tabela 7: Políticas migratórias no período 2011-2015

2011-2015 Emergência do sistema de refúgio nacional	Construção de muros	Política <i>non-entrée</i>	Possibilidade de cobrar aos refugiados sua estadia nos centros de acolhimento
	Suspensão temporária do espaço Schengen	Fracasso sistema de cotas de refugiados	Ampliação da categoria <i>safe third country</i>

Tabela 8: Políticas migratórias no período 2016-2017

2016-2017	Acordo UE-Turquia	Devolução de migrantes sírios à Turquia	Procura de novas rotas migratórias mais perigosas	Terceirização do sistema de refúgio
	Lei francesa antiterrorista	Estado de exceção permanente	Lei penal aplicada por autoridades administrativas	Fechamento de locais de culto

Assim, percebe-se como as políticas migratórias têm regredido, passando de proteção aos migrantes que pretende beneficiá-los com os mesmos direitos dos cidadãos europeus, a incluí-los na mesma perspectiva da luta antiterrorista. Dessa forma, o processo securitizador, iniciado em 2001, atinge seu ápice quando são aprovadas leis que definem de forma vaga o que é uma ameaça ao Estado, a execução da lei penal por autoridades administrativas e a discriminação das minorias religiosas.

Há alternativas para abordar o fluxo de refugiados e não sem delegar suas obrigações. O PPR é uma alternativa favorável para responder, de forma correta, aos fluxos massivos de refugiados originados pelos conflitos. O PPR canadense pode servir de exemplo a ser aplicado em diferentes legislações, adequando-o à realidade nacional correspondente, tal como acontece na Irlanda ou Alemanha. Assim, também pode promover o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, bem como o Direito Internacional, fortalecendo instituições como o ACNUR, além de demonstrar que qualquer instituição, diferente dos Estados, pode participar na criação do Direito Internacional.

Entre os benefícios do PPR, há a possibilidade de que os refugiados se transformem em agentes ativos dentro da sociedade, dado que, uma vez conseguida a residência permanente, eles podem patrocinar outros refugiados, gerando um círculo positivo. Do mesmo modo, o PPR evita que o solicitante de refúgio entre em contato com traficantes de pessoas. Por outra parte, o Estado de Destino exerce um melhor controle sobre suas fronteiras, pois conta com o apoio do ACNUR quem indica as pessoas detentoras do status de refugiado.

No caso da UE, a diversidade de etnias e credos proporciona um amplo campo para a formação de GPs, os quais trabalhariam em parceria com as instituições experientes no apoio aos refugiados. Além disso, fortalecer-se-ia o sentimento de sociedade, tornando-a um agente ativo nas políticas de refúgio, o qual se sensibiliza ao conhecer a realidade que enfrentam os solicitantes de refúgio, pelo que se poderia eliminar os sentimentos de xenofobia, dado que não existe muita informação sobre os refugiados, isto é, a razão de escolheram a UE como região de destino, por que fogem ou se pensam voltar aos seus lares. Ademais, os imigrantes, sejam refugiados ou não, constituem um componente importante dentro da sociedade, pois são portadores de novas ideias e costumes, tornando-a mais jovem. Uma sociedade sem imigrantes está destinada a ficar parada, envelhecer nas suas crenças antigas e se isolar da sociedade global.

Por outro lado, o Reassentamento Solidário é uma mostra da boa vontade e sentimento de solidariedade entre os Estados da região, o que também pode ser aplicado à UE no seu projeto de construção de uma identidade comunitária.

Várias lições podem ser extraídas do exemplo brasileiro. Em primeiro lugar, a importância de escolher cidades relativamente pequenas como destino de reassentamento, devido ao forte sentimento de coesão social que experimentam as cidades pequenas, favorecendo a reconstrução da vida dos refugiados, assim como sua integração na sociedade local. Destarte, cidades próximas aos grandes centros urbanos podem ser escolhidas, facilitando a busca de emprego e educação.

Em segundo lugar, destaca-se o papel do ACNUR na identificação dos refugiados, assim como na análise do seu perfil, aliviando o sistema de refúgio dos Estados que ofereçam o reassentamento no seu território. Literalmente, o refugiado estaria pronto para começar sua vida em um ambiente que responda às suas necessidades de qualidade de vida e de independência financeira.

Por último, é essencial o financiamento de outros Estados e organizações, além do Estado de reassentamento, até que o refugiado consiga viver sem depender de ajuda econômica. Assim, a responsabilidade não é exclusiva de um Estado, o que coloca muita pressão muito os cofres públicos, podendo gerar sentimentos contrários aos refugiados, que passariam a ser vistos como uma carga econômica. Dessa forma, através do financiamento coletivo, reforçar-se-ia a solidariedade entre os Estados, ajudando na construção da identidade europeia. A solidariedade não é regional, mas deve ser universal.

Como se viu ao longo do trabalho, as políticas migratórias da União Europeia estão impregnadas pelo processo securitizador, atacando os direitos dos imigrantes e dos refugiados. Nesse contexto, é importante dar vez à dessecuritização das mesmas, afastando-se da postura *neocon* da luta contra o terrorismo. Isto não significa que a Guerra Global ao Terror será finalizada. Não. O que se quer afirmar é que o terrorismo não é o inimigo público por antonomásia. É um problema global, sim, mas os esforços globais não devem se concentrar, exclusivamente, na luta contra o terrorismo, pois a única consequência deste enfoque é enxergar todos os outros problemas sob a mesma ótica. Assim, adotam-se soluções desproporcionadas para problemas relacionados, como é o caso dos fluxos migratórios que fogem dos territórios controlados pelos terroristas. Quando se fala em iniciar o processo dessecritizador, refere-se a cortar o elo entre as políticas

antiterroristas e as políticas migratórias. As novas políticas migratórias exigem requisitos de entrada que, muitas vezes, estão fora do alcance dos solicitantes de refúgio, seja por falta de dinheiro ou pelas circunstâncias específicas pelas quais fogem do seu Estado de origem. Essas políticas foram formuladas para evitar que terroristas ingressem em território europeu, mas, nessa tentativa, também são atingidos os solicitantes de refúgio. Sem a dessecuritização, os Estados estariam destinados a seguir o exemplo francês: tornando-se permanente um estado de exceção, o sistema penal sendo absorvido pelo sistema administrativo, e permitindo a discriminação de determinados grupos pelo simples fato de serem diferentes da maioria da população, ainda que sejam nacionais do mesmo Estado. É isso que se procura?

Por fim, cabe-se perguntar sobre o que deve ser feito diante dos fluxos massivos de refugiados. Nesse sentido, vale lembrar que os refugiados têm conhecimentos e técnicas que podem trazer benefícios à sociedade local. Eles não são incapazes de prover seu sustento, mas precisam de oportunidades para demonstrá-lo. Assim como aconteceu na época de Fridtjof Nansen, é importante estabelecer diálogo entre as instituições que apoiam aos refugiados, especialmente o ACNUR e o UNRWA, com os Estados de destino. Dessa forma, seria possível saber qual o local idôneo onde os refugiados podem desenvolver suas atividades, visando sua autossustentabilidade, deixando de depender das ajudas fornecidas pelos Estados e instituições. Assim, não seriam vistos como uma carga econômica a ser arcada pelo Estado de destino, mas como trabalhadores que contribuem para o crescimento da economia, tanto local quanto nacional, fortalecendo o sentimento de pertencimento à sociedade que os acolhe. Além disso, os migrantes rejuvenescem a sociedade através das suas ideias e costumes: uma sociedade sem migrantes está destinada a envelhecer nas suas antigas crenças e se isolar da sociedade global.

Assim, as políticas migratórias precisam ser discutidas baseadas em um único princípio: integrar o migrante/refugiado à sociedade local. Esse princípio pode ser subdividido em:

1) Facilidades para os migrantes se integrarem à força de trabalho.

As leis que permitem “congelar” por um período de tempo o migrante em benefício do trabalhador nacional obrigam aquele à procurar outro meio de subsistência que pode ser ilegal. O migrante faz parte da população economicamente ativa e “congelá-lo” significa desperdiçar suas capacidades. Se ele não conseguir outro meio de subsistência, estará obrigado a pedir a ajuda do Estado, razão pela qual a

população o enxergará como fonte de despesa, aproveitador do bem-estar social. O refugiado, o migrante, quer e pode trabalhar, demonstrando que não precisa dos subsídios estatais.

2) Integração da família dos migrantes, especialmente das crianças.

As crianças dos refugiados/migrantes podem ser parte da futura população do Estado de destino. Por isso, é importante que possuam as mesmas capacidades e estejam em igualdade de condições para entrar no mercado de trabalho. Para isso, o Estado de Destino deve promover cursos de integração cultural, assim como favorecer o aprendizado da língua, facilitando a compreensão e o aumento de oportunidades para os migrantes/refugiados. Deve também estender os benefícios sociais, como saúde e educação, sem discriminação. Conforme afirmou Ban Ki-Moon, “[a] migração internacional é uma ferramenta poderosa para reduzir a pobreza e aumentar oportunidades [...] um fator essencial para o desenvolvimento social e econômico equitativo, inclusivo e sustentável” (2013).

A presente tese tem por objetivo demonstrar a securitização das políticas migratórias na UE. Mas esse enfoque não significa que a UE tenha falhado no seu objetivo de regulamentar a migração. De outro modo, a legislação comunitária no campo da migração é relevante, pois se apresenta como um laboratório das políticas migratórias diante dos fluxos massivos e inesperados de refugiados. Dessa forma, é viável observar a evolução e possíveis melhoras no campo das legislações migratórias, tanto na UE quanto noutros Estados de destino. Também o TEDH e o Tribunal de Justiça da UE, através da jurisprudência, trabalham em harmonia para o aprimoramento do *Dublin System*. Salientam-se os processos onde os Estados-membros da UE foram condenados pelas suas violações aos direitos dos refugiados, reforçando o papel da justiça e o cumprimento da lei em todos os níveis.

Por fim, após os argumentos apresentados nos capítulos, reconhece-se como válida a hipótese da presente tese, isto é, as políticas migratórias da União Europeia estão influenciadas pelo processo securitizador desencadeado pela Guerra Global ao Terror.

6 REFERÊNCIAS

Livros, Periódicos, Revistas

ABADIE, Alberto; GARDEAZABAL, Javier. The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country. **The American Economic Review**, v. 93, n. 1, p. 113-132, 2003.

ABDOU, Leila. The Europeanization of Immigration Policies. In: AMELINA, Anna; HORVATH, Kenneth; MEEUS, Bruno (Eds.). **An Anthology of Migration and Social Transformation: European Perspectives**. Springer, 2016, p. 105-120.

ABELLÁN, Lucía. La UE estrecha lazos con Turquía pese al autoritarismo de Erdogan. **El País**, Madrid, 7 mar. 2016. 2016a. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/06/actualidad/1457294475_729707.html>. Acesso em: 2 jun. 2017.

_____. Bruselas presentará una fórmula para que expulsar a sirios sea legal. **El País**, Madrid, 14 mar. 2016. 2016b. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/14/actualidad/1457957749_972783.html>. Acesso em: 30 maio 2017.

ABRAMS, Irwin. **The Nobel Peace Prize and the Laureates: An Illustrated Biographical History, 1901-2001**. Michigan: Science History Publications, 2011. 350 p.

ADAMS, Simon. Failure to Protect: Syria and the UN Security Council. **Global Centre for the Responsibility to Protect**. 2015. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/syriapaper_final.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ADEPOJU, Aderanti; NOORLOOS, Femke van; ZOOMERS, Annelies. Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review. **International Migration**, v. 48, n. 3, p. 42-75, 2009.

AGENCE FRANCE PRESSE. **More EU-bound Migrants Leaving from Egypt**: EU Agency. 2016. Disponível em: <<http://www.dailystar.com.lb/News/World/2016/Jun-28/359425-more->

eu-bound-migrants-leaving-from-egypt-eu-agency.ashx>. Acesso em: 1 dez. 2017.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: A Conceptual Framework, **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 166-191, 2008.

AGIER, Michel. **Un Monde de Camps**. Paris: La De´couverte, 2014. 350 p.

AL JAZEERA. Security Council debates response to Houla, 27 maio 2012. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/05/2012527171046463842.html>>. Acesso em: 23 out. 2013.

_____. 'Friends of Syria' debate arming rebels, 22 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/06/201362263944556379.html>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

ALBORZI, Mohammad. **Evaluating the Effectiveness of International Refugee Law: The Protection of Iraqi Refugees**. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

ALLAIN, Jean, The jus cogens Nature of non-refoulement. **International Journal of Refugee Law**, v. 13, n. 4, p. 533-558, 2001.

ALLISON, Roy. **Russia, the West, and Military Intervention**. Oxford: Oxford University Press, 2013. 308 p.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Greece: Frontier of Hope and Fear: Migrants and Refugees Pushed Back at Europe's Border**. 2014. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/EUR25/004/2014/en/>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

_____. **Europe's Borderlands: Violations Against Refugees and Migrants in Macedonia, Serbia and Hungary**. 2015. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/1579/2015/en/>>. Acesso em: 7 maio 2017.

ANDRADE, Graça. Nova Constituição síria aprovada por 89% dos votos. **RTP**, Lisboa, 27 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=530851&tm=7&layout=121&visual=49>>. Acesso em 23 out. 2013.

APAP, Joanna. Shaping Europe's migration policy. A comparative analysis of member states' "Green Card" legislation: A comparison of strategies in Germany, Sweden, The Netherlands and the UK. In: NATIONAL AND EUROPEAN IMMIGRATION POLICY AFTER THE EU ENLARGEMENT, 2003, Varsóvia. **Fourth European Seminar of CASE and Leopold Kronenberg Bank Foundation**, Varsóvia, 2003.

ARADAU, Claudia. Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation. **Journal of International Relations and Development**, v. 7, n. 4, p. 388–413, 2004.

ARANGO, Tim; YEGINSU, Ceylan; TIMUR, Safak. Turks See Purge as Witch Hunt of 'Medieval' Darkness. **The New York Times**, Nova Iorque, 16 set. 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/09/17/world/europe/turkey-erdogan-gulen-purge.html>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

ARRIAGA E CUNHA, Isabel. As grandes mudanças do Tratado de Lisboa. **Público**, Porto, 1 dez. 2009. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2009/12/01/mundo/noticia/as-grandes-mudancas-do-tratado-de-lisboa-1412121>>. Acesso em: 12 set. 2017.

AUBREY, Stefan. **The new dimension of international terrorism**. Zurique: vdf Hochschulverlag AG, 2004. 312 p.

AUSTIN, John. **How to Do Things with Words**. Oxford, 1962. 166 p.

AVEDIAN, Vahagn. State Identity, Continuity, and Responsibility: The Ottoman Empire, the Republic of Turkey and the Armenian Genocide. **European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, p. 797-820.

BADE, Klaus. **Migration in European History**. Blackwell Publishing, 2003. 402 p.

BADRAN, Tony. Syria's Assad No Longer in Vogue: What Everyone Got Wrong About Bashar al-Assad. **Foreign Affairs**, New York, 25 mar. 2011. Disponível em <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67677/tony-badran/syrias-assad-no-longer-in-vogue>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BAGANHA, Maria et al. International Migration and Its Regulation. In: PENNINX, Rinus; BERGER, Maria; KRAAL, Karen (Eds.). **The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art**. Amsterdã: Amsterdam University Press, 2006, p. 19-40.

BAKER, Dean. The Economic Impact of the Iraq War and Higher Military Spending. **Center for Economic and Policy Research**, p. 1-10, 2007.

BAKOWSKI, Piotr; POPTCHEVA, Eva-Maria; IVANOV, Detelin. El desafío migratorio de la UE: Posibles respuestas a la crisis de los refugiados, **Servicio de Estudios del Parlamento Europeo**, 2015. Disponible en: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568312/EP_RS_BRI\(2015\)568312_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568312/EP_RS_BRI(2015)568312_ES.pdf)>. Extraído en: 9 nov. 2015.

BAKRI, Nada. Pro-Assad Rally Shows Syrian Government Can Still Command Support. **The New York Times**, Nova Iorque, 19 out. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/10/20/world/middleeast/assad-supporters-hold-rally-in-aleppo-syria.html>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

BALL, James. Obama issues Syria a 'red line' warning on chemical weapons. **The Washington Post**, Washington D.C., 20 ago. 2012. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/obama-issues-syria-red-line-warning-on-chemical-weapons/2012/08/20/ba5d26ec-eaf7-11e1-b811-090366bcb182b_story.html?utm_term=.06dd3720762b>. Acesso em: 5 jun. 2013.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. **European Journal of International Relations**, v. 11, n. 2, p. 171-201, 2005.

BALTASAR RODRÍGUEZ, Enrique. **Afganistán y la geopolítica internacional**: de la intervención soviética a la guerra contra el terrorismo. México: Plaza y Valdés, 2003. 282 p.

BANK, Roland. The Potential and Limitations of the Court of Justice of the European Union in Shaping International Refugee Law. **International Journal of Refugee Law**, v. 27, n. 2, p. 213–244, 2015.

BARNARD, Anne; SAAD, Hwaida. Peace March in Damascus Is Cut Short by Authorities. **The New York Times**, New York, 19 mar. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/03/20/world/middleeast/peace-march-in-damascus-is-cut-short-by-authorities.html?_r=0>. Acesso em: 08 nov. 2013.

BARRY, Bem. Libya's Lessons. **Survival**. v. 53, n. 5, p. 5-14, out/dez. 2011.

BARUTCISKI, Michael. Observations on EXCOM's 60th Session (2009): Does UNHCR Need (More) EXCOM Conclusions? **Refuge**, v. 27, n. 2, p. 133–141, 2010.

BBC. Perú: más control sobre las ONG. Londres, 3 nov. 2006. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6112000/6112488.stm>. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. Nato chief Rasmussen 'proud' as Libya mission ends. Londres, 31 out. 2011. 2011a. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/mobile/world-africa-15516795>>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. La batalla de los contratos en Libia. Londres, 1 set. 2011. 2011b. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/09/110901_libia_batalla_contratos_reconstruccion_az.shtml>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. The 'secretive sect' in charge of Syria. Londres, 17 maio 2012. 2012a. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-18084964>>. Acesso em: 1 dez. 2016.

_____. US confirms its Libya ambassador killed in Benghazi. Londres, 12 set. 2012. 2012b. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-19570254>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. Syria conflict: UK to give extra £5m to opposition groups. Londres, 10 ago. 2012. 2012c. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/uk-19205204>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. Gaddafi interpreter says Libya funded Sarkozy campaign. Londres, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-22993739>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. Reduced Mediterranean mission set to go. Londres, 31 out. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-29856458>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. EU agrees plan to relocate 120,000 migrants. Londres, 22 set. 2015. 2015a. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/av/world-europe-34329323/eu-agrees-plan-to-relocate-120000-migrants>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. Las "corporaciones multinacionales" que trafican con inmigrantes en el Mediterráneo. Londres, 21 abr. 2015. 2015b. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150420_mediterraneo_traficantes_migrantes_az.shtml>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. Refugiados na Europa: a crise em mapas e gráficos. Londres, 6 set. 2015. 2015c. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_graficos_imigracao_europa_rm>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. Radical cleric Abu Hamza jailed for life by US court. Londres, 9 jan. 2015. 2015d. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-us-canada-30754959>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. Syria air strikes: RAF Tornado jets carry out bombing. Londres, 3 dez. 2015. 2015e. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/uk-34992032>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. Tragedia del Mediterráneo: así es la ruta de migración más mortífera del mundo. Londres, 22 abr. 2015. 2015f. Disponible em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150421_migrantes_ruta_europa_testimonios_ac>. Acesso em: 5 jun. 2015.

_____. Desalojo de "La Jungla" de Calais, el campamento en Francia ocupado por migrantes hace más de 15 años. Londres, 1 mar. 2016. 2016a. Disponible em: <http://www.bbc.com/mundo/video_fotos/2016/03/160301_video_nuevo_calais_lp>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. El ecologista Van der Bellen logra derrotar a la ultraderecha en Austria y será el nuevo presidente. Londres, 23 maio 2016. 2016b. Disponible em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160523_austria_elecciones_presidente_verde_bellen_derrota_extrema_derecha_aw>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. Turkey referendum: More rallies banned in Europe. Londres, 10 mar. 2017. Disponible em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-39238618>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

BEDUSCHI, Ana. Detention of Undocumented Immigrants and the Judicial Impact of the CJEU's Decisions in France. **International Journal of Refugee Law**, v. 26, n. 3, p. 333-349, 2014.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010. 447 p.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil; MILNER, James. **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection**. Manchester: Routledge, 2012. 226 p.

BERTIN, Francesca; FONTANARI, Elena; GENNARI, Lucia. **At the Limen**. The implementation of the return directive in Italy, Cyprus and Spain. 2013. Disponible em: <http://www.borderline-europe.de/sites/default/files/features/2014_Final_brochure_at-the-limen.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2017.

BEW, John. Are we entering a new age of British isolationism? **New Statesman**, Londres, 12 set. 2013. Disponível em: <<http://www.newstatesman.com/international-politics/2013/09/are-we-entering-new-age-british-isolationism>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

BIDINGER, Sarah et al. **Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing**. Boston: Boston University School of Law, 2015. 134 p.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 320 p.

BIGO, Didier. Death in the Mediterranean Sea: The Results of the Three Fields of Action of European Union Border Controls. In: JANSEN, Yolande; CELIKATES, Robin; BLOOIS, Joost de (eds.). **The Irregularization of Migration in Contemporary Europe**: Detention, Deportation, Drowning. Londres, 2015, p. 55-70.

BISHOP, Rachael. Our Mediterranean, Our Survival. **The New York Times**, Nova Iorque, 29 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/01/30/opinion/our-mediterranean-our-survival.html>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BJORGO, Tore. Introduction. In: BJORGO, Tore (Ed.). **Terror from the Extreme Right**. Routledge, 1995, p. 1-16.

BLALOCK, Hubert. **Toward a Theory of Minority-Group Relations**. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1967. 227 p.

BLOOMFIELD, Alice. Alternatives to Detention at a Crossroads: Humanisation or Criminalisation? **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 29-46, 2016.

BOFFEY, Daniel. 'Islamic State' is a slur on our faith, say leading Muslims. **The Guardian**, Londres, 13 set. 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2014/sep/13/term-islamic-state-slur-faith-david-cameron>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

BÖRZEL, Tanja. Compliance (International). In: DOWDING, Keith (Ed.). **Encyclopedia of Power**. Califórnia: Sage, 2010, p. 155-157.

BOSWELL, Christina. **European migration policies in flux**. Changing patterns of inclusion and exclusion. Londres: Blackwell Publishing, 2003. 168 p.

_____. Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization. **Journal of Common Market Studies**, v. 45, n. 3, p. 589-610, 2007.

BRÖNING, Michael. The Sturdy House that Assad built: Why Damascus is not Cairo. **Foreign Affairs**, New York, 7 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67561/michael-broening/the-sturdy-house-that-assad-built>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

BROUWER, Andrew; KUMIN, Judith. Interception and Asylum: When Migration Control and Human Rights Collide. **Refugee**, v.21, n. 4, p. 6-24, 2003.

BROWN, Wendy. **Regulating aversion: Tolerance in the age of identity and empire**. Princeton: Princeton University Press, 2006. 288 p.

BRUYCKER, Philippe de; TSOURDI, Evangelia. The Challenge of Asylum Detention to Refugee Protection. **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 1-6, 2016.

BUCKLEY, Caitlin. Learning from Libya Acting in Syria. **Journal of Strategic Security**, Califórnia, v. 5, n. 2, p. 81-104. 2012

BUNDY, Colin. Migrants, refugees, history and precedents. **Forced Migration Review**, 2016, p. 5-6.

BURKE, Kenneth. **A Rhetoric of Motives**. California: University of California Press, 1969. 340 p.

BUSH, George W. Text of Bush's Press Conference. **The New York Times**, Nova Iorque, 16 set. 2001. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2001/09/16/national/text-of-bushs-press-conference.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. Text of George Bush's speech. **The Guardian**, Londres, 21 set. 2001. 2001b. Disponível em:
<<https://www.theguardian.com/world/2001/sep/21/september11.usa13>>.
Acesso em: 11 dez. 2017.

BUTLER, Judith. **Excitable Speech: A Politics of the Performative**. Londres: Routledge, 1997. 200 p.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Lynne Rienner Publishers, 1998. 237 p.

BYRNE, Rosemary; NOLL, Gregor; VEDSTED-HANSEN, Jens. **New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union**. Londres: Kluwer Law International, 2002. 463 p.

CABRÉ, Anna; DOMINGO, Andreu. Flujos migratorios hacia Europa: actualidad y perspectivas. **Arbor**, v. 172, n. 678, p. 325-344, 2002.

CAMPBELL, Bruce. Death Squads: Definitions, Problems, and Historical Context. In: CAMPBELL, Bruce; BRENNER, Arthur (Eds.). **Death Squads in Global Perspective: Murder with Deniability**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000, p. 1-26.

CAMPBELL, Heather. **Advance in Democracy: From the French Revolution to the Present-Day European Union**. Reino Unido: Britannica Educational Publishing, 2011. 231 p.

CAMPBELL, Sarah; BAQUERIZA, Maria; INGRAM, James. **Last Resort or First Resort? Immigration Detention of Children in the UK**. 2011. Disponível em:
<<https://resourcecentre.savethechildren.net/node/4089/pdf/4089.pdf>>.
Acesso em: 15 ago. 2017.

CANNISTRARO, Vincent. Arab spring: A partial awakening. **Mediterranean Quarterly**, Carolina do Norte, v. 22, n. 4, p. 36-45, 2011.

CAÑAS, Gabriela. França constrói muro junto à 'selva' de Calais para impedir acesso de imigrantes. **El País**, Madri, 8 set. 2016. Disponível em:

<http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/07/internacional/1473269432_607764.html>. Acesso em: 13 jun. 2017.

CARRIER, Jean; VANHEULE, Dirk; PEÑA GALIANO, Carlos; HULLMAN, Klaus. **Who is a Refugee? A Comparative Case Law Study**. Haia: Kluwer Law International, 1997. 794 p.

CARON, Vicki. **Uneasy Asylum: France and the Jewish Refugee Crisis, 1933-1942**. Califórnia: Stanford University Press, 1999. 589 p.

CARRERA, Sergio; GUILD, Elspeth. 'Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System. **CEPS Paper in Liberty and Security in Europe**, 2010, p. 1-16.

_____; HERTOG, Leonhard den; PARKIN, Joanna. The "Arab Spring" and EU's Immigration Policy: A Critical Sociology on the Global Approach to Migration and Mobility. **Middle East Institute**. Disponível em: <<http://www.mei.edu/content/arab-spring-and-eus-immigration-policy-critical-sociology-global-approach-migration-and>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

CASTLES, Stephen. International migration at the beginning of the twenty-first century. **International Social Science Journal**, v. 52, n. 165, p. 269-281, 2000.

_____; MILLER, Mark. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. New York: The Guildford Press, 2003. 356 p.

CENDROWICZ, Leo. Refugee crisis: EU ministers agree to relocate 120,000 asylum seekers. **The Independent**, Londres, 22 set. 2015. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-eu-ministers-agree-to-relocate-120000-asylum-seekers-10513316.html>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

CERNA, Lucie. The EU Blue Card: Preferences, policies, and negotiations between Member States, **Migration Studies**, v. 2, n. 1, p. 73-96, 2014.

CHADWICK, Vince. Robert Fico: 'Islam has no place in Slovakia'. **Político**, Bruxelas, 26 maio 2016. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/robert-fico-islam-no-place-news-slovakia-muslim-refugee/>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

CHAPMAN, Ashley. Private Sponsorship and Public Policy: Political barriers to church-connected refugee resettlement in Canada. **Citizens for Public Justice**, 2014. Disponível em: <<https://www.cpj.ca/sites/default/files/docs/files/PrivateSponsorshipandPublicPolicyReport.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

CHARBONNEAU, Louis; HASSAM, Hamuda. France defends arms airlift to Libyan rebels. **Reuters**, Londres, 29 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2011/06/29/us-libya-idUSTRE7270JP20110629>>. Acesso em: 23 out. 2013.

CHEBEL D'APPOLLONIA, Ariane. **Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe**. Nova Iorque: Cornell University Press, 2012. 336 p.

CHKAM, Hakim. Aid and the Perpetuation of Refugee Camps: The Case of Dadaab in Kenya 1991–2011. **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 79-97, 2016.

CHRISTIA, Fotini. Syria's Civil War. In: **POMEPS Studies 5**, The Political Science of Syria's War, p. 8-10, dez. 2013.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA. **Private Sponsorship of Refugees Program**, 2015. Disponível em: <<http://www.cic.gc.ca/English/resources/publications/ref-sponsor/index.asp>>. Acesso em: 13 oct. 2015.

CLARK, Tom; SIMEON, James. UNHCR international protection policies 2000-2013: from cross-road to gaps and responses. **Refugee Survey Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 1-33, 2014.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Oxford: Oxford University Press, 2008. 336 p.

COCKBURN, Patrick. **The Rise of Islamic State Isis and the New Sunni Revolution**. Verso, 2015. 192 p.

CORNELISSE, Galina. **Immigration Detention and Human Rights.** Rethinking Territorial Sovereignty. Boston: Martinus Nijhoff, 2010. 388 p.

_____. Territory, Procedures and Rights: Border Procedures in European Asylum Law. **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 74–90, 2016.

CORNELIUS, Wayne; TSUDA, Takeyuki. Controlling immigration: Limits of government intervention. In: CORNELIUS et al. (Eds.). **Controlling immigration: A global perspective.** Stanford: Stanford University Press, 2004, p. 3-50.

COSTELLO, Cathryn; MOUZOURAKIS, Minos. EU Law and the Detainability of Asylum-Seekers. **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 47-73, 2016.

CRENSHAW, Martha. The Causes of Terrorism. **Comparative Politics**, v. 13, n. 4, p. 379-399, 1981.

_____. The Psychology of Terrorism: An agenda for the 21st Century. **Political Psychology**, v. 21, n. 2, p. 405-420, 2000.

CRONIN, Audrey. Rethinking sovereignty: American strategy in the Age of Terrorism. **Survival**, v. 44, n. 2, p. 119-139, 2002.

CUMMING-BRUCE, Nick; NORDLAND, Rod. Talks come up with Plan for Syria, but Not for Assad's Exit. **The New York Times**, New York, 30 jun. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/07/01/world/middleeast/future-of-syria-on-agenda-as-countries-gather-in-geneva.html?pagewanted=1&_r=3&%20nl=todaysheadlines&emc=edit_th_20120701&>>. Acesso em: 01 out. 2013.

CZINKOTA, Michael et al. Terrorism and international business: A research agenda. **Journal of International Business Studies**, v. 41, n. 5, p. 826-843, 2010.

DAALDER, Ivo; STAVRIDIS, James. NATO's Victory in Libya - The Right Way to Run an Intervention. **Foreign Policy**, v. 91, n. 2, p. 2-7, mar./abr. 2012

DARAGAH, Borzou; FIELDING-SMITH, Abigail. Syria opposition groups fail to reach accord. **The Financial Times**, Londres, 4 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f0d2797e-36ee-11e1-96bf-00144feabdc0.html#axzz23edZ8yzh>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

DAUVERGNE, Catherine. **Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DEACOM, Liam. EU Leaders Furious About Austrian Plan to Build Asylum Centres Outside Block. **Breitbart**, Londres, 8 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.breitbart.com/london/2017/01/08/eu-leaders-furious-about-austrian-plan-to-build-asylum-centres-outside-block/>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

DEBANDI, Natalia. El modelo de control de gestión migratoria francés: una extensión del sistema penal. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, p. 113-128, 2015.

DEDMAN, Martin. **The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration**. Routledge, 2010. 204 p.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **Our mission**. The Core Missions. Disponível em: <<http://www.dhs.gov/our-mission>>. Acesso em: 20 set. 2015.

DETENTION WATCH NETWORK. **The Influence of the Private Prison Industry in the Immigration Detention Business**. 2011.

Disponível em: <<http://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/DWN%20Private%20Prison%20Influence%20Report.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

DEUTSCHE WELLE. División de Alemania durante la Guerra Fría (1945-1989). Berlim, 13 jan. 2007. Disponível em:

<<http://www.dw.com/es/divisi3n-de-alemania-durante-la-guerra-fr3a-1945-1989/a-2309746>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

DOGAR, Didem. Against All Odds: Turkey's Response to "Undesirable but Unreturnable" Asylum-Seekers. **Refugee Survey Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 107-125, 2017.

DOM3NGUEZ, Iñigo. Las vallas de la frontera sur entre Marruecos y Espa3a. **El Pa3s**, Madri, 25 abr. 2017. Dispon3vel em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/16/actualidad/1489684257_611649.html>. Acesso em: 7 abr. 2017.

DOWTY, Alan. **Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement**. New Haven: Yale University Press, 1987. 292 p.

DRBOHLAV, Duřan. **Migration trends in selected EU applicant countries**. Czech Republic: The times they are A-Changin. Viena: International Organization for Migration, 2004. 136 p.

DWYER, Arieane. The Xinjiang Conflict: Uyghur Identity, Language Policy, and Political Discourse. **Policy Studies**, n. 15, p. 1-100, 2005.

EASTON-CALABRIA, Evan. From Bottom-Up to Top-Down: The 'Pre-History' of Refugee Livelihoods Assistance from 1919 to 1979. **Journal of Refugee Studies**, v. 28, n. 3, p. 412-436, 2015.

EBY, Jessica; IVERSON, Erika; SMYERS, Jenifer; KEKIC, Erol. The Faith Community's Role in Refugee Resettlement in the United States, **Journal of Refugee Studies**, v. 24, n. 3, p. 586-605, 2011.

EL PA3S. Alemania tambi3n confisca dinero a los refugiados, 21 jan. 2016. 2016. Dispon3vel em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/21/actualidad/1453376290_422267.html>. Acesso em: 14 jul. 2016.

ELIASSEN, Kjell. Introduction: The New European Foreign and Security Policy Agenda. In: ELIASSEN, Kjell (ed.). **Foreign and Security Policy in the European Union**. SAGE Publications, 1998, p. 1-8.

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. **Kurdistan**. 2009. Disponível em: <<https://global.britannica.com/place/Kurdistan>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. **Saarland**. 2012. Disponível em: <<https://global.britannica.com/place/Saarland>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

ENGBERSEN, Godfried; LEUN, Joanne van der. Illegality and Criminality: The Differential Opportunity Structure of Undocumented Immigrants. In: KOSER, Khalid; LUTZ, Helma (Eds). **The New Migration in Europe: Social Constructions and Social Realities**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1998, p. 199-223.

ENGELAND, Anicee Van. **Civilian or Combatant?: A Challenge for the 21st Century**. Oxford: Oxford University Press, 2011. 192 p.

ENZINNA, Wes. A Dream of Secular Utopia in ISIS' Backyard. **The New York Times Magazine**, Nova Iorque, 24 nov. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/11/29/magazine/a-dream-of-utopia-in-hell.html?_r=0>. Acesso em: 7 mar. 2017.

ESCALATE, Eloísa. Brasil y la problemática de los refugiados: el caso del Programa de Reasentamiento solidario. **Fronteira**, v. 10, n. 20, p. 35-50, 2015.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Italy: a worrying trend is developing in the 'hotspots'**. 2015. Disponível em: <<https://www.ecre.org/italy-a-worrying-trend-is-developing-in-the-hotspots/>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

EUROPOL. **TE-SAT 2011: EU Terrorism Situation and Trend Report**. 2011. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2011-eu-terrorism-situation-and-trend-report>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

EVANS, Gareth. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, p. 703-722, 2006.

_____. Russia and the 'responsibility to protect'. **Los Angeles Times**, Los Angeles, 31 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.latimes.com/la-oe-evans31-2008aug31,0,1295318.story#axzz2r0lCmerb>>. Acesso em: 31 dez. 2013

FAHIM, Kareem; SAAD, Hwaida. A Faceless Teenage Refugee Who Helped Ignite Syria's War. **The New York Times**, Nova Iorque, 8 fev. 2013. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/02/09/world/middleeast/a-faceless-teenage-refugee-who-helped-ignite-syrias-war.html?_r=1>. Acesso em: 7 mar. 2017.

FARGUES, Philippe. Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean? (CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/40). **Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration**. 2008. Disponível em: <http://apps.eui.eu/Personal/fargues/Documents/CARIM_AS&N_2008_40.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

FASSIN, Didier. Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France. **Cultural Anthropology**, v. 20, n. 3, p. 362–387, 2005.

FATF. **Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)**. 2015. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

FEARON, James. Syria's Civil War. In: **POMEPS Studies 5**, The Political Science of Syria's War, p. 13-18, dez. 2013.

FELLER, Erika. Carrier Sanctions and International Law. **International Journal of Refugee Law**, v. 1, n. 1, p. 48-66, 1989.

_____. International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future. **International Review of the Red Cross**, v. 83, n. 843, p. 581-606, 2001.

FLECK, Robert; KILBY, Christopher. Changing aid regimes? U.S. foreign aid from the Cold War to the War on Terror. **Journal of Development Economics**, v. 91, p. 185-197, 2010.

FLORES, Daniel. Atentado en París. **RTVE**, Madri, 13 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.rtve.es/noticias/20151113/vari0s-tiroteos-paris-explosiones-junto-estadio-francia/1254381.shtml>>. Acesso em: 9 dez. 2017.

FOGED, Mette; PERI, Giovanni. How immigrants and job mobility help low-skilled workers **VOX CEPR's Policy Portal**, 19 abr. 2015. Disponível em: <<http://voxeu.org/article/how-immigrants-and-job-mobility-help-low-skilled-workers>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

FORST, Brian. **Terrorism, Crime, and Public Policy**. Cambridge University Press, 2008. 495 p.

FOSTER, Michelle. **International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____. The implications of the failed 'Malaysian solution': The Australian high court and refugee responsibility sharing at international law. **Melbourne Journal of International Law**, v. 13, n. 1, p. 395-423, 2012.

FREEMAN, Gary. Migration policy and politics in the receiving states, **International Migration Review**, v. 26, n. 4, p. 1144–1167, 1992.

_____. Modes of immigration politics in liberal democratic states. **International Migration Review**, v. 29, n. 4, p. 881–902, 1995.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas; HATHAWAY, James. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 53, n. 2, p. 235-284, 2015.

GANOR, Boaz. Terrorism in the Twenty-first Century. In: SHAPIRA, Shmuel et al. (eds.). **Essentials of Terror Medicine**. Nova Iorque: Springer-Verlag, 2009, p. 13-26.

GARCÍA, Paula et al. EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration. **Study for the LIBE Committee**, 2015. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2017.

GASSER, Hans. Internationalized non-international armed conflicts: case studies of Afghanistan, Kampuchea and Lebanon. **The American University Law Review**, v. 33, n. 145, p. 145-161, 1983.

GAUSE III, Gregory. Rageless in Riyadh: Why the Al Saud Dynasty Will Remain. **Foreign Affairs**, New York, 16 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67660/f-gregory-gause-iii/rageless-in-riyadh>>. Acesso em; 01 out. 2013

_____; YOM, Sean. Resilient Royals: How Arab Monarchies Hang on. **Journal of Democracy**, Washington D.C., v. 23, n. 4, p. 74-88, out. 2012.

GIBNEY, Matthew. **The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 300 p.

GIL-BAZO, María Teresa. The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited. **International Journal of Refugee Law**, v. 18, n. 3-4, p. 571-600, 2006.

GILBERT, Geoff. Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees? **European Journal of International Law**, v. 15, n. 5, p. 963-987, 2004.

GLADSTONE, Rick. Resigning as Envoy to Syria, Annan Casts Wide Blame. **The New York Times**, Nova Iorque, 2 ago. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/08/03/world/middleeast/annan-resigns-as-syria-peace-envoy.html?pagewanted=all&_r=0>. Acesso em: 30 set. 2013.

GLOBAL DETENTION PROJECT. **Ukraine Detention Profile**. 2012. Disponível em: <<https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/ukraine>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

GOLD, Shabtai; MEREY, Can; SAY, Linda. Turkish law prohibits campaigning abroad - as row with Europe deepens. **Deutsche Presse-Agentur**, 9 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.dpa->

international.com/topic/turkish-law-prohibits-campaigning-abroad-row-europe-deepens-170309-99-595734>. Acesso em: 2 jun. 2017.

GOLDSTONE, Jack. Understanding the Revolutions of 2011 Weakness and Resilience in Middle Eastern Autocracies. **Foreign Affairs**, New York, maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67694/jack-a-goldstone/understanding-the-revolutions-of-2011>>. Acesso em: 30 set. 2013.

GOODWIN-GILL, Guy. Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection. In: FELLER, Erika, TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (Eds.). **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 186-234.

_____. McADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. 600 p.

GOPALAKRISHNAN, Manasi. Are refugees more criminal than the average German citizen? **Deutsche Welle**, Berlim, 10 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/are-refugees-more-criminal-than-the-average-german-citizen/a-38371284>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

GRAHAM, Phil; KEENAN, Thomas; DOWD, Anne-Maree. A call to arms at the end of history: a discourse–historical analysis of George W. Bush's declaration of war on terror. **Discourse & Society**; v. 15, n. 2-3, p. 199-221, 2004.

GRAHL-MADSEN, Atle. Identifying the World's Refugees. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 467, n. 1, p. 11-23, 1983.

GUNARATMA, Rohan; OREG, Aviv. Al Qaeda's Organizational Structure and its Evolution. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 33, n. 12, p. 1043-1078, 2010.

GUILD, Elspeth. International Terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: The unexpected victims of 11 September 2001. **European Foreign Affairs Review**, v. 8, n. 3, p. 331-346, 2003

_____. The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. **International Journal of Refugee Law**, v. 18, n. 3-4, p. 630-651, 2006.

HAFTENDORN, Helga. The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 3-17, 1991.

HAMID, Sônia Cristina. **(Des)Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil**. Brasília/DF, UNB, 2012. Tese (Doutorado em Antropologia). Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais.

HAILBRONNER, Kay. Asylum Law Reform in the German Constitution. **American University International Law Review**, v. 9, n. 4, p. 159-179, 1994.

HAMMARBERG, Thomas. Rapporto del commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa sulla sua visita in Italia. 2009. Disponível em: <http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/Hammarberg_Rapporto_16-2-09_.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

HANCOCK, Landon; IYER, Pushpa. The nature, structure, and variety of peaces zones. In: HANCOCK, Landon; MITCHELL, Christopher (Eds.). **Zones of peace**. Connecticut: Kumarian Press, 2007, p. 29-50.

HANSSON, Michael. The Refugee Problem and the League of Nations. Conferência no Instituto Nobel. Genebra: Nansen International Office for Refugees, 1938.

HARAN, Shri. Roots of the Syrian Crisis. **Institute of Peace and Conflict Studies: Special Report**, n. 18, p. 1-14, 2016.

HATHAWAY, James. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**, 31, 1, 129-183, 1990.

_____. **The Law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991. 252 p.

_____. **The rights of refugees under International Law**. Cambridge University Press, 2005. 1184 p.

_____. Why Refugee Law Still Matters. **Melbourne Journal of International Law**, v. 8, n. 1, p. 89-103, 2007

HATTON, Timothy. Refugees and Asylum Seekers, the Crisis in Europe and the Future of Policy. **Discussion Paper 11271**, p. 1-56. 2016.

HAYES, Ben; VERMEULEN, Mathias. Borderline – The EU’s New Border Surveillance Initiatives. Assessing the Costs and Fundamental Rights Implications of EUROSUR and the “Smart Borders” Proposals. **Heinrich Böll Foundation**, 2012. Disponível em: https://www.boell.de/sites/default/files/DRV_120523_BORDERLINE_-_Border_Surveillance.pdf. Acesso em: 1 dez. 2017.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Globalización-antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial**. Barcelona: Paidós, 2003. 187 p.

HELLWING, Timothy; SINNO, Abdulkader. Different groups, different threats: public attitudes towards immigrants. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 43, n. 3, p. 339-358, 2017.

HINNEBUSCH, Raymond. Syria: from 'authoritarian upgrading' to revolution. **International Affairs**, Oxford, v. 88, n. 1, p. 95-113, 2012

HOFFMAN, Bruce. Rethinking Terrorism and Counterterrorism Since 9/11. **Studies in Conflict & Terrorism**, n. 25, p. 303-316, 2002.

HOLBORN, Louise. The League of Nations and the Refugee Problem. **The Annals of The American Academy**, n. 203, p. 124–139, 1939.

HOLSTI, Kalevi. **The State, War, and the State of War**. New York: Cambridge University Press, 1996. 254 p.

HOMAN, Kess. CEBRI-Clingendael Conference in Brasilia on 29 May 2012, challenges in implementing the Responsibility to Protect: Undertaking coercive and non-coercive action. **Security and Human Rights**, Países Baixos, v. 23, n. 2, p. 105-113, 2012.

HOWELL, Jude et al. The backlash against civil society in the wake of the Long War on Terror. **Development in Practice**, v. 18, n. 1, p. 82-93, 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. Syria: Widespread Use of Incendiary Weapons. Nova Iorque, 10 nov. 2013. 2013. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2013/11/10/syria-widespread-use-incendiary-weapons>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. Serbia: Police Abusing Migrants, Asylum Seekers. Nova Iorque, 15 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2015/04/15/serbia-police-abusing-migrants-asylum-seekers>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE. Changes to Hungarian asylum law jeopardise access to protection in Hungary. 2015a. Disponível em: <<http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HU-asylum-law-amendment-2015-August-info-note.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. No Country for Refugees – New asylum rules deny protection to refugees and lead to unprecedented human rights violations in Hungary. 2015b. Disponível em: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Hungary_Info_Note_Sept_2015_No_country_for_refugees.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2017.

HUNTER, Robert. What Intervention Looks Like: How the West Can Aid the Libyan Rebels. **Foreign Affairs**, New York, 16 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67659/robert-e-hunter/what-intervention-looks-like>>. Acesso em: 08 out. 2013.

HÜRRIYET DAILY NEWS. Bosses, baklava kings detained in anti-Gülen probe. Istanbul, 18 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.hurriyetaidailynews.com/bosses-baklava-kings-detained-in-anti-gulen-probe.aspx?pageID=238&nID=102995&NewsCatID=345>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen, or, About the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. **European Journal of International Relations**, v. 4, n. 4, p. 488-506, 1998.

_____. The Question of the Limit: Desecuritisation and the Aesthetics of Horror in Political Realism. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 27, n. 3, p. 569-589, 1998.

HYLAND, Kelly. The Impact of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. **Human Rights Brief** 8, n. 2, p. 30-31, 2001.

INDEPENDENT. 39 killed in air raids in Syria city of Raqqa as attacks intensify. 6 mar. 2013. 2013. Disponível em: <<http://www.independent.ie/world-news/middle-east/39-killed-in-air-raids-in-syria-city-of-raqqa-as-attacks-intensify-29114344.html>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

INMAN, Samuel. Refugee Settlement in Latin America. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 203, p. 183-193, 1939.

INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION. **Private Sponsorship in Europe**: Expanding complementary pathways for refugee resettlement. 2017. Disponível em: <<http://resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ERN%2B%20ICMC%20Private%20Sponsorship%20Scoping%20Paper.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

IRISH, John. France, partners planning Syria crisis group: Sarkozy. **Reuters**, Paris, 4 fev. 2012. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-syria-france/france-partners-planning-syria-crisis-group-sarkozy-idUSTRE8130QV20120204>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____; VIDALON, Dominique. France launches air strikes against Islamic State in Syria. **Reuters**, Paris, 27 set. 2015. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-france-syria-idUSKCN0RR07Y20150927#eReZqrtoolLY13th4.97>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

INSTITUTE FOR THE STUDY OF WAR. Control of Terrain in Syria: September 14, 2015. Disponível em:

<<http://www.understandingwar.org/map/control-terrain-syria-september-14-2015>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

IRSHAID, Faisal. Isis, Isil, IS or Daesh? One group, many names. **BBC**, Londres, 2 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27994277>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

ITANI, Faysal; ABOUZAHAR, Hossam. Lessons from Russia's Intervention in Syria. **News Deeply**, Nova Iorque, 1 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.newsdeeply.com/syria/community/2016/11/01/lessons-from-russias-intervention-in-syria>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

JAMES, Paul. Faces of globalization and the borders of states: from asylum seekers to citizens, *Citizenship Studies*, v. 18, n. 2, p. 208-223, 2014.

JARVIS, Lee. **Times of Terror**: Discourse, Temporality and the War on Terror. Palgrave Macmillan, 2009. 201 p.

JOHNSON, Kevin. **Opening the Floodgates**: Why America Needs to Rethink Its Borders and Immigration Laws. Nova Iorque: New York University Press, 2007. 289 p.

_____. The Intersection of Race and Class in U.S. Immigration Law and Enforcement, **Law and Contemporary Problems**, v. 72, p. 1-36, 2009.

JOHNSTON, Chris. Russia PM warns of 'new cold war' amid Syria accusations. **The Guardian**, Londres, 13 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/feb/13/russia-warns-of-new-cold-war-amid-syria-accusations-munich>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

JOLY, Danièle; SUHRKE, Astri. A new paradigm for the European asylum regime. In: MASSEY, Douglas; TAYLOR, Edward (Eds.), **International migration**. Prospects and policies in a global market. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 297-317.

JOPPKE, Christian. Asylum and state sovereignty: A comparison of the United States, Germany, and Britain. In: JOPPKE, Christian (Ed.).

Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and North America. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 109–52.

_____. European immigration policies: Between stemming and soliciting still. In: RHODES, Martin; HEYWOOD, Paul; JONES, Erik. **Developments in European politics 2.** Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2011, p. 220-240.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007. 240p.

_____; CARNEIRO, Wellington Pereira. Resettlement in solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. **Refugee Survey Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 63-86, 2011.

KAISER, Hilmar. **The Ottoman Government and the End of the Ottoman Social Formation, 1915-1917.** 2001. Disponível em: <<http://www.hist.net/kieser/agnet/Essays/EssayKaiser.html>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era.** 3. ed. California: Stanford University Press, 2012. 256 p.

KALHAN, Anil. Rethinking Immigration Detention. **Columbia Law Review Sidebar**, v. 110, p. 42-58, 2010.

KALYVAS, Stathis; BALCELLS, Laia. International System and Technologies of Rebellion: How the End of the Cold War Shaped Internal Conflict, **American Political Science Review**, v. 104, n. 3, p. 415-429, 2010.

KASPER, Gabriele. Linguistic Politeness: Current Research Issues. **Journal of Pragmatics**, v. 14, n. 2, p. 187–218, 1990.

KAUFMANN, J. E.; JURGA, Robert. **Fortress Europe: European Fortifications Of World War II.** Pensilvânia: Combined Publishing, 1999. 432 p.

KAYA, Ayhan. ‘Islamophobia’ as an Ideology in the West: Scapegoating Migrants of Muslim Origin. In: AMELINA, Anna;

HORVATH, Kenneth; MEEUS, Bruno (Eds.). **An Anthology of Migration and Social Transformation: European Perspectives**. Springer, 2016, p. 281-294.

KAYE, Ron. Redefining the Refugee: The UK Media Portrayal of Asylum Seekers. In: KOSER, Khalid; LUTZ, Helma (Eds.). **The New Migration in Europe: Social Constructions and Social Realities**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1998, p. 163-184.

KELLEY, Ninette. International Refugee Protection Challenges and Opportunities, **International Journal of Refugee Law**, v. 19, n. 3, p. 401-439, 2007.

KELSEN, Hans. **Princípios do Direito Internacional**. Tradução de Gilmar Antonio Bedin e Ulrich Dressel. Ijuí: Unijuí, 2010. 552 p. Título original: Principles of International Law.

KESSLER, Giovanni, Terrorism and war. In: HOCKING, Jenny; LEWIS, Collen (eds.), **Counter-Terrorism and the Post-Democratic State**. Edward Elgar Pub, 2007, p. 20-27.

KI-MOON, Ban. **Mensagem do secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, para o Dia Internacional dos Migrantes 2013**. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/rejeitar-a-xenofobia-e-abracar-a-migracao-e-essencial-para-o-desenvolvimento-diz-secretario-geral-da-onu/>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

KICINGER, Anna. Migration Policy from the European Perspective: A Primer for Forecasters. In: KUPISZEWSKI, Marek (Ed.). **International Migration and the Future of Populations and Labour Force Resources in Europe**, 2013, p. 7-34.

KINGSLEY, Patrick. Suez canal scheme ‘threatens ecosystem and human activity in Mediterranean’. **The Guardian**, Londres, 30 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2014/nov/30/suez-canal-scheme-threatens-mediterranean-ecosystem-economic-activity>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

KNEEBONE, Susan (Ed.). **Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law: Comparative Perspectives**. Cambridge University Press, 2009. 341 p.

_____. The Bali process and global refugee policy in the Asia-Pacific region, **Journal of Refugee Studies**, v. 27, n. 4, p. 596-618, 2014.

KOOPMANS, Ruud. Religious Fundamentalism and Hostility against Outgroups: A Comparison of Muslims and Christians in Western Europe. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 41, n. 1, p. 33-57, 2015.

KRAMER, Andrew; GLADSTONE, Rick. Russia Sending Warships on Maneuvers near Syria. **The New York Times**, New York, 10 jul. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/07/11/world/middleeast/russia-sends-warships-on-maneuvers-near-syria.html?_r=0>. Acesso em: 12 nov. 2013.

KRAUTHAMMER, Charles. Charlie Gibson's Gaffe. **Washington Post**, Washington, 13 set. 2008. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/12/AR2008091202457.html>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

KRIVENKO, Ekaterina. Hospitality and Sovereignty: What can we learn from the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program? **International Journey of Refugee Law**, v. 24, n. 3, p. 579-602, 2012.

KOHLMANN, Evan. **Al-Qaida's Jihad in Europe: The Afghan-Bosnian Network**. Oxford: Bloomsbury Academic, 2004. 288 p.

KOTSIONI, Ioanna. Detention of Migrants and Asylum-Seekers: The Challenge for Humanitarian Actors. **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 41-55, 2016.

KULISCHER, Eugen. **Europe on the Move: War and Population Changes, 1917-47**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1948. 377 p.

KUNTZ, Anabel; DAVIDOV, Eldad; SEMYONOV, Moshe. The dynamic relations between economic conditions and anti-immigrant sentiment: A natural experiment in times of the European economic crisis. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 58, n. 5, p. 1-24, 2017.

LAHAV; LUEDTKE. Immigration policy. In: BRETHERTON, Charlotte; MANNIN, Michael (Eds.). **The Europeanization of European Politics**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, p. 109–122, 2013.

LAQUEUR, Walter. **A History of Terrorism**. Transaction Publishers, 2001. 296 p.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion. In: FELLER et al. (eds.): **Refugee Protection in International Law: UNHCR Global Consultations On International Protection**. Cambridge University Press, 2003, p. 87-177.

LAYACHI, Azzedine. Meanwhile in the Maghreb: Have Algeria and Morocco Avoided North Africa's Unrest? **Foreign Affairs**, New York, 31 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67691/azzedine-layachi/meanwhile-in-the-maghreb>>. Acesso em: 01 out. 2013.

LEE, Benjamin. Why we fight: Understanding the counter-jihad movement. **Religion Compass**, v. 10, n. 10, p. 257-265, 2016.

LEERKES, Arjen; BROEDERS, Dennis. A Case of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention. **British Journal of Criminology**, v. 50, n. 5, p. 830-850, 2010.

LEMBERG-PEDERSEN, Martin. Private security companies and the European borderscapes. In: GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas; SORENSEN, Ninna (eds.). **The Migration Industry and the Commercialization of International Migration**. Londres: Routledge, 2013, p. 152-172.

LEWIS, Richard. An Immigration Policy for the European Union. **Refugee Survey Quarterly**, v. 20, n. 2, p. 40-46, 2001.

LOESCHER, Gil. **Beyond Charity: International Co-operation and the Global Refugee Crisis**. Oxford: Oxford University Press, 1996. 189 p.

_____. **The UNHCR and World Politics: A Perilous Path**. Nova Torque: Oxford University Press, 2001. 448 p.

_____; SCANLAN, John. **Calculated Kindness: Refugees and America's HalfOpen Door, 1945 to the Present**. Londres: Collier Macmillan, 1986. 368 p.

LONG, Katy. When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection. **Migration Studies**, v.1, n. 1, p. 4–26, 2013.

LUBBE, Anna. ‘Systemic Flaws’ and Dublin Transfers: Incompatible Tests before the CJEU and the ECtHR? **International Journal of Refugee Law**, v. 27, n. 1, p. 135-140, 2015.

LUEDTKE, Adam. Fortifying Fortress Europe? The Effect of September 11 on EU Immigration Policy. In: GIVENS, Terri; FREEMAN, Gary; LEAL, David (eds.) **Immigration Policy and Security: U.S., European, and Commonwealth Perspectives**. Nova York, 2009, p. 130-147.

LUI, Robyn. Governing refugees 1919–1945. **Borderlands e-Journal**, v. 1, n. 1, 2002. Disponível em:
<http://www.borderlands.net.au/vol1no1_2002/lui_governing.html>. Acesso em: 16 maio 2016.

LUSSI, Carmen. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicologia USP**, v. 26, n. 2, p. 136-144, 2015.

LUTZ, James; LUTZ, Brenda. **Terrorism: Origins and Evolution**. Palgrave Macmillan, 2005. 223 p.

MACIAS, Juan Miguel. Counterterrorism: An Example of Cooperation. In: SEMINÁRIO DA OTAN SOBRE O PAPEL DO CONSELHO DE

PARCERIA EURO-ATLÂNTICO PARA COMBATER O
TERRORISMO, Varsóvia, 2002.

MACLAUGHLAN, Gail; SALT, John. **Migration policies towards highly skilled foreign workers**. Londres: Home Office. 155 p.

MADSEN, Marianne; SELSBAEK, Simone. The Responsibility to Protect and the Intervention in Libya. 2012. Disponível em:
<<http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/10308/1/The%20Responsibility%20to%20Protect%20and%20the%20Intervention%20in%20Libya.pdf>>.
Acesso em: 1 dez. 2016

MALLISON, William. **From Neutrality to Commitment: Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration**. Tauris Academic Studies, 2010. 300 p.

MANNA, Haytham. Syria's opposition has been led astray by violence. **The Guardian**, Londres, 22 jun. 2012. Disponível em:
<<https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jun/22/syria-opposition-led-astray-by-violence>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

MARENIN, Otwin. The Managerial State. In ERGAS, Zaki (Ed.). **The African State in Transition**. Londres: Macmillan, 1987, p. 61-82

MARRUS, Michael. **The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century**. Oxford: Oxford University Press, 1985. 432 p.

MARSH, Katherine. Syria sanctions declared as violent crackdown continues. **The Guardian**, Londres, 6 maio 2011. Disponível em:
<<http://www.theguardian.com/world/2011/may/06/syria-sanctions-crackdown-eu>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

MARSHALL, Barbara. **The New Germany and Migration in Europe: Europe in change**. Manchester: Manchester University Press, 2001. 200 p.

MARTIN, Michelle. Cologne attacks show Germany unprepared for migration challenge. **Reuters**, 28 jan. 2016. Disponível em:
<<https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-challenges-in/cologne-attacks-show-germany-unprepared-for-migration-challenge-idUSKCN0V6173>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

MARTÍNEZ, David. Francia e Itália pugnarán por repartirse el 'tesoro' libio. **La Vanguardia**, Barcelona, 23 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.lavanguardia.com/internacional/20110823/54204647032/francia-e-italia-pugnarán-por-repartirse-el-tesoro-libio.html>>. Acesso em: 26 out. 2013.

MAVORDI, Georgia. The other side of “Fortress Europe”: Policy transfers in the EU and the liberalising effects of EU membership on Greek immigrant policy. **COMCAD Working Papers - Center on Migration, Citizenship and Development**, n. 89, 2010. Disponível em: <https://www.unibielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/Workingpaper_89.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público**. 6 ed., Editora RT, 2010. 238 p.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. **Invisible Suffering**. 2014. Disponível em: <http://www.msf.org/sites/msf.org/files/invisible_suffering.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2017.

MEDYATAVA. 29 Şubat 2016 - 06 Mart 2016 haftası Tiraj Tablosu. 2016. Disponível em: <<http://www.medyatava.com/tiraj/2016-02-29>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

MELANDER, Erik; ÖBERG, Magnus; HALL, Jonathan. The ‘New Wars’ Debate Revisited: An Empirical Evaluation of the Atrociousness of ‘New Wars’. **Uppsala Peace Research Papers**, n. 9, jan. 2006. Uppsala: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Justice. 41 p.

MEMMOTT, Mark. As Talks Continue, CIA Gets Some Weapons To Syrian Rebels. **National Public Radio**, 13 set. 2013. Disponível em: <<http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2013/09/13/222020019/as-talks-continue-cia-gets-some-weapons-to-syrian-rebels>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

MESSINA, Anthony. **The logics and politics of post-WWII migration to Western Europe**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007. 310 p.

MILWARD, Alan et al. **The Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945–92**, Londres: Routledge, 2015. 248 p.

MILLBANK, Adrienne. The Problem with the 1951 Refugee Convention, **Parliament of Australia**, Research Paper 5 2000–01. Disponível em:

<http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp0001/01RP05>. Acesso em: 9 jan. 2015.

MORENO-LAX, Violeta. Life After Lisbon: EU Asylum Policy as a Factor of Migration Control. In: ACOSTA, Diego; MURPHY, Cian (Eds.). **EU Security and Justice Law**. After Lisbon and Stockholm. Oxford: Hart Publishing, 2016, p. 146-167.

MORGADES-GIL, Silvia. The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?, **International Journal of Refugee Law**, v. 27, n. 3, p. 433-456, 2015.

MOURENZA, Andrés. Turquía interviene dos canales opositores a 4 días de las elecciones. **El País**, Madri, 29 out. 2015. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/28/actualidad/1446023567_995404.html>. Acesso em: 2 jun. 2017.

_____. La frontera oriental de Europa entre Bulgaria y Turquía. **El País**, Madri, 25 abr. 2017. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/16/actualidad/1489686063_777862.html>. Acesso em: 8 jun. 2017.

MUIR, Jim. Islamic State group: The full story. **BBC**, Londres, 20 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35695648>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

MURPHY, Cian; ACOSTA, Diego. Rethinking Europe's Freedom, Security and Justice. In: ACOSTA, Diego; MURPHY, Cian (Eds.). **EU**

Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm. Hart Publishing, 2014, p. 1-16.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público.** São Paulo: Saraiva, 2002. 566 p.

NAYLOR, Hugh. Moderate rebels take key southern base in Syria, dealing blow to Assad. **The Washington Post**, Washington, D.C., 9 jun. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/moderate-rebels-take-key-southern-base-in-syria-dealing-blow-to-assad/2015/06/09/9d6ff9c2-0ea5-11e5-a0fe-dccfea4653ee_story.html>. Acesso em: 3 nov. 2016.

NÍ AOLÁIN, Fionnuala. **France: The Dangers of Permanent Emergency Legislation.** 2017. Disponível em: <<https://www.justsecurity.org/45263/france-dangers-permanent-emergency-legislation/>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

NIPPEL, Wilfried. Policing Rome. **Journal of Roman Studies**, v.74, p. 20-29, 1984.

NOLL, Gregor. **Negotiating Asylum: the EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection.** Martinus Nijhoff, 2000. 643 p.

NORTON, Augustus Richard. **Hezbollah: a short history.** Princeton University Press, 2007. 229 p.

NOVAK, Benjamin. Hungarian political activists deface xenophobic government billboards. **The Budapest Beacon**, Pensilvânia, 8 jun. 2015. Disponível em: <<http://budapestbeacon.com/politics/hungarian-political-activists-deface-xenophobic-government-billboards>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

O'HARROW, Robert; GRIMALDI, James. Libyan gold rush followed end to sanctions. **The Washington Post**, Washington, 25 maio 2011. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/world/middle-east/libyan-gold-rush-followed-end-to->

sanctions/2011/05/25/AGGgbVBH_story.html?utm_term=.26c28beb066b>. Acesso em: 2 dez. 2016.

OAKES, John. **Libya: The History of Gaddafi's Pariah State**. The History Press, 2011. 192.

OBAMA, Barack; CAMERON, David; SARCOZY, Nicolas. Libya's Pathway to Peace. **The New York Times**, New York, 14 abr. 2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0>. Acesso em: 17 dez. 2013.

OLIPHANT, Roland. Graphic: Russia's military involvement in Syria. **The Telegraph**, Londres, 22 out. 2016. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/22/graphic-russias-military-involvement-in-syria/>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

ORTEGA, Patricia. Marruecos, el 'poli malo'. **El País**, Madri, 30 abr. 2016. Disponível em: <http://politica.elpais.com/politica/2016/04/28/actualidad/1461838865_007954.html>. Acesso em: 7 jun. 2017.

OWEIS, Khaled. Tank, navy attack on Syria's Latakia kills 26: witnesses. **Reuters**, 14 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-syria-idUSTRE77D0LP20110814>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Refugee Problems and Their Solution, **International Labour Review**, p. 1768–1785, 1928.

PAMUK, Humeyra; GURSES, Ercan. Turkey fires 3,900 in second post-referendum purge. **Reuters**, 29 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-turkey-security-expulsions-idUSKBN17V0MH>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

PANNIER, Bruce. Kazakhstan: Nazarbaev Warns Foreign NGOs Ahead Of Presidential Election. **Radio Free Europe Radio Liberty**, 13 set. 2005. Disponível em: <<https://www.rferl.org/a/1061367.html>>. Acesso em: 25 maio 2017.

PARMAR, Inderjeet. A neo-conservative-dominated US foreign policy establishment? In: CHRISTIE, Kenneth (Ed.). **United States Foreign Policy and National Identity in the 21st Century**, 2008, p. 37-49.

PEARLSTEIN, Richard. **The Mind of the Political Terrorist**. Rowman & Littlefield Publishers, 1991. 347 p.

PERYONNET, Chloé. Undesirable and Unreturnable Migrants under French Law: Between Legal Uncertainty and Legal Limbo. **Refugee Survey Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 35-60, 2017.

PÉTIN, Joanna. Exploring the Role of Vulnerability in Immigration Detention. **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 91-108, 2016.

PETROVIC, Milica. Belgium: A Country of Permanent Immigration. **Migration Policy Institute**, Washington D.C., 20 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/belgium-country-permanent-immigration>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

PETTIGREW, Thomas; TROPP, Linda. A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 90, n. 5, p. 751-783, 2006.

PICTET, Jean. **Commentary on the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field**. Genebra, 1952. 466 p.

PILLAR, Paul. Alienation and Rebellion in the Arab World. **Mediterranean Quarterly**, Carolina do Norte, v. 22, n. 4, p. 8-19, 2011.

PINKERT, Von Reiko; STROZYK, Jan Lukas. BKA-Bericht: Flüchtlinge begehen weniger Straftaten. **Süddeutsche Zeitung**, Munique, 30 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-bka-bericht-fluechtlinge-begehen-weniger-straftaten-1.3315641>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

POSEL, Susanne. “Free Syrian Army” is Al Qaeda: WikiLeaks Propaganda about Chemical Weapons in Syria. **Global Research**, 30 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/free-syrian->

army-is-al-qaeda-wikileaks-propaganda-about-chemical-weapons-in-syria/32127>. Acesso em: 08 nov. 2013.

PRESTON, Julia. An Interpreter Speaking Up for Migrants. **The New York Times**, Nova Iorque, 11 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/07/11/us/11immig.html>>. Acesso em: 22 maio 2017.

PRIETO, Alberto. Rescatar inmigrantes en peligro o patrullar los mares: las diferencias entre 'Mare Nostrum' y 'Tritón'. **El Mundo**, Madri, 20 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/internacional/2015/04/20/55352b9ae2704ebb368b4579.html>>. Acesso em. 6 jun. 2017.

RABBIE, Jacob. A behavioral interaction model: Toward a social-psychological framework for studying terrorism. **Terrorism and Political Violence**, v. 3, n. 4, p. 134-163, 1991.

RAFFAELLI, Rosa. Illegal migration: the “Returns” Directive in the recent case-law of the ECJ. **European Area of Freedom Security & Justice**, 2012. Disponível em: <<https://free-group.eu/2012/03/07/illegal-migration-the-returns-directive-in-the-recent-case-law-of-the-ecj/>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

REFUGEE SPONSORSHIP TRAINING PROGRAM. **Sponsoring Group Handbook: Sponsorship Agreement Holders & their Constituent Groups**. 2005a. Disponível em: <http://www.peianc.com/sitefiles/File/resources/refugee_sponsorship/rst_p_sah.pdf>. Acesso em: 14 out. 2015.

_____. **Sponsoring Group Handbook: Groups of Five**. 2005b. Disponível em: <http://www.peianc.com/sitefiles/File/resources/refugee_sponsorship/rst_p_five.pdf>. Acesso em: 14 out. 2015.

REUTERS. Most Houla victims killed in summary executions: U.N. 29 maio 2012. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-syria-un-idUSBRE84S10020120529>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. Group linked to al Qaeda regains ground in northeast Syria. 12 jan. 2014. 2014. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us->

syria-crisis-qaeda-idUSBREA0B0JD20140112>. Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. German police sent to Serbia-Hungary border to stem Kosovo exodus. Londres, 12 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-germany-kosovo-migrants-idUSKBN0LG21H20150212>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Turkey officially designates Gulen religious group as terrorists. Londres, 31 maio 2016. 2016a. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-turkey-gulen-idUSKCN0YM167>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

_____. Turkish man gets 108 years' jail for sexually abusing refugee boys. Londres, 3 jun. 2016. 2016b. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-turkey-idUSKCN0YP27V>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

REVILLA MONTROYA, Pablo César. El Terrorismo Global. inicio, desafíos y medios político-jurídicos de enfrentamiento. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, v. 5, p. 405-424, 2005.

REY, Laila. Los adversarios y los aliados de Asad. **El Mundo**, Madri, 29 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/08/29/internacional/1377776455.html>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

RINAURO, Sandro. Italian illegal emigration after the Second World War and illegal immigrants in Italy today: Similarities and differences. In: FAURI, Francesca (Ed.). **The History of Migration in Europe: Prospectives from economics, politics and sociology**. Routledge, 2015, p. 173-193.

RITZEN, Jo; KAHANEC, Martin. A Sustainable Immigration Policy for the EU. In: RITZEN, Jo (Ed.). **A Second Chance for Europe: Economic, Political and Legal Perspectives of the European Union**. Springer, 2017, p. 155-181.

RODENHÄUSER, Tilman. Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control. **International Journal of Refugee Law**, v. 26, n. 2, p. 223–247, 2014.

RONZITTI, Natalino. The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean? **Bulletin of Italian Politics**, v. 1, n. 1, p. 125-133, 2009.

ROTBURG, Robert. **When States Fail**. Causes and Consequences. Nova Jersey: Princeton University Press, 2004. 335 p.

RUIZ, Hiram. **Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay**. 2015. Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10252.pdf?view=1>>. Extraído en: 27 dic. 2015.

RUYS, Tom. Of Arms, Funding and “Non-lethal Assistance”—Issues Surrounding Third-State Intervention in the Syrian Civil War. **Chinese Journal of International Law**, v. 13, n. 1, p. 13-53, 2014.

RYAN, Maria. **Neoconservatism and the New American Century**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010. 273 p.

SAMBANIS, Nicholas. What is a Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition. **Journal of Conflict Resolution**, v. 48, n. 6, p. 814-858, 2004.

SALTMAN, Erin; WINTER, Charlie. **Islamic State: The Changing Face of Modern Jihadism**. 2014. Disponível em: <<http://www.quilliamfoundation.org/wp/wp-content/uploads/publications/free/islamic-state-the-changing-face-of-modern-jihadism.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

SAMPAIO, Cynthia. Programa Brasileiro de Reasentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 5 n.5, p. 17-36, 2010.

SAMPSON, Robyn; MITCHELL, Grant. Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales. **Journal on Migration and Human Security**, v. 1, n. 3, p. 97-121, 2013.

SANCHES, Raf; YÜKSEKKAŞ, Burhan. Erdogan claims victory in Turkish referendum but result swiftly challenged by opposition. **The Telegraph**, 16 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/16/erdogan-claims-victory-turkish-referendum-result-swiftly-challenged/>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

SAUL, Ben. The Legal Response of the League of Nations to Terrorism. **Journal of International Criminal Justice**, n. 4, p. 78-102, 2006.

SCHALLER, Dominik; ZIMMERER, Jurgen. Late Ottoman genocides: the dissolution of the Ottoman Empire and Young Turkish population and extermination policies—introduction. **Journal of Genocide Research**, v. 10, n. 1, p. 7-14, 2008.

SCHMITT, Eric; LEE MAYERS, Steven. Surveillance and Coordination with NATO Aided Rebels. **The New York Times**, New York, 21 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/08/22/world/africa/22nato.html>>. Acesso em: 23 out. 2013.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334–347, 1993.

SCHMIDL, Erwin; RITTER, Lázló. **The Hungarian Revolution 1956**. Oxford: Osprey Publishing, 2006. 63 p.

SCHMITT, Carl. **The Concept of the Political**. Tradução de George Schwab. Chicago: University of Chicago Press, 1996. 111 p.

SCHMITT, Eric; LEE MAYERS, Steven. Surveillance and Coordination with NATO Aided Rebels. **The New York Times**, New York, 21 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/08/22/world/africa/22nato.html>>. Acesso em: 23 out. 2013.

SCHÖNWÄLDER, Karen. Migration, Refugees and Ethnic Plurality as Issues of Public and Political Debates in (West) Germany. In: CESARANI, David; FULBROOK, Mary (Eds.). **Citizenship, Nationality and Migration In Europe**. Londres: Routledge, 1996, p. 159-178.

SCHLUETER, Elmar; WAGNER, Ulrich. Regional differences matter: Examining the dual influence of the regional size of the immigrant population on derogation of immigrants in Europe. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 49, n. 2-3, p. 153-173, 2008.

SCHUMACHER, Elizabeth. Report: Five times more attacks on refugee homes in Germany in 2015. **Deutsche Welle**, Berlin, 29 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/report-five-times-more-attacks-on-refugee-homes-in-germany-in-2015/a-19011109>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SELM, Joanne van. The Netherlands: Death of a Filmmaker Shakes a Nation. **Migration Policy Institute**, Washington D.C., 1 out. 2005. Disponível em: <<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=341>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

SENIWATI, Seniwati. The securitization theory and counter terrorism in Indonesia. **Academic Research International**, v. 5, n. 3, p. 231-238, 2014.

SHAHEEN, Kareem. Turkey 'cannot endure' Russian violation of airspace, president says. **The Guardian**, Londres, 6 out. 2015. 2015a. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/06/nato-chief-jens-stoltenberg-russia-turkish-airspace-violations-syria>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____ et al. Putin condemns Turkey after Russian warplane downed near Syria border. **The Guardian**, Londres, 24 nov. 2015. 2015b. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/turkey-shoots-down-jet-near-border-with-syria>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. Assad hails Syrian regime's capture of Palmyra from Isis. **The Guardian**, Londres, 27 mar. 2016. 2016a. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/mar/27/syrian-regime-forces-retake-all-of-palmyra-from-isis>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

_____. Islamic State retakes historic city of Palmyra. **The Guardian**, Londres, 11 dez. 2016. 2016b. Disponível em:

<<https://www.theguardian.com/world/2016/dec/11/islamic-state-retakes-palmyra-syria>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

SHALAL, Andrea. German ministry wants to return asylum seekers to Africa. **Independent**, Londres, 6 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/german-ministry-refugee-migrants-asylum-seekers-africa-libya-tunisia-egypt-australia-a7400681.html>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

SIBONI, Gabi. The Military Power of the Islamic State. In: SCHWEITZER, Yoram; EINAV, Omer (Eds.). **The Lessons of Operation Protective Edge**. Institute for National Security Studies, 2016, p. 65-72.

SICURELLA, Federico. The Language of Walls Along the Balkan Route. **Journal of Immigrant & Refugee Studies**, p. 1-19, 2017.

SILKE, Andrew. Cheshire-cat logic: The recurring theme of terrorist abnormality in psychological research. **Psychology, Crime & Law**, v. 4, n. 5, p. 1-69, 1998.

SILVA, Cesar Augusto da. **A Política Externa Brasileira e os Refugiados**. Porto Alegre, UFRGS, 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

SILVERMAN, Stephanie; MASSA, Evelyne. Why Immigration Detention is Unique. **Population, Space and Place**, v. 18, n. 6, p. 677-686, 2012.

SINRAM, Jana. ‘I am not a racist, but ...’ The phenomenon of hate comments on refugees in Germany and how to deal with them. In: JÜNEMANN, Annette; FROMM, Nicolas; SCHERER, Nikolas (Eds.). **Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies**. Wiesbaden: Springer VS, 2017, p. 83-104.

SEEBERG, Peter. The Arab Revolts and the Strategic Relations Between the EU and the MENA Region – the Case of Egypt. **Center for Mellemostudier**, 2012. Disponível em: <<https://static.sdu.dk/mediafiles/D/8/8/%7BD884570F-98A5-4203-953B-B450A3B032E7%7D0912PS.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

SKRAN, Claudena. The Internacional Refugee Regime. The Historical and Contemporary Contexto of International Responses to Asylum Problems. **Journal of Policy History**, v. 4, n. 1, p. 8-35, 1992.

SLOAN, Stephen. **Terrorism: The Present Threat in Context**. Bloomsbury Academic, 2006. 192 p.

SOARES, José Cauby Monteiro. Estudos de Defesa e Teorias de Relações Internacionais. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/estudos-de-defesa-eteorias-de-rela%C3%A7%C3%B5es-internacionais>>. Acesso em: 3 set. 2015.

SPIJKERBOER, Thomas. The Human Costs of Border Control. **European Journal of Migration and Law**, v. 9, p. 127-139, 2007.

SPUTNIK. Autoridades holandesas detém ministra turca após declará-la 'persona non grata'. 11 mar. 2017. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/europa/201703117868415-autoridades-holandesas-ministro-turco/>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

STACHER, Irene. Austria: reception of conflict refugees. In: SELM, Joanne van (Ed.) **Kosovo's Refugees in the European Union**. Bloomsbury Academic, 2000, p. 118-138.

STAFFANS, Ida. Convergence and mutual recognition in European Asylum law. In: Klabbers; Sellers (eds.). **The internationalization of law and legal education**. Dordrecht: Springer, 2008, p. 149-166.

STARR, Barbara et al. Obama authorizes resupply of Syrian opposition. **CNN**, 5 out. 2015. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2015/10/05/politics/russia-ground-campaign-syria-isis/>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

STEEL, Zachary et al. **Global Protection and the Health Impact of Migration Interception**. 2011. Disponível em: <<http://journals.plos.org/plosmedicine/article/file?id=10.1371/journal.pmed.1001038&type=printable>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

STERN, Rebecca. “Our Refugee Policy is Generous”: Reflections on the Importance of a State’s Self-Image. **Refugee Survey Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 25–43, 2014.

STEWART, Scott. The Syria Crisis: Assessing Foreign Intervention. **Stratfor**, Austin, 15 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/weekly/syria-crisis-assessing-foreign-intervention>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SULLIVAN, Maria. Hezbollah in Syria. **Middle East Security Report**, n. 19, p. 4-42, 2014.

SWINARSKI, Cristophe. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1996. 74 p.

SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS. About 430 thousands were killed since the beginning of the Syrian revolution. 13 set. 2016. 2016. Disponível em: <<http://www.syriaahr.com/en/?p=50612>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

SZTUCKI, Jerzy. The Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. **International Journal of Refugee Law**, v. 1, n. 3, p. 285-318, 1989.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 47-80, 2003.

TAURECK, Rita. Securitization theory and securitization studies. **Journal of International Relations and Development**, v. 9, n. 1, p. 53-61, 2006.

TAYLOR, Savitri. Offshore Barriers to Asylum Seeker Movement: The Exercise of Power without Responsibility? In: McADAM, Jane (ed.). **Forced Migration, Human Rights and Security**. Oxford: Hart Publishing, 2008, p. 93-128.

THAKUR, Ramesh. R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers. **The Washington Quarterly**, 2013, vol. 36, no. 2, p. 61-76.

THE ECONOMIST. Salafism: Politics and the puritanical. Alexandria, 27 junho 2015. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21656189-islams-most-conservative-adherents-are-finding-politics-hard-it-beats>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

THE GUARDIAN. Russian airstrikes kill over 2,300 in Syria, says human rights group. Londres, 30 dez. 2015. 2015a. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/dec/30/russian-airstrikes-kill-2300-syria-human-rights-group>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. Syria airstrikes: Russian military reports 64 raids on Isis in 24 hours. Londres, 10 out. 2015. 2015b. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/10/syria-airstrikes-russia-reports-64-missions-isis-24-hours>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. Switzerland seizing assets from refugees to cover costs. Londres, 15 jan. 2016. 2016a. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/15/switzerland-joins-denmark-in-seizing-assets-from-refugees-to-cover-costs>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. Danish parliament approves plan to seize assets from refugees, 26 jan. 2016. 2016b. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/26/danish-parliament-approves-plan-to-seize-assets-from-refugees>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

THE LOCAL. German state bans foreign officials campaigning amid Turkey row. Berlin, 14, mar. 2017. Disponível em: <<https://www.thelocal.de/20170314/german-state-bans-foreign-officials-campaigning-amid-turkey-row>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER. **ISIS: Portrait of a Jihadi Terrorist Organization**. 2014. Disponível em: <http://www.terrorism-info.org.il/Data/articles/Art_20733/101_14_Ef_1329270214.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2016.

THE NEW YORK TIMES. The Counter-Coup in Turkey. Nova Iorque, 16 jul. 2016. Disponível em:

<https://www.nytimes.com/2016/07/16/opinion/the-counter-coup-in-turkey.html?_r=1>. Acesso em: 2 jun. 2017.

TRAPPE, Paul. **Social change and development institutions in a refugee population**: Development from below as an alternative: the case of the Nakapiripirit Settlement scheme in Uganda. Genebra: Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 1971. 102 p.

TRAYNOR, Ian. Brussels plans migration centres outside EU to process asylum applications. **The Guardian**, Bruxelas, 5 mar. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/mar/05/european-commission-third-country-immigrant-processing-centres>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

TRAWICK, Anthony. **European Economic Community Migrations**. Haia: Martinus Nijhoff, 1969. 155 p.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna; AMBROSINI, Maurizio. Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping Serving the Labour Market. **European Journal of Migration and Law**, v. 13, n. 3, p. 251-273, 2011.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton University Press, 2002. 344 p.

TSOURDI, Evangelia. Asylum Detention in EU Law: Falling between Two Stools? **Refugee Survey Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 7-28, 2016.

TŮMA, Oldřich. Reforms in the Communist Party: The Prague Spring and Apprehension about a Soviet Invasion. In: BISCHOF et al (eds.). **The Prague Spring and The Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968**. Lexington Books, 2010, p. 61-74.

TURNER, Simon. Suspended Spaces—Contesting Sovereignities in a Refugee Camp. In: HANSEN, Thomas; STEPPUTAT, Finn (Eds.). **Sovereign Bodies: Citizens, Migrants and States in the Postcolonial World**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005, p. 312–332.

_____. What Is a Refugee Camp? Explorations of the Limits and Effects of the Camp. **Journal of Refugee Studies**, v. 29, n. 2, p. 139-148, 2016.

VAN CREVELD, Martin. **The Transformation of War**. New York: The Free Press, 1991. 272 p.

VAN SCHAACK, Beth. Mapping War Crimes in Syria. **International Law Studies**, v. 92, n. 282, p. 282-339, 2016.

VANDEWALLE, Dirk. To the Shores of Tripoli: Why Operation Odyssey Dawn Should Not Stop At Benghazi. **Foreign Affairs**, New York, 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67669/dirk-vandewalle/to-the-shores-of-tripoli>>. Acesso em: 30 set. 2013.

VELERT, Sara. Austria, de criticar la valla del vecino a construir la suya. **El País**, Madri, 25 abr. 2017. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/17/actualidad/1489767922_582569.html>. Acesso em: 12 jun. 2017.

VELLUTI, Samantha. **Reforming the Common European Asylum System**: Legislative developments and judicial activism of the European Courts. Springer. 2014. 542 p.

VREESE, Claes de; BOOMGARDEN. Hajo. Projecting EU Referendums: Fear of Immigration and Support for European Integration. **European Union Politics**, v. 6, n. 1, p. 59–82, 2005.

VINK, Maarten. **Limits of European Citizenship**: European Integration and Domestic Immigration Policies. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005. 209 p.

VOCI, Alberto; HEWSTONE, Miles. Intergroup Contact and Prejudice Toward Immigrants in Italy: The Mediation Role of Anxiety and the Moderational Role of Group Salience. **Group Processes & Intergroup Relations**, v. 6, n. 1, p. 37-54, 2003.

VÖLKEL, Jan Claudius. When Interior Ministers play diplomats. Fatal ambiguities in Europe's securitised migration policy. In: JÜNEMANN, Annette; FROMM, Nicolas; SCHERER, Nikolas (Eds.). **Fortress**

Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies. Wiesbaden: Springer VS, 2017, p. 83-104.

WÆVER, Ole. The EU as a security actor: reflections from a pessimistic constructivist on postsovereign security orders. In: KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael (Eds.). **International Relations Theory and the Politics of European Integration**, Londres: Routledge, 2000, p. 250–294.

WALKER, Shaun. Russian parliament grants Vladimir Putin right to deploy military in Syria. **The Guardian**, Londres, 30 set. 2015.
Disponível em:
<<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/30/russian-parliament-grants-vladimir-putin-right-to-deploy-military-in-syria>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

WALTERS, William. Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens. **Citizenship Studies**, v. 6, n. 3, p. 265-292, 2010.

WELSH, Jennifer. Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 25, n. 3, p. 255-262, 2011.

WARNTJEN, Andreas. Veto Players. In: DOWDING, Keith (Ed.). **Encyclopedia of Power**. Califórnia: Sage, 2010, p. 687-692.

WEINER, Myron. Security, Stability, and International Migration. **International Security**, v. 17, n. 3, p. 91-126, 1992.

WET, Erika de. The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and Its Implications for the Prohibition of the Use of Force. **European Journal of International Law**, v. 26, n. 4, p. 979-998, 2015.

WHITE, Ana. A pillar of protection: solidarity resettlement for refugees in Latin America. **New Issues in Refugee Research**, n. 29, 2012.

WIE DAVIS, Elizabeth van. Uyghur Muslim Ethnic Separatism in Xinjiang, China. **Asia-Pacific Center for Security Studies**, jan. 2008.
Disponível em: <<http://apcss.org/college/publications/uyghur-muslim-ethnic-separatism-in-xinjiang-china/>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

WILLIAMS, Michael. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly**, v. 47, n. 4, p. 511-531, 2003.

WILLIAMS, Paul; ULBRICK, Trevor; WORBOYS, Jonathan. Preventing Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect and the Syria Crisis. **Case Western Reserve Journal of International Law**, Ohio, v. 45, n. 1, p. 472-503, 2012.

WINTOUR, Patrick; MACASKILL, Ewen. Gaddafi may become target of air strikes, Liam Fox admits. **The Guardian**, Londres, 20 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2011/mar/20/coalition-criticism-arab-league-libya>>. Acesso em: 23 out. 2013.

_____; WALKER, Shaun. Vladimir Putin orders Russian forces to begin withdrawal from Syria. **The Guardian**, Londres, 15 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/mar/14/vladimir-putin-orders-withdrawal-russian-troops-syria>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

WOLF, Martin. **The Resistible Appeal of Fortress Europe**, Londres: Centre for Policy Studies, 1994. 71 p.

WOOD, Graeme. What ISIS Really Wants. **The Atlantic**, Boston, mar. 2015. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2015/03/what-isis-really-wants/384980/>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

WORLD POST. Backed By Russian Jets, Syrian Army Closes In On Aleppo, 10 jan. 2016. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/entry/backed-by-russian-jets-syrian-army-closes-in-on-aleppo_us_56b37778e4b08069c7a63e09>. Acesso em: 7 mar. 2017.

WRIGHT, Lawrence. **The Terror Years: From al-Qaeda to the Islamic State**. Knopf, 2016. 384 p.

WORSTER, William. The Contemporary International Law Status of the Right to Receive Asylum. **International Journal of Refugee Law**, v. 26, n. 4, p. 477-499, 2014.

WYNIA, Syp. Een Zwart Scenario. **Elsevier**, Amsterdã, v. 5, p. 1-6, mar. 2005.

XINHUA. Spotlight: Turkey entangled in bitter campaigning row with Netherlands, Pequim, 12 mar. 2017. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2017-03/12/c_136123094.htm>. Acesso em: 2 jun. 2017.

YAN, Holly. Syria allies: Why Russia, Iran and China are standing by the regime. **CNN**, Atlanta, 30 ago. 2013. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2013/08/29/world/meast/syria-iran-china-russia-supporters/>>. Acesso em: 17 nov. 2013.

YÁRNOZ, Carlos. Calais, barrera de contención humana hacia Reino Unido. **El País**, Madri, 25 abr. 2017. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/16/actualidad/1489683405_245165.html>. Acesso em: 13 jun. 2017.

YE'OR, Bet. **Eurabia**. The Euro-Arab Axis. Nova Jersey: Fairleigh Dickinson University Press, 2005. 384 p.

YOUNG, Robert. Political Terrorism as a Weapon of the Politically Powerless. In: PRIMORATZ, Igor (Ed.). **Terrorism – The Philosophical Issues**. Nova Iorque, 2004, p. 55-64.

ZIFCAK, Spencer. The Responsibility to Protect after Libya and Syria. **Melbourne Journal of International Law**, Melbourne, v. 13, n. 1, p. 1-35, jun. 2012.

Documentos, Convênios, Resoluções

ACORDO DE SCHENGEN. **Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns**. 1985a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/PT/TXT/?qid=1489690715697&uri=CELEX:42000A0922(01)>
. Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. **Convenção de aplicação do Acordo de Schengen**. 1985b.
Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):pt:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):pt:HTML)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS DE ASSISTÊNCIA AOS REFUGIADOS DA PALESTINA. **Sobre a UNRWA**. 2013. Disponível em: <<http://unrwa.org.br/wp-content/uploads/2013/09/sobre-unrwa.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2017.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **UNHCR Global Appeal 2014-2015: Turkey**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/528a0a34a.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

_____. **Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees**. 2006b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/4474140a2/11-alternatives-detention-asylum-seekers-refugees-ophelia-field.html>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. **ACNUR pide acción urgente ante nueva tragedia en el Mediterráneo**. 2015a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-pide-accion-urgente-ante-nueva-tragedia-en-el-mediterraneo/>>. Acesso em: 16 maio 2015

_____. **In search of solidarity: resettlement and other forms of admission for syrian refugees**. 2015b. Disponível em: <http://www.swedenabroad.com/ImageVaultFiles/id_26640/cf_347/In_Search_of_Solidarity_-_Resettlement_and_Other_F.PDF>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. **Beyond Detention**. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees. 2014a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017,

_____. **Conclusion on Protracted Refugee Situations Conclusion on Protracted Refugee Situations No. 109 (LXI)**. 2009. Disponível em:

<<http://www.unhcr.org/excom/exconc/4b332bca9/conclusion-protracted-refugee-situations.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Diretrizes sobre Protección Internacional:** La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata. 2006d. Disponível em: <<http://www.refworld.org/es/docid/487e105b2.html>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Diretrizes para a Detenção.** Diretrizes sobre os critérios aplicáveis e os padrões relativos à detenção de solicitantes de refúgio, e soluções alternativas à detenção. 2012a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/9665>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. **Global forced displacement hits record high.** 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

_____. **Greece politics:** Government acts in face of threat to Schengen membership. 2015c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=5667c5f05>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. **Hungary as a country of asylum:** Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary. 2012b. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4f9167db2.html>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. **Joint UNHCR and IOM statement on addressing migration and refugee movements along the Central Mediterranean route.** 2017a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/afr/news/press/2017/2/58931ffb4/joint-unhcr-iom-statement-addressing-migration-refugee-movements-along.html>>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. **La situación de los Refugiados en el mundo:** Desplazamientos humanos en el nuevo milenio. 2006a. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8943>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado.** 2004. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. **Refugees in the Horn of Africa: Somali Displacement Crisis.** 2017b. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/region.php?id=3&country=110>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Serbia:** As a country of asylum. 2012c. Disponível em: <<http://www.unhcr.rs/media/UNHCRSerbiaCountryofAsylumScreen.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. **Syria Regional Refugee Response.** 2017c. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Syria Regional Refugee Response.** 2017d. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/settlement.php?id=176®ion=77&country=107>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Statement by Ms E. Feller, Assistant High Commissioner for Protection.** 2006c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4524bc952&query=Handbook%20on%20Voluntary%20Repatriation:%20International%20Protection>> Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. **UNHCR Global Report 2013 - Donor profiles.** 2014b. Disponível em:

<<http://www.unhcr.org/publications/fundraising/539809e80/unhcr-global-report-2013-donor-profiles.html>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **UNHCR Position on Conventions Recently Concluded in Europe (Dublin and Schengen Conventions).** 1991. Disponível em:

<<http://www.unhcr.org/protection/operations/43662e942/unhcr-position-conventions-recently-concluded-europe-dublin-schengen-conventions.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement.** 1997. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AÉREO. **Passport & Visa Requirements.** 2017. Disponível em: <<http://cms.olympicair.com/timatic/webdocsI/spdbmainv.html>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Country Report: Turkey.** 2015. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_turkey_final.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2017.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community.** 1990. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/1261/1/immigration_policy_SEC_90_1813.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2017.

_____. **Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration.** 1991. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2017.

_____. **Reforçar a Abordagem Global da Migração: mais coordenação, coerência e sinergias.** COM(2008) 611. 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0611&from=PT>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões** relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros. 2007. Disponível

em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52007DC0248>>. Acesso em: 20 set. 2017.

Migration and Home Affairs. Financing. Funding Home Affairs. Funding map – migration and security. **Greece**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/greece_en>. Acesso em: 8 jun. 2017.

_____. **Comunicação sobre a migração**. COM(2011) 248. 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. **Comissão apresenta relatório sobre livre circulação na UE**. 2013. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-496_pt.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

_____. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 5th Annual Report on Immigration and Asylum**. 2014. Disponível em: <<http://www.statewatch.org/news/2014/may/eu-com-5th-annual-report-on-immigration-and-asylum-swd.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

_____. **Consenso Europeu Sobre Assistência Humanitária: The humanitarian challenge**. 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_en.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2017.

_____. **Declaration of the European Ministerial Conference on Integration**. 2010a. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. **EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. 2010b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. **Refugee Crisis: European Commission takes decisive action.** 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **The Facility for Refugees in Turkey.** 2016a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en>. Acesso em: 30 maio 2017.

_____. **Turkey's progress on the visa liberalisation roadmap.** 2016b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey_progress_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf>. Acesso em: 31 maio 2017.

_____. **European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations.** 2016c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en>. Acesso em: 1 jun. 2017.

_____. **Third Report on Progress by Turkey in fulfilling the requirements of its Visa Liberalisation Roadmap.** 2016d. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1625_en.htm>. Acesso em: 31 maio 2017.

_____. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security.** 2016e. Disponível em: <http://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Documents/SB-EES/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.** 2016f. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. **European Union, Trade in goods with Turkey**. 2017a.

Disponível em:

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2017.

_____. **Member States' Support to Emergency Relocation**

Mechanism. 2017b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf>.

Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **UNHCR Information Note on National Practice in the Application of Article 3(2) of the Dublin II Regulation in particular in the context of intended transfers to Greece**. 2010. Disponível em:

<<http://www.refworld.org/docid/4c18e6f92.html>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

COMITÊ CONTRA A TORTURA. **Concluding observations on the third periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia**. 2015. Disponível em:

<http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MKD/CAT_C_MKD_CO_3_20486_E.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2017.

CONVENÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA RELATIVA À LUTA CONTRA O TRÁFICO DE SERES HUMANOS, 2005. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_9/IIIPAG3_9_13.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

CONVENÇÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, 1950.

Disponível em:

<http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

CONSELHO DE EUROPA. **Migration**. 2017. Disponível em:

<<https://www.coe.int/en/web/compass/migration>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

CONSELHO DE ASSOCIAÇÃO UE-TURQUIA. **Decision of the EC-Turkey Association Council** amending Protocol 3 to Decision No 1/98 of the EC-Turkey Association Council of 25 February 1998 on trade regime for agricultural products. 2006. Disponível em:

<http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/customs_duties/rules_origin/customs_unions/asso-turkey_en.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2017.

CONSELHO EUROPEU. Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection. 2015a. Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

_____. **Decisão do Conselho 2002/187/JAI**, relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade. 2002. Disponível em: <[http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejdecision/Eurojust%20Decision%20\(Council%20Decision%202002-187-JHA\)/Eurojust-Council-Decision-2002-187-JHA-PT.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejdecision/Eurojust%20Decision%20(Council%20Decision%202002-187-JHA)/Eurojust-Council-Decision-2002-187-JHA-PT.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. **Diretiva 2004/83/CE**. Condições para beneficiar do estatuto de refugiado e do estatuto de beneficiário de proteção internacional. 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32004L0083>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. **Diretiva 2008/114/CE** relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção. 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0114>>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. **Maioria qualificada**. 2014. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/voting-system/qualified-majority/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Programa da Haia: Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia**. 2004b. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01))>. Acesso em: 4 jul. 2017.

_____. **Programa de Estocolmo — Uma Europa Aberta e Segura Que Sirva e Proteja os Cidadãos**. 2010. Disponível em: <<http://eur->

lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PT>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Regulamento 539/2001/CE** que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001R0539>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Reunião extraordinária do Conselho Europeu, 23 de abril de 2015 – Declaração. 2015b. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **Schengen:** Conselho recomenda o prolongamento dos controlos nas fronteiras internas. 2016. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/11/11-prolongation-internal-border-controls/>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. Acesso em: 22 mar. 2017.

CONVENÇÕES DE GENEBRA, 1949. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949#>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

CONVENÇÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, 1950. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

CONVENÇÃO EUROPEIA SOBRE O ESTATUTO JURÍDICO DOS TRABALHADORES MIGRANTES, 1977. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/093>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O TERRORISMO, Barbados, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS. 1990. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1990%20Convenção%20Internacional%20sobre%20a%20Proteção%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Famílias,%20a%20resolução%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS EM ÁFRICA, 1969. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/convencao-da-organizacao-de-unidade-africana/>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

CONVENÇÃO PARA A PREVENÇÃO E A REPRESSÃO DO CRIME DE GENOCÍDIO, 1948. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30822-6-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 set. 2017.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS APÁTRIDAS, 1954. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>. Acesso em: 22 mar. 2017.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

CONVENÇÃO SOBRE A IMPRESCRITIBILIDADE DOS CRIMES DE GUERRA E DOS CRIMES CONTRA A HUMANIDADE, 1968. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema->

Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/convencao-sobre-a-imprescritibilidade-dos-crimes-de-guerra-e-dos-crimes-contra-a-humanidade.html>. Acesso em: 12 set. 2017.

CONVENIO SOBRE LA DOBLE NACIONALIDAD ENTRE ESPAÑA Y PERÚ, 2000. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9B64B6196469617005257D03004D85C4/\\$FILE/Convenio+de+doble+nacionalidad+\(1959\).pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9B64B6196469617005257D03004D85C4/$FILE/Convenio+de+doble+nacionalidad+(1959).pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2017.

CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES DE FRAGMENTAÇÃO, Dublin, 2008. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/FE373B2A53735214C1257516005840E0/\\$file/Convention+on+Cluster+Munitions+S.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/FE373B2A53735214C1257516005840E0/$file/Convention+on+Cluster+Munitions+S.pdf)>. Acesso em: 1 mar. 2017.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)**. 1986. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. **Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)**. 2005. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 3 abr. 2016.

DECLARAÇÃO DO BRASIL, 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico>. Acesso em: 20 dez. 2017.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **DOD Dictionary of Military and Associated Terms**. 2017. Disponível em: <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/dictionary.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **Budget-in-Brief: Fiscal Year 2016**. 2015. Disponível em: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY_2016_DHS_Budget_in_Brief.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016.

DEPARTMENT OF STATE. **Country Reports on Terrorism 2012**. 2013. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/210204.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

ESTADO ALEMÃO. **Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949**. Disponível em: <http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/7fa618bb-604e-4980-b667-76bf0cd0dd9b/publishable_en.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017

_____. **Immigration Act 2002**. 2002. Disponível em: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Migration/Integration/Act_to_Control_and_Restrict_Immigration_Id_23442_en.pdf?__blob=publicationFile>. Acesso em: 5 abr. 2017.

_____. **Immigration Act 2005**. 2005. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html>. Acesso em: 5 abr. 2017.

_____. **Asylum Act in the Version Promulgated on 2 September 2008**. 2008. Disponível em: <http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/englisch_asylvfg.html#p0011>. Acesso em: 3 abr. 2017.

_____. **Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory**. 2016. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/>. Acesso em: 19 dez. 2017.

ESTADO AMERICANO. **USA Patriot Act**. 2001. Disponível em: <<https://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. **Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act**. 2002a. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3525>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. **Public Law 107–296**, An Act to establish the Department of Homeland Security, and for other purposes. 2002b. Disponível em: <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.

_____. **Abu Hamza Arrested in London on Terrorism Charges Filed in the United States**. 2004. Disponível em: <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/May/04_crm_371.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **Merida Initiative**. 2008. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/inl/merida/>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

ESTADO AUSTRALIANO. **Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act 2001**. 2001. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A00887>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. **Migration Amendment (Unauthorised Maritime Arrivals and Other Measures) Act 2013**. 2013. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00035>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

ESTADO BELGA. **Circulaire concernant la loi du 1er mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge**. 2000. Disponível em: <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2000042531&table_name=loi>. Acesso em: 6 abr. 2017.

ESTADO BRASILEIRO. **Lei Nº 6.815**, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. 1980.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Lei Nº 8.072**, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Lei Nº 13.445**. Institui a Lei de Migração. 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 11 dez. 2017.

_____. **Refúgio em Números**. 2017a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.

ESTADO BRITÂNICO. **Anti-terrorism Measures**. 2001a. Disponível em: <<https://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vo011015/debtext/11015-06.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

_____. **Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001**. 2001b. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **Nationality, Immigration and Asylum Act 2002**. 2002. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41>>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Prevention of Terrorism Act 2005**. 2005. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011**. 2011. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ESTADO CANADENSE. **Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227**. 2002. Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2002-227/FullText.html>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Immigration and Refugee Protection Act**. 2012. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

ESTADO ESPANHOL. **Ley 12/2009**. 2009. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

_____. **Código de Extranjería**. 2017. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=070_Codigo_d_e_Extranjeria&modo=1>. Acesso em: 22 set. 2017.

ESTADO FRANCÊS. **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**. 2012. Disponível em: <<http://www.gisti.org/IMG/pdf/ceseda.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2017.

ESTADO HÚNGARO. **Act LXXX of 2007 on Asylum**. 2007. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

ESTADO IRLANDÊS. **Ireland-UK accord to further secure the common travel area**. 2011. Disponível em: <<http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/IRELAND-UK%20ACCORD%20TO%20FURTHER%20SECURE%20THE%20COMMON%20TRAVEL%20AREA>>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **Syrian Humanitarian Admission Programme**. 2014. Disponível em: <<http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/SYRIAN%20HUMANITARIAN%20ADMISSION%20PROGRAMME>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

ESTADO DE PAPUA NOVA-GUINÉ. **Constitution of the Independent State of Papua New Guinea**. 1975. Disponível em: <<http://www.parliament.gov.pg/images/misc/PNG-CONSTITUTION.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2017.

ESTADO PORTUGUÊS. **Lei n.º 26/2014**, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas n.os 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho. 2014. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2014/05/08500/0260602637.pdf#1>>. Acesso em: 22 set. 2017.

ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em 12 set. 2017.

ESTATUTO DO TRIBUNAL MILITAR INTERNACIONAL DE NUREMBERG, 1946. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD, 2003. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

EU-TURKEY STATEMENT, 2016. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 30 maio 2017.

EUROPEAN STABILITY INITIATIVE. **New facts and figures on Western Balkan Asylum Seekers**. 2015. Disponível em: <<http://www.esiweb.org/pdf/New%20facts%20and%20figures%20on%20WB%20asylum%20claims%206%20April%202015.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)**. 2017. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGR_ASYAPPCTZA>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **EU trends in statistics on police-recorded crime and the criminal justice system, 2008 – 2013**. 2015a. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

explained/index.php/Archive:Crime_and_criminal_justice_statistics,_da
ta_2008-2013>. Acesso em: 5 dez. 2017.

_____. **Demographic balance, 2014.** 2015b. Disponível em:
<[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Demographic_balance,_2014_\(thousand\)_YB15_II.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Demographic_balance,_2014_(thousand)_YB15_II.png)>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. **Total fertility rate.** Number of children per woman. 2016.
Disponível em:
<<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. **Crime and criminal justice statistics.** 2017. Disponível em:
<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Crime_and_criminal_justice_statistics>. Acesso em: 5 dez. 2017.

FONDO PARA LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. **Objetivo 8:** Trabajo decente y crecimiento económico. Disponível em: <<http://www.sdgfund.org/es/objetivo-8-trabajo-decente-y-crecimiento-economico>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

FOURTH BALI REGIONAL MINISTERIAL CONFERENCE ON PEOPLE SMUGGLING, TRAFFICKING IN PERSONS AND RELATED TRANSNATIONAL CRIME. Bali, 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/04/soum-indonesia/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs_statement_BRMC_IV.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

FRONTEX. **Frontex Deploys Rapid Border Intervention Teams to Greece.** 2010. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/news/frontex-deploys-rapid-border-intervention-teams-to-greece-PWDQKZ>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Risk Analysis october-december 2012.** 2012. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2012.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2017.

_____. **Amended Budget 2015 N3**. 2014. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2015_N3.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. **Budget 2016**. 2015. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2016.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. **Amended Budget 2017 N2**. 2016. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2017_N2.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. **Third Countries**. 2017. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY. **Detention of third country nationals in return procedures**. 2010. Disponível em: <<http://fra.europa.eu/en/publication/2010/detention-third-country-nationals-return-procedures>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. **Legal Entry Channels in the EU for Persons Seeking International Protection: A Toolbox**. 2015. Disponível em: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Current migration situation in the EU: hate crime**. 2016. Disponível em: <<http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EU. **The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures**. 2009. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2017.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DETENCIÓN ARBITRARIA. **Misión a Grecia** 2014. Disponível em: <<https://documents-dds->

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/069/19/PDF/G1406919.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 ago. 2017.

HOUSE OF LORDS. Regina v Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants). 2004. Disponível em: <http://www.refworld.org/cases,GBR_HL,41c17ebf4.html>. Acesso em: 11 abr. 2017.

_____. **Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the Cause. R v Asfaw (Appellant) (On Appeal from the Court of Appeal (Criminal Division).** 2008. Disponível em: <<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080521/asfaw.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. **Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge.** 2016. Disponível em: <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/1deucom/144/144.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Present Problems of the Use of Force in International Law - Sub-group C: Military assistance on request.** 2011. Disponível em: <http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2011_rhodes_10_C_en.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010.** 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect.** Ottawa: International Development Research Centre, 2001. 105 p.

LIGA DAS NAÇÕES. **Conference on the Question of the Russian Refugees.** 1921. Disponível em: <<http://academic.oup.com/rsq/article/22/1/74/1603009/Conference-on-the-Question-of-the-Russian-Refugees>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. **Conference on Russian and Armenian Refugee Questions.** 1926. Disponível em: <http://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilDocs/C-327-1926_EN.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. **Human welfare and the League.** League of Nations Union, 1929. 93 p.

_____. **Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo.** 1937. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE INDEPENDENT STATE OF PAPUA NEW GUINEA AND THE GOVERNMENT OF AUSTRALIA, RELATING TO THE TRANSFER TO, AND ASSESSMENT AND SETTLEMENT IN, PAPUA NEW GUINEA OF CERTAIN PERSONS, AND RELATED ISSUES, 2013. Disponível em: <<http://dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/Pages/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-independent-state-of-papua-new-guinea-and-the-government-of-austr.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2017.

NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS; NORWEGIAN HELSINKI COMMITTEE; GREEK HELSINKI MONITOR. **A gamble with the right to asylum in Europe Greek asylum policy and the Dublin II Regulation.** 2007. Disponível em: <<http://www.statewatch.org/news/2008/apr/greece-dublin.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2017.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **A/HRC/25/65.** Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. 2014a. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-65_en.doc>. Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. **A/HRC/27/60.** Report of the independent international commission of . inquiry on the Syrian Arab Republic. 2014b. Disponível em:

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A.HRC.27.60_Eng.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Asamblea General: A/57/292**. Derechos humanos de los migrantes. 2002. Disponível em: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/57/A_57_292_es.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. **Asamblea General: Resolución 60/1**: 2005 World Summit Outcome. 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/summit2005/documents.html>>. Acesso em: 17 dez. 2012

_____. **Asamblea General: Resolución 60/158**. Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. 2006a. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/158>>. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. **Asamblea General: Resolución 60/288**. La estrategia mundial de las Naciones Unidas contra el terrorismo. 2006b. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288&Lang=S>. Acesso em: 11 jan. 2017.

_____. **Asamblea General: Resolución 63/677**: Hacer efectiva la responsabilidad de proteger: Informe del Secretario General. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/63/677>>. Acesso em: 17 dez. 2012

_____. **Asamblea General: Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos A/HRC/RES/S-15/1**. Situación de los derechos humanos en la Jamahiriya Árabe Libia. 2011. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/115/27/PDF/G1111527.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 out. 2013.

_____. **Asamblea General - Consejo de Seguridad: Resolución A/66/782–S/2012/261**. Los niños y los conflictos armados. 2013a. Disponível em:

<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/782&Lang=S>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. **Asamblea General - Consejo de Seguridad: Resolución A/67/845–S/2013/245.** Los niños y los conflictos armados. 2013b.

Disponível em:

<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/845&Lang=S>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. **Asamblea General - Consejo de Seguridad: Resolución A/67/997–S/2013/553.** Informe de la Misión de las Naciones Unidas para Investigar las Denuncias de Empleo de Armas Químicas en la República Árabe Siria sobre el presunto empleo de armas químicas en la zona de Ghouta (Damasco) el 21 de agosto de 2013. 2013c. Disponível em:

<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/997&Lang=S>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 1269.** La adopción de medidas destinadas a eliminar el terrorismo internacional. 1999.

Disponível em:

<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1269%20\(1999\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1269%20(1999))>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 1368.** Sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. 2001a. Disponível em:

<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1368%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1368%20(2001))>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 1373.** Sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. 2001b. Disponível em:

<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373%20(2001))>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 1386.** Sobre la situación en el Afganistán. 2001c. Disponível em:

<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20(2001))>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 1566** Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. 2004. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1566%20\(2004\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1566%20(2004))>. Acceso em: 19 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 1970**. Paz y seguridad en África. 2011a. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20(2011))>. Acceso em: 21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 1973**. La situación en Libia. 2011b. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))>. Acceso em: 21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 1975**. La situación en Côte d'Ivoire. 2011c. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1975%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1975%20(2011))>. Acceso em: 29 out. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2009**. La situación en Libia. 2011d. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2009%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2009%20(2011))>. Acceso em: 29 out. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2016**. La situación en Libia. 2011p. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2016%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2016%20(2011))>. Acceso em: 29 out. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2043**. La situación en el Oriente Medio. 2012y. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2043%20\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2043%20(2012))>. Acceso em: 29 out. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2118**. La situación en el Oriente Medio. 2013. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2118\(2013\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2118(2013))>. Acceso em: 26 dez. 2016

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2139.** La situación en el Oriente Medio. 2014. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2139\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2139(2014))>.
Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2161.** Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas. 2014. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2161\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2161(2014))>.
Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2165.** La situación en el Oriente Medio. 2014. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2165\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2165(2014))>.
Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2170.** Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas. 2014b. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2170\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2170(2014))>.
Acesso em: 26 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2175.** La protección de los civiles en los conflictos armados. 2014. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2175\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2175(2014))>.
Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2191.** La situación en el Oriente Medio. 2014. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2191\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2191(2014))>.
Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2235.** La situación en el Oriente Medio (Siria). 2015. Disponible em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2235\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2235(2015))>.
Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2249.** Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas. 2015. Disponible em:

<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2249\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2249(2015))>.
Acceso em: 9 nov. 2017.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2254.** La situación en el Oriente Medio (Siria). 2015. Disponível em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2254\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2254(2015))>.
Acceso em: 28 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2258.** La situación en el Oriente Medio (Siria). 2015. Disponível em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2258\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2258(2015))>.
Acceso em: 28 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: Resolución 2323.** La situación en Libia. 2016. Disponível em:
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2323\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2323(2016))>.
Acceso em: 28 fev. 2017.

_____. **Consejo de Seguridad: S /2012/77.** Proyecto de resolución — Siria. 2012e. Disponível em:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2012/77>>. Acceso em:
21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /2012/547/Rev.2.** Proyecto de resolución — Síria. 2012g. Disponível em:
<<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S%202012%20547%20Rev%202.pdf>>.
Acceso em: 21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /2014/31.** Los niños y el conflicto armado en la República Árabe Siria. 2014a. Disponível em:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2014/31>>. Acceso em:
20 dez. 2016.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6498.** La situación en Libia. 2011e. Disponível em:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6498>>. Acceso em:
21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6490.** Paz y seguridad en África — Libia. 2011f. Disponible em:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6490>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6524.** La situación en el Oriente Medio. 2011g. Disponible em:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6524>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6527.** Libia. 2011h. Disponible em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6527>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6528.** Libia. 2011i. Disponible em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6528>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6531.** La protección de los civiles en los conflictos armados. 2011j. Disponible em:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6531>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6555.** Libia. 2011k. Disponible em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6541>>. Acesso em: 22 out. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6566.** Libia. 2011l. Disponible em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6566>>. Acesso em: 22 out. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6627.** La situación en el Oriente Medio. 2011m. Disponible em:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6627>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6622.** La situación en el Oriente Medio. 2011n. Disponible em:
<<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6622>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6639.** Líbia. 2011o. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6639>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6710.** La situación en el Oriente Medio - Siria. 2012d. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6710>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

_____. **Consejo de Seguridad: S /PV.6810.** Oriente Medio. 2012f. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.6810>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

_____. **Consejo Económico y Social: E/CN.4/2000/82.** Derechos humanos de los migrantes. 2000a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/100/39/PDF/G0010039.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. **International Migration Report 2013.** 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2015.

_____. **Projet de loi antiterroriste en France:** des experts de l'ONU s'inquiètent des restrictions aux libertés. 2017. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=40262#.WirsjU5zLIU>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

_____. **Resolución 62(I).** Refugiados y personas desalojadas. 1946. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/62\(I\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/62(I))>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. **Resolución 319 (IV).** Refugiados y apátridas. 1949. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/319\(IV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/319(IV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. **Resolução 428 (V)**. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 1950. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/428\(V\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/428(V)&Lang=S&Area=RESOLUTION)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. **Recommendations on statistics of international migration**. Revision 1. Nova Iorque: UN Population Division, 1998. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2017.

_____. **Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?** 2000b. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **World Migration Report 2015**. 2016. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities**, 2008. 4 p.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. **Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999**. 1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Política Europeia de Vizinhança**. 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html>. Acesso em: 28 jun. 2017.

PROJETO DA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS, 2001. Disponível em: <<https://www.ilsa.org/jessup/jessup11/basicmats/StateResponsibility.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2016.

PROTOCOLO I ADICIONAL ÀS CONVENÇÕES DE GENEVRA DE 12 DE AGOSTO DE 1949, RELATIVO À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DOS CONFLITOS ARMADOS SEM CARÁTER INTERNACIONAL, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0849.htm>. Acesso em: 9 mar. 2017.

PROTOCOLO II ADICIONAL ÀS CONVENÇÕES DE GENEVRA, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0849.htm>. Acesso em: 3 abr. 2017.

PROTOCOLO CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm>. Acesso em: 19 mar. 2017.

PROTOCOLO RELATIVO AO COMBATE AO TRÁFICO DE MIGRANTES POR VIA TERRESTRE, MARÍTIMA E AÉREA, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SCHENGEN VISA INFORMATION. **Schengen Visa Statistics**. Disponível em: <<https://www.schengenvisainfo.com/statistics/>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

SUPREME COURT OF AUSTRALIA. **Plaintiff S195/2016 v. Minister for Immigration and Border Protection**. 2017. Disponível em: <<http://resources.hcourt.gov.au/downloadPdf/2017/HCA/31>>. Acesso em: 19 set. 2017.

SUPREME COURT OF PAPUA NEW GUINEA. **Namah v Pato**. 2016. Disponível em:

<<http://www.paclii.org/pg/cases/PGSC/2016/13.html>>. Acesso em: 19 set. 2017.

THE 9/11 COMMISSION REPORT, 2004. Disponível em: <<https://9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2017.

TRATADO DE ROMA DE 1957. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html>. Acesso em: 10 mar. 2017.

TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 1949. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Tratado%20de%20Washington-NATO.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Case C-31/09**. 2010. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-31/09>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Case C-61/11 PPU**. 2011a. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=82038&occ=first&dir=&cid=1213734>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

_____. **Case C-329/11**. 2011b. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115941&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1215328>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

_____. **Case C-411/10 and C-493/10**. 2011c. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=43817>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. **Case C-364/11**. 2012a. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-364/11>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Case C-430/11**. 2012b. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=1314>>

95&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1215176>. Acesso em: 2 ago. 2017.

_____. **C-606/10 – ANAFE**. Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) contra Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration. 2012c. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-606/10>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. **Case C-534/11 – Arslan**. 2013. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=9ea7d2dc30d64926a7cd00a84de3896dc758db3fc30c.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMaN90?text=&docid=133223&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=181786>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

_____. **Qurbani (Case C-481/13)**. 2014a. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155104&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=321873>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. **Joined Cases C-473/13 and C-514/13 Adala Bero v Regierungspräsidium Kassel and Ettayebi Bouzalmate v Kreisverwaltung Kleve**. 2014b. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-473/13>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Case of Amuur v. France**. Application no 19776/92. 1996. Disponível em: <<http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20AMUUR%20v.%20FRANCE.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. **Case of M.S.S. v. Belgium and Greece**, Application no. 30696/09. 2011. Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20M.S.S.%20v.%20BELGIUM%20AND%20GREECE_0.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Case of Salman v. Turkey – Judgment**. Application no. 21986/93. 2000a. Disponível em:

<<http://www.refworld.org/docid/3ae6b6c30.html>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. **Case of Saadi v Italy**. Application no. 37201/06: Judgment. 2008a. Disponível em: <

_____. **Case of Saadi v. the United Kingdom**. Application no. 13229/03: Judgment. 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/47a074302.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. **Case of Medvedyev and Others v. France**. Application no. 3394/03: Judgment. 2010. Disponível em: <<http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2010/384.html>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

_____. **Daoudi v. France**. Deportation to Algeria of a man convicted of terrorist acts would expose him to inhuman or degrading treatment. 2009. Disponível em: <[_____. **Hirsi Jamaa and Others v Italy \[GC\]**, Application No. 27765/09. 2012. Disponível em: <<http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/Original%20judgment%20-%20HIRSI%20JAMAA%20AND%20OTHERS%20v.%20ITALY.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2017.](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj9ZqG6PrXAhVMGpAKHX_oDFEQFggxMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.legislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F4495%2Ffile%2FECHR_%2520Daoudi%2520v.%2520France%252003.12.2009_en.pdf&usg=AOvVaw02AyTb6rKZ9pQ_uxxNaTg_>. Acesso em: 8 dez. 2017.</p>
</div>
<div data-bbox=)

_____. **Migrants in detention**. 2017. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Migrants_detention_ENG.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. **N.D. and N.T. v. Spain (Judgment)**, Applications Nos. 8675/15 and 8697/15. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/1Om2Dqc>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. **T.I. v. United Kingdom**. 2000b. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["669265"\],"itemid":\["001-5105"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A ANTIGA IUGOSLÁVIA. **Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction**. 1995. Disponível em: <<http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

UNIÃO AFRICANA. **Ato Constitutivo da União Africana**. 2000. Disponível em: <<http://www.achpr.org/instruments/au-constitutive-act/#4>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. **PSC/PR/COMM.2 (CCLXV)**. Communique of the 265th Meeting of the Peace and Security Council. 2011. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/COMMUNIQUE_EN_10_MARCH_2011_PSD_THE_265TH_MEETING_OF_THE_PEACE_AND_SECURITY_COUNCIL_ADOPTED_FOLLOWING_DECISION_SITUATION_LIBYA.pdf>. Acesso em: 22 out. 2013.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias** - Convenção de Dublin. 1997a. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01))>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. **Council declaration on Syria**. 2013. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/oraff/137315.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. **Decisão 1999/437/CE**, relativa a determinadas regras de aplicação do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen. 1999. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31999D0437>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **Decisão-Quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo (2002/475/JAI)**. 2002. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32002F0475>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. **Diretiva 68/360/CEE do Conselho**, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade. 1968. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968L0360:PT:HTML>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. **Diretiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2001**, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985. 2001a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0051&from=PT>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

_____. **Diretiva 2001/55/CE do Conselho**. 2001b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32001L0055>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. **Directiva 2003/9/CE do Conselho**. 2003a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0009>>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. **Diretiva 2003/86/CE**. Relativa ao direito ao reagrupamento familiar. 2003b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0086&from=PT>>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Diretiva 2003/109/CE**. Relativa ao estatuto dos nacionais de terceiros países residentes de longa duração. 2003c. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=PT>>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Directiva 2004/83/CE do Conselho**. 2004a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:pt:HTML>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. **Directiva 2005/85/CE do Conselho**. 2005. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0085>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

_____. **Directiva 2008/115/CE do Conselho**. 2008a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

_____. **Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho** que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação). 2011a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**. 2013a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT>>. Acesso em: 17 maio 2016.

_____. **Diretiva 2013/33/UE** que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). 2013b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. **Programa de Estocolmo** — Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos. 2010a. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01))>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. **Protocolo 29 Anexado ao TCE pelo Tratado de Amsterdã Relativo ao Direito de Asilo de Nacionais dos Estados-Membros da União Europeia.** 2004b. Disponível em:

<<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/proto29.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

_____. **Regulamento (CE) 2725/2000 do Conselho.** 2000. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133081>>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. **Regulamento (CE) 343/2003 do Conselho,** que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. 2003d. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32003R0343>>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. **Regulamento 377/2004 do Conselho.** 2004c. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=CELEX:32004R0377>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. **Regulamento 2007/2004 do Conselho.** 2004d. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004R2007>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

_____. **Regulamento 562/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho,** que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006R0562>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

_____. **Regulamento 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho** 2007a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32007R0863>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. **Regulamento 810/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.** 2009. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810&from=PT>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Regulamento (UE) 439/2010** que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. 2010b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=PT>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Regulamento 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho**. 2011b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1492092427847&uri=CELEX:32011R1168>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. **Regulamento (UE) 604/2013** que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação) (Dublin III). 2013c. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>>. Acesso em: 26 set. 2017.

_____. **Regulamento (UE) 604/2013** que altera o Regulamento (CE) n.o 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Regulamentos (CE) n.o 1683/95 e (CE) n.o 539/2001 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.o 767/2008 e (CE) n.o 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho. 2013d. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0610>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. **Regulamento (UE) 1052/2013** que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur). 2013e. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1052>>. Acesso em: 27 jun. 2017

_____. **Regulamento (UE) 509/2014** que altera o Regulamento 539/2001/CE. 2014. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32014R0509>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de Setembro de 2008, sobre a avaliação do sistema de Dublin.** 2008b. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0385+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. **Tratado da União Europeia.** 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2017.

_____. **Tratado da União Europeia.** Versão consolidada. 2016. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 6 set. 2017.

_____. **Tratado de Amsterdã que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados.** 1997b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1490809408450&uri=CELEX:11997D/TXT>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. **Tratado de Lisboa.** 2007b. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

_____. **Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.** 2012. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global report on trafficking in persons.** 20112. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2017.

US DEPARTMENT OF STATE. **Joint Statement of the United States and the Russian Federation, as Co-Chairs of the ISSG, on Cessation of Hostilities in Syria.** 22 feb. 2016. 2016a. Disponível em: <<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/02/253115.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. **Joint Statement of the Russian Federation and the United States on Syria.** 9 maio 2016. 2016b. Disponível em: <<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/05/256998.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

US SUPREME COURT. **Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service et al v Haitian Centers Council Inc et al.** 1993. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b7178.html>>. Acesso em: 11 abr. 2017.