

# GLOBAL SAFETY PASSAPORT: UMA SOLUÇÃO (IM)POSSÍVEL?

## GLOBAL SAFETY PASSPORT: AN (IM)POSSIBLE SOLUTION?

**Inês Neves Avelãs Nunes<sup>1</sup>**

Investigadora em Direitos Humanos (*European Inter-University Center for Human Rights and Democratization*)

**ÁREA(S):** direito internacional público; direito dos refugiados e requerentes de asilo; direito da União Europeia.

**RESUMO:** Nos últimos anos, a discussão sobre as políticas migratórias tem dominado, em muitos países, o debate político. A concessão de asilo é considerada, por muitos, um perigo para a soberania e os valores tradicionais. O regime de proteção internacional de refugiados, tanto a nível internacional como regional, tem evoluído. Essa evolução tem sido, contudo, lenta e cautelosa, o que permite a manutenção de muitas fragilidades no sistema e a violação de diversos direitos daqueles que têm direito à proteção internacional. Nas Conferências de Estoril de Maio de 2017, foi apresentada a ideia de criar o

*global safety passport*, um documento internacional que substituiria os documentos nacionais de identificação, com a vantagem de permitir àqueles que procuram proteção fazer as travessias de forma segura e legal. É essa proposta que a autora analisa, partindo da análise da evolução do regime de proteção internacional de refugiados a nível global e europeu.

**ABSTRACT:** *In recent years, the debate around migration policies has dominated the political debate in many countries. Many persons consider the granting of asylum dangerous to sovereignty and traditional values. The international protection of refugees regime has developed, both internationally and regionally. However, this evolution has been slow and cautious,*

---

<sup>1</sup> Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito de Coimbra, na qual concluiu um Curso de Pós-Graduação em Direitos Humanos (*Ius Gentium Conimbrigae*). Atualmente, frequenta o Curso de Mestrado em Direitos Humanos do *European Inter-University Center for Human Rights and Democratization* (primeiro semestre em Veneza, segundo semestre em Leuven). E-mail: ineesavelas@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6599-3507>.

*what allow the maintenance of the system's fragilities and the violation of different rights of the ones that have the right to international protection. The global safety passport was proposed at Estoril Conferences, in May 2017, as a new international document that would be a substitute for the national identification documents. It would allow those who seek protection to cross safely and legally. The author analyses this proposal, and she searches for her viability in the framework of the evolution of the international refugee protection regime at a global and a European level.*

**PALAVRAS-CHAVE:** proteção de refugiados; *global safety passport*; direitos humanos; Nações Unidas; Europa.

**KEYWORDS:** *protection of refugees; global safety passport; human rights; United Nations; Europe.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Contextualização histórica: do século XX ao século XXI; 2 Soluções globais; 3 Soluções europeias; 4 *Global safety passport*; Conclusão; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 Historical contextualization: from 20TH century to the 21st century; 2 Global solutions; 3 European solutions; 4 Global safety passport; Conclusion; References.*

## INTRODUÇÃO

Entre 2011 e 2015, em consequência do aumento e agravamento dos conflitos no Médio Oriente e em África, o número de pessoas que foram obrigadas a fugir dos seus países aumentou consideravelmente. Ao contrário do que aconteceu com a recepção em países europeus, o acolhimento destas pessoas levou à ruptura da infraestrutura social e económica de alguns países<sup>2</sup>, na sua grande maioria países vizinhos e países, também eles, considerados de *países de origem* para outros migrantes.

---

<sup>2</sup> Alguns dos países que se encontram nessa situação são a Jordânia (recebeu cerca de 664.1 milhares e 691 milhares de refugiados em 2017), o Líbano (1.1 milhões em 2015 e 998.9 milhares de refugiados em 2017) e o Paquistão (1.6 milhões em 2015 e 1.4 milhões de refugiados em 2017). Disponível em: <[https://migrationdataportal.org/?i=refug\\_host&t=2017&cm49=400](https://migrationdataportal.org/?i=refug_host&t=2017&cm49=400)>.

Entre 2015<sup>3</sup> e 2016<sup>4</sup>, o número de potenciais refugiados a chegar à Europa aumentou significativamente, em especial por via marítima<sup>5</sup>. Na sequência desse crescimento, muitos países europeus diminuíram as operações de salvamento, acreditando que com essa atitude conseguiriam diminuir o número de pessoas que se aventuravam no mar “em busca de um lugar seguro”. Não foi, contudo, o que aconteceu<sup>6</sup>.

Independentemente das políticas nacionais e dos locais de acolhimento de refugiados, é cada vez mais basilar que se encontrem soluções a nível global e a nível regional. Cada vez mais, a responsabilidade de acolhimento tem de ser partilhada, para que seja uma solução mais justa e para não sobrecarregar os países que mais dificuldades têm.

Com este trabalho, pretendo averiguar, a partir da evolução das políticas adotadas pelas Nações Unidas e pela União Europeia, da viabilidade da criação de um novo instrumento internacional, o *Global Safety Passport* (GSP). Este permitiria a circulação de pessoas que necessitem de proteção internacional sem terem de se submeter a perigosas viagens e a redes ilegais entre o país de origem e o país de acolhimento.

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: DO SÉCULO XX AO SÉCULO XXI

As duas Guerras Mundiais provocaram grandes movimentos populacionais forçados, o que proporcionou, especialmente no pós-II Guerra Mundial, o crescimento da importância e o aumento da atenção mundial para esta questão.

Os conflitos que ocorreram entre 1919 e 1939 forçaram a deslocação de mais de 5 milhões de pessoas só na Europa. Essa situação explica que a Sociedade das Nações tenha então designado os primeiros Altos Comissários

---

<sup>3</sup> 1.8 milhões de refugiados e 1.1 milhões de refugiados. Disponível em: <[https://migrationdataportal.org/?i=refug\\_host&t=2017&cm49=400&m=1&rm49=150](https://migrationdataportal.org/?i=refug_host&t=2017&cm49=400&m=1&rm49=150)>.

<sup>4</sup> 2.3 milhões de refugiados e 1.1 milhões de requerentes de asilo. *Ibidem*.

<sup>5</sup> É preciso dizer, porém, que, a partir de 2017 (2.6 milhões de refugiados e 992.3 milhares de requerentes de asilo) e 2018, os números têm vindo a diminuir. *Ibidem*.

<sup>6</sup> “Mesmo que houvesse uma decisão [europeia] para afundar os barcos de migrantes, ainda haveria pessoas que iriam de barco, porque o indivíduo considera-se já morto. Neste momento os sírios consideram-se mortos. Talvez não fisicamente, mas psicologicamente e socialmente [...]” (KINGSLEY, Patrick. *A Nova Odisseia – A História da Crise Europeia dos Refugiados*. *The Guardian*, 2016)

para os Refugiados. O primeiro, Fridtjof Nansen (cujo mandato decorreu entre 1921 e 1930), começou por ter a tarefa de definir o Estatuto de Refugiado russo (em especial a sua proteção jurídica) e de organizar a sua recepção nos países de acolhimento. Com o surgimento de novos conflitos (em especial, a Guerra entre a Grécia e a Turquia entre 1919 e 1922), o seu mandato foi alargado, passando igualmente a ser responsável pelo acolhimento de refugiados de outros países.

O segundo Alto Comissário, James McDonald, é nomeado com o mandato de ajudar na assistência de refugiados provenientes da Alemanha. O seu mandato (entre 1933 e 1935) falha em consequência da falta de ação da Sociedade das Nações relativamente à Alemanha. Em 1935 pede a sua demissão.

Em termos legislativos, foi elaborada em 1933 a *Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados*, na qual se estipulou a proibição do regresso forçado dos refugiados ao seu país de origem. Essa Convenção teve, contudo, pouca eficácia na medida em que foi apenas ratificada por 8 países. Em 1938, foi elaborada uma nova *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Alemães*, que não teve, porém, efeitos práticos, porque foi ratificada por apenas três países e porque, entretanto, eclodiu a II Guerra Mundial.

No pós-II Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, existiram grandes massas de deslocamentos forçados. Só na Europa foram contabilizados cerca de 40 milhões de refugiados em 1945<sup>7</sup>.

Em 1943, foi criada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (Anuar)<sup>8</sup>, substituída, logo em 1947, pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR)<sup>9</sup> enquanto Agência não permanente das Nações Unidas. Finalmente, em 1950, é criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/UNHCR).

<sup>7</sup> Entre os quais: 13 milhões de alemães expulsos da URSS; 11,3 milhões de trabalhadores forçados e deslocados que trabalhavam nos territórios do III Reich; mais de 1 milhão de russos, ucranianos, bielorrussos, polacos, estônios e letões; milhões de chineses provenientes das zonas controladas pelo Japão.

<sup>8</sup> Os aliados criaram este órgão com o mandato de assistência para o auxílio e reabilitação das zonas devastadas pela guerra e assistência a todos os que se encontravam deslocados devido ao conflito. Como se conclui da leitura de *A situação dos refugiados no mundo*, o prestígio da Anuar, contudo, rapidamente desapareceu, em consequência da sua incapacidade de agir de forma independente dos aliados (os militares responsáveis pelas atividades desta organização não estavam preparados para assumir esta missão).

<sup>9</sup> A OIR tinha, como pode ser observado em *A situação dos refugiados no mundo*, como principal função prestar assistência aos refugiados europeus. Este foi o primeiro organismo internacional a lidar com todas as vertentes da questão dos refugiados.

Em 1951, foi elaborada a *Convenção Relativa aos Refugiados*, na qual foi definido este conceito e os princípios que devem reger os vários momentos até ao potencial acolhimento. No entanto, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu, pela primeira vez, o direito de asilo em 1967 (Resolução nº 2312, 14 de dezembro de 1967), tendo-se registado uma progressiva criação de mecanismos de proteção dos refugiados a nível regional. Ao mesmo tempo, e em sentido contrário, foram sendo adotadas interpretações cada vez mais restritivas e literais dos documentos supramencionados, tanto a nível mundial, como a nível regional e nacional.

A partir da década de 90 do século XX, as Nações Unidas e as suas Agências (especialmente o ACNUR/UNHCR) passaram a negociar diretamente com os detentores do poder político no terreno, independentemente de serem governos internacionalmente reconhecidos ou movimentos rebeldes, o que permitiu o acesso aos refugiados numa grande diversidade de territórios. Como refere Teresa Cierco<sup>10</sup>, este foi um passo bastante significativo, dado que a comunidade internacional permitiu flexibilizar, um pouco, o Princípio da Soberania relativamente à ajuda humanitária.

## 2 SOLUÇÕES GLOBAIS

### 2.1 ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR)

Em consequência do crescimento da tensão durante a Guerra Fria<sup>11</sup>, os Estados compreenderam que a questão dos refugiados não iria ser meramente temporária nem a sua existência era apenas resultado da II Guerra Mundial. A bipolaridade sentida neste período fez com que as negociações para a criação de um novo organismo para os Refugiados, no seio das Nações Unidas (ACNUR/UNHCR), fosse um processo bastante tenso e complexo. Depois de cedências por parte dos dois blocos, chegou-se a um consenso, que tornou possível a criação, pela Assembleia Geral da ONU (dezembro de 1950), do *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados*<sup>12</sup>, com um mandato de apenas três anos.

---

<sup>10</sup> Cf. CIERCO, Teresa. *A instituição de asilo na União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2010. p. 88.

<sup>11</sup> Rebetamento da Bomba de Hiroshima (ago. 1945); teste com êxito da 1ª bomba atômica pela URSS (nov. 1949); criação da Nato (abr. 1949); vitória da revolução comunista na China (1949); criação da RFA (jun. 1949); criação da RDA (out. 1949); Guerra da Coreia (jun. 1950 a jul. 1953); criação do Pacto de Varsóvia (maio 1955); início da construção do Muro de Berlim (ago. 1961).

<sup>12</sup> Através da Resolução nº 428 da Assembleia das Nações Unidas.

O art. 2º do Estatuto do ACNUR consagra uma das características fundamentais desta Agência: ela deve ser uma agência apolítica, por outras palavras, a sua atuação deve ser humanitária e social e não política. Há autores que defendem que a inclusão dessa característica foi o que permitiu a criação do Alto Comissariado. Outros defendem, porém, que essa distinção é meramente formal, tendo unicamente como objetivo atenuar os efeitos de bipolarização da ONU no que respeita a esta questão. O principal argumento destes autores é o facto de o ACNUR estar sujeito a controlo formal da Assembleia Geral, o que torna impossível que a Agência seja verdadeiramente independente e apolítica. É frequente, também ver levantada a questão de se saber se a decisão de proteção e assistência aos refugiados não é, ela própria, uma decisão política.

As ações de apoio humanitário do ACNUR são normalmente auxiliadas por organizações internacionais. Cada vez mais, esta Agência tem, paralelamente, a função de coordenar as atuações das distintas organizações que trabalham nesta área, de forma a permitir um fortalecimento da proteção e assistência.

## 2.2 CONVENÇÃO DE GENEBRA (1951) E PROTOCOLO DE NOVA IORQUE (1967)

A *Convenção de Genebra* (1951) relativa à Proteção dos Refugiados é, ainda hoje, o documento base que regulamenta o direito de asilo. É importante, todavia, não esquecer que esta Convenção apresenta limitações temporais, geográficas e históricas, na medida em que foi pensada para solucionar a questão dos refugiados, mas apenas daqueles a quem foi reconhecido este estatuto com base nos acontecimentos ocorridos até 1951.

No texto da *Convenção de Genebra*, podemos encontrar algumas referências a um potencial direito de asilo, mesmo que de forma indireta, nomeadamente ao interditar sanções penais (art. 31º) e ao consagrar o princípio de não *non-refoulement* (art. 33º). De todo o modo, referia-se o direito de todas as pessoas a requerer asilo em outro país que não o seu, mas não se reconhecia do direito à concessão de asilo.

Apesar dessas limitações, deve reconhecer-se que esta Convenção foi fundamental para o desenvolvimento do Direito dos Refugiados, uma vez que permitiu não só alargar o conceito, como o número de direitos que são reconhecidos às pessoas que possuem este estatuto. Ocorreu ainda um

significativo aumento do número de signatários, se compararmos com outros instrumentos anteriores (Convenção relativa ao estatuto internacional dos refugiados e Convenção relativa ao estatuto dos refugiados alemães).

A manutenção da existência de refugiados e o desenvolvimento de novos conflitos (que provocaram novas deslocções forçadas) levaram a Comunidade Internacional a sentir a necessidade de pôr de pé um novo instrumento mais adequado à realidade, que viria a ser o denominado Protocolo de Nova Iorque (1967). Esse instrumento tem como principal função afastar as limitações temporais e geográficas da Convenção de 1951, tornando o conceito independente do prazo de 1º de janeiro de 1951 (art. 1/2) e do continente europeu (art. 1º/3).

### **2.2.1 Quem pode ser considerado refugiado?**

A *Convenção de Genebra* estabelece que refugiado é toda a pessoa que (i) tem um fundado e justo receio de perseguição (ii) por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social ou pela sua opinião política, (iii) que se encontre fora do seu país de origem e (iv) que não pode ou não quer, pelo seu fundado receio, usufruir da proteção do seu país.

Não tendo nacionalidade, é toda a pessoa que (i) tem um fundado e justo receio de perseguição (ii) por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social ou pela sua opinião política, (iii) que se encontre fora do país de sua residência habitual e (iv) que não pode ou não quer, pelo seu fundado receio, usufruir da proteção do seu país de residência habitual.

#### **2.2.1.1 A Convenção engloba pedidos de asilo individuais e fluxos massivos de pessoas ou apenas pedidos individuais?**

Como resulta claramente das várias garantias e vantagens concedidas a quem é atribuído o Estatuto de Refugiado, a *Convenção de Genebra* foi claramente pensada para englobar apenas pedidos individuais. Há, todavia, autores que defendem que o texto é suficientemente flexível para englobar os fluxos massivos de pessoas, nomeadamente através da criação de uma ligação entre o fundado receio e a pertença ao grupo que se deslocou em massa<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Assim, MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de asilo na União Europeia: problemas e soluções. In: *Estudos de Direito Europeu e Internacional dos Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 205-242.

### 2.2.1.2 O que é o “fundado receio”?

O *fundado receio* pode ser fundado em acontecimentos anteriores à saída do país de origem ou de residência habitual ou em acontecimentos posteriores a esta. Mas a compreensão deste conceito torna necessário analisar dois elementos, o subjetivo e o objetivo. O elemento subjetivo tem em consideração a pessoa que requer o Estatuto de Refugiado e o seu fundado medo; no elemento objetivo é ponderada, através de critérios de razoabilidade, a situação em que a pessoa se encontrava no país de origem e se essa situação se mantém.

Conjugando os dois elementos, é possível concluir que não basta a afirmação, pelo requerente de asilo, de que tem um razoável fundado receio de perseguição por um dos motivos supramencionados. É necessário fazer prova das razões do motivo invocado, sendo que a coerência e a credibilidade das declarações são também fundamentais para a decisão. Reconhece-se, em geral, que há pessoas que seriam merecedoras do Estatuto de Refugiado, mas que acabam por não o obter, por não conseguirem fazer a prova que lhes é exigida, situação muitas vezes agravada com a situação de fuga dos requerentes. Aqui radicam algumas das críticas feitas à Convenção.

### 2.2.1.3 Quais os fundamentos para a perseguição?

O fundado receio de perseguição não pode ser alicerçado num motivo qualquer. Para que o Estatuto de Refugiado seja atribuído, é necessário que este se baseie em pelo menos um dos cinco fundamentos consagrados no próprio texto do artigo: raça, religião, nacionalidade, integração num determinado grupo social ou opinião política<sup>14</sup>.

Algumas motivações de perseguição que não se encontram explicitamente consagradas no texto. No entanto, através de uma interpretação atualista e de acordo com juízos de grau e proporcionalidade, são atualmente consideradas nas categorias tradicionais acima mencionadas (por exemplo, a perseguição com base na orientação sexual pode ser integrada na categoria pertença a um grupo social).

---

<sup>14</sup> No que toca ao fundamento da *raça*, tem-se discutido se deve ou não se manter nestes termos (o mesmo se passa, aliás, com outros documentos e tratados internacionais, regionais e nacionais), na medida em que, nos dias de hoje, parece mais correto o entendimento de que não existem diferentes raças humanas, mas sim diferentes etnias humanas.

### **2.2.1.4 Qual a forma de perseguição?**

A análise do tipo ou forma de perseguição deve ser feita casuisticamente. Tendo em conta a impossibilidade de realizar uma lista taxativa com todas as formas de perseguição, essa análise caso a caso é crucial. Há, contudo, alguns aspectos que podem ser analisados de forma abrangente e genérica, nomeadamente no que se refere à questão de saber quem é o agente da perseguição. Tem de ser o Estado da nacionalidade ou de residência habitual ou pode ser uma entidade não estatal?

Para aqueles que têm um entendimento restritivo da *Convenção de Genebra*, a perseguição só pode ser integrada na definição de refugiado se for realizada pelo Estado, pois só assim está incluída no conceito de falta de proteção. Para quem faça uma interpretação mais ampla da *Convenção*, a perseguição não necessita de ser obrigatoriamente estatal, uma vez que não se exige explicitamente uma ligação entre a perseguição e as entidades estatais.

### **2.2.2 Princípios Gerais**

#### **2.2.2.1 Princípio da não discriminação (artigo 3º da Convenção de Genebra)**

Segundo o art. 3º da *Convenção*, nenhum Estado Signatário pode deixar de atribuir o Estatuto de Refugiado a alguém com base em raça, religião ou país de origem. Ou seja: é expressamente proibida qualquer decisão discricionária e discriminatória. Para a recusa da atribuição do Estatuto de Refugiado é imprescindível que sejam preenchidos os requisitos que se encontram no art. 1º-F.

#### **2.2.2.2 Princípio da não repulsão (artigo 33º)**

O princípio da não repulsão proíbe aos Estados Contratantes a expulsão e o reenvio de alguém que solicite asilo para locais onde a sua vida e liberdade sejam ameaçadas (tanto o Estado de origem como qualquer outro).

Esse princípio não pode, contudo, ser convocado pelos requerentes de asilo se houver razoáveis fundamentos para considerar o acolhimento um perigo para a segurança do país ou um perigo para a comunidade (art. 33º/2).

### **2.2.2.3 Momento de início de aplicação do princípio da não repulsão**

A doutrina hoje dominante considerada que este princípio deve ser tido em consideração desde o momento em que o requerente entre no território onde requer o asilo, independentemente de, no futuro, lhe ser ou não atribuído o Estatuto de Refugiado.

Há um argumento fundamental para a defesa dessa posição. Ao considerar um momento posterior, a probabilidade ou o risco de uma análise pouco ponderada e pouco completa do pedido de asilo será muito maior, o que, por sua vez, levaria a que um elevado número de pessoas fosse enviado para lugares onde possam perseguidas.

### **2.2.2.4 Definição de “país de origem seguro” e de “país terceiro seguro”**

O conceito de “país seguro” (especialmente no que se refere a “país terceiro seguro”) tem sido recorrentemente utilizado em diversas legislações internacionais, regionais e nacionais com o intuito de partilha das responsabilidades de acolhimento pelos diversos países e não apenas por aqueles que são o primeiro país de chegada dos potenciais futuros refugiados.

Muitos autores entendem, porém, que essa utilização pode ser considerada como forma de fragilizar a situação dos requerentes, na medida em que a sua aplicação permite que não haja uma análise concreta e individual do pedido de asilo e, conseqüentemente, o envio do requerente para um lugar que não é, na prática, um lugar seguro (possibilidade de envio ou transferência em cadeia).

### **2.2.3 Críticas à Convenção de Genebra**

Apesar de ser considerada um documento fundamental e basilar, a Convenção de 1951 tem sido alvo de várias críticas, sobretudo na última década. As críticas podem ser englobadas em dois grandes grupos.

Por um lado, os que defendem que esse instrumento legal está desatualizado e é insuficiente, especialmente porque se acentuou a complexidade dos atuais fenômenos de migração forçada, e porque, nas últimas décadas, surgiram movimentos migratórios fundados em causas completamente diferentes das que ocorriam no período de elaboração da Convenção e, por isso, não consagradas no conceito originário (*v.g.*, a migração em consequência do aquecimento global).

Em sentido contrário, os que defendem que essa declaração e a restante legislação é demasiado onerosa para os países de acolhimento, uma vez que permite uma excessiva invocação do Estatuto de Refugiado, particularmente no caso de migrações mistas, ou seja, quando os motivos que levam a essa situação são não apenas os consagrados na Convenção e se misturam com outros, irrelevantes para a concessão do estatuto.

### 2.3 DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE PARA REFUGIADOS E MIGRANTES (2017)

Esta Declaração surgiu na sequência de uma Cimeira para os Refugiados e Migrantes, organizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (setembro de 2016), e visa melhorar o modo como a comunidade internacional responde às grandes movimentações de pessoas.

A Declaração visa ser, nesta matéria, um marco para a solidariedade. Os Estados Signatários reconhecem os direitos dos refugiados, comprometendo-se a melhorar a sua proteção e a promover soluções duradouras, através do aumento do apoio (quer aos refugiados, quer às comunidades que os acolhem) e de uma maior e melhor partilha de responsabilidades. É de notar, contudo, esta *Declaração de Nova Iorque* é um documento não vinculativo para os Estados: estes não estão obrigados a seguir as suas sugestões e indicações.

Com o objetivo de desenvolver o que foi estabelecido na *Declaração de Nova Iorque*, o Alto Comissário para os Refugiados terá que elaborar, em 2018, o *Pacto Global sobre Refugiados*. Esse Pacto deverá compreender duas partes:

(i) o quadro/rede de resposta partilhada para os refugiados, em especial nas matérias de recepção e admissão, apoio a necessidades imediatas e contínuas, apoio aos países e comunidades de acolhimento e soluções duráveis;

(ii) o programa de ação que estabelece as medidas que devem ser levadas a cabo pelos Estados ou por outras partes envolvidas para cumprir os objetivos estabelecidos na parte i da *Declaração de Nova Iorque*, ou seja, medidas concretas para operacionalizar o quadro/rede de resposta partilhada para os refugiados.

É importante notar que este programa de ação não pretende impor mais obrigações, mas sim procurar que as obrigações existentes sejam concretizadas de forma mais e equitativa, destacando as melhores práticas, identificando

lacunas e definindo as ações que devem ser tomadas para conseguir concretizar a resposta abrangente que se pretende com a Declaração de Nova Iorque.

### 3 SOLUÇÕES EUROPEIAS

#### 3.1 FINAL DO SÉCULO XX

Com o fim da União Soviética e a queda do Muro de Berlim, vários Estados recém-independentes foram confrontados com conflitos violentos por razões étnicas, ideológicas ou simplesmente por rivalidades de poder. Por outro lado, várias situações de emergência humanitária surgiram também nas regiões dos Balcãs, do Cáucaso e da África Central. Todas essas situações em conjunto provocaram, de novo, um aumento significativo do número de refugiados.

Com o fim da Guerra Fria operou-se uma alteração do entendimento dos conceitos de *segurança nacional* e *segurança internacional*. Anteriormente, esses conceitos estavam exclusivamente relacionados com a rivalidade entre as superpotências (EUA *versus* União Soviética), nomeadamente em relação ao seu poder militar e às suas alianças estratégicas.

Atualmente, o conceito de segurança deixou de estar apenas centrado na segurança territorial dos Estados e passou a estar também relacionado com outras questões que os Estados e os seus cidadãos têm de enfrentar (*v.g.*, a poluição, o esgotamento dos recursos naturais, o tráfico de drogas, o crime organizado, o terrorismo, o desemprego, a pobreza, a massificação das migrações etc.) e que são problemas transnacionais. A esse novo conceito dá-se o nome de *segurança humana*.

Relativamente às questões ligadas às migrações e aos refugiados, a União Europeia decidiu adotar essencialmente políticas (europeias e nacionais) de controle migratório e populacional que visam desencorajar esses fenômenos.

Os Estados-membros, em resultado do aumento das migrações vindas do norte de África, têm vindo a aplicar medidas com o intuito de controlar a entrada de pessoas nos seus territórios. Entre essas medidas destacam-se: (i) o aumento da exigência dos requisitos para a atribuição de asilo; (ii) a imposição de sanções financeiras e penais a companhias aéreas que transportem passageiros sem documentos ou com documentos falsos; (iii) a consignação dos requerentes de asilo a campos ou a alojamentos coletivos; (iv) a detenção de requerentes de asilo em condições similares às do sistema prisional; (v) o impedimento da passagem em alto-mar dos requerentes de asilo.

A aplicação destas medidas foi também reforçada devido ao aumento do número de pedidos de asilo por parte de migrantes por razões econômicas, que viram na instituição de asilo uma oportunidade de garantir a sua admissão e de melhorar as suas condições vida, como referiu a Ex-Alta Comissária para os Refugiados em 1997 Sadako Ogata.

Contribuiu, igualmente, para a diminuição da proteção dos refugiados a interpretação mais restritiva do conceito de Refugiado presente na *Convenção de Genebra*, ao contrário da interpretação realizada por muitos países africanos e latino-americanos.

Em sentido positivo, deve referir-se que alguns Estados europeus têm vindo, paulatinamente, a reconhecer algumas alternativas jurídicas para aqueles a quem não é reconhecido o Estatuto de Refugiado, mas a quem é reconhecida a impossibilidade de regressar aos países de origem sem colocar a sua vida ou a sua liberdade em perigo. É o caso da proteção temporária (a nível europeu), do estatuto humanitário (em Portugal), do estatuto de tolerância (na Alemanha) e da autorização excepcional de permanência (no Reino Unido).

### 3.1.1 Diálogo Intergovernamental

O Tratado de Roma (1957) apenas previu a livre circulação de pessoas, não contendo qualquer medida em matéria de migração. Apenas a partir de 1975 começou a desenvolver-se a cooperação intergovernamental nos domínios da imigração, do direito de asilo e da cooperação policial e judiciária. Essa cooperação, na maioria dos casos, tornou-se apenas um intercâmbio informal de experiências e competências entre Estados-membros.

Dada a impossibilidade de alcançar um acordo ao nível da Comunidade Europeia no respeitante às migrações, alguns países (França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos) criaram o *Espaço Schengen* (território sem fronteiras dentro do qual os nacionais dos Estados-membros podem circular sem necessidade de autorização), que conjuga dois conceitos que podem ser antagónicos: a livre circulação e a segurança.

Com o Mercado Único (instituído em 1986 pelo Ato Único Europeu), a livre circulação de trabalhadores comunitários e o seu direito de permanência noutros Estados-membros foram desenvolvidos. Mas a livre circulação de nacionais de países terceiros não percorreu o mesmo caminho. Para compensar a liberdade de circulação resultante da abertura das fronteiras entre os Estados-membros,

houve um reforço do controle das fronteiras externas do espaço comunitário e um aumento da severidade da política europeia de asilo e imigração. A explicação de tais medidas deriva do facto de o Mercado Único privar os Estados-membros de instrumentos nacionais de controle da entrada e da identidade das pessoas, sendo, conseqüentemente, necessário assegurar um nível de segurança razoável das fronteiras externas.

Durante esse período, foi aprovada a *Convenção de Aplicação do Acordo Schengen* (CAS), da qual constam medidas destinadas a proteger os Estados de pedidos de asilo que não correspondiam aos requisitos da *Convenção de Genebra* e a diminuir o fluxo migratório para a Europa.

Podemos afirmar que, por esta altura, a Comunidade Europeia teve de escolher um de dois caminhos: restringir a entrada dos que procuravam asilo unilateralmente (contrariando os objetivos do Mercado Único e da Convenção de Schengen) ou adotar políticas internas harmonizadas relativamente ao asilo, à imigração e à entrada dos nacionais de terceiros países. Numa primeira fase, os Estados-membros restringiram unilateralmente a entrada dos requerentes de asilo. Posteriormente, por meio da *Convenção de Dublin*, decidiu-se pela harmonização do direito de asilo.

Além do mais, a *Convenção de Dublin* (1990) veio definir critérios que permitem determinar o Estado responsável para a análise do pedido de asilo efetuado em qualquer país da Comunidade Europeia: a presença de um membro da família num Estado-membro; ser portador de um visto ou de um título de residência de um Estado-membro; a responsabilidade do Estado-membro pelo controle da entrada no território comunitário.

Se nenhum desses critérios for passível de aplicação, o Estado responsável pela análise do pedido será aquele onde o requerente tinha depositado o primeiro pedido de asilo, evitando-se, assim, o *asilo-shopping* (art. 8º da *Convenção de Dublin*). Cumpre-se, desse modo, o objetivo desta *Convenção*: terminar com o envio sucessivo de requerentes de asilo de país para país, impedindo que todos se declarassem incompetentes para a análise do pedido.

Esta *Convenção* prevê também as obrigações que os Estados-membros responsáveis pela análise do pedido terão de respeitar (art. 10º): (i) permitir a entrada do requerente no seu território e analisar o pedido de acordo com as leis nacionais e obrigações internacionais; (ii) readmitir qualquer requerente cujo pedido esteja a ser analisado e que se encontre em outro Estado-membro em

situação irregular; (iii) retomar a seu cargo um requerente de asilo que tenha retirado o seu pedido durante a análise e que tenha realizado outro pedido em outro Estado-membro; (iv) retomar a seu cargo qualquer estrangeiro cujo pedido tenha sido indeferido e se encontre noutra Estado-membro em situação irregular.

A *Convenção de Dublin* estabeleceu ainda algumas obrigações no que diz respeito à transferência e troca de informação sobre requerentes de asilo. Com esse objetivo, foi criado o Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de asilo (Cirea, 1992) e o Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de passagem de fronteiras e de imigração (Cirefi, 1992). Esses organismos permitem a troca de informações sobre migrantes, tráfico, legislação, políticas de asilo, jurisprudência etc.

Importa, contudo, realçar que esta *Convenção*, para evitar uma solução que desse “caráter comunitário às decisões” (como observa Teresa Cierco), não trouxe nenhuma grande novidade ao nível das condições de análise do pedido de asilo. Esta continua a depender do direito nacional, desde que este esteja em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951. Os Estados-membros conservam, deste modo, o direito de reenviar um requerente de asilo para o país de origem ou para um Estado terceiro, desde que respeitem o princípio de *non-refoulement* (arts 5º/2 do CAS e art. 3º/5 da Convenção de Schengen)<sup>15</sup>.

### 3.2 TRATADO DE MAASTRICHT (1992)

Na década de 1990, a política de imigração e de asilo da União Europeia caracterizou-se por duas questões fundamentais: as questões internas e as questões externas.

Os aspetos internos focaram-se essencialmente na necessidade de partilha das obrigações entre os Estados-membros e na tentativa de aproximar o mais possível a legislação dos vários países nesta matéria. Os aspetos externos, por sua vez, concentraram-se na necessidade de prevenção dos motivos que levam à existência de imigrantes e refugiados e no investimento na coordenação de políticas entre Estados-membros nestas matérias.

---

<sup>15</sup> Há aqui uma dicotomia entre a obrigatoriedade de análise individual de qualquer pedido e a possibilidade de reenvio para o País de Origem ou para Estado Terceiro Seguro.

Em 1992, foram adotadas as chamadas *Resoluções de Londres*, que englobaram a Resolução sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados<sup>16</sup>, a Resolução relativa à abordagem harmonizada das questões referentes ao país terceiro de acolhimento<sup>17</sup> e as Conclusões sobre países onde não se verificam graves riscos de perseguição<sup>18</sup>.

No seguimento dessas Resoluções, um pedido de asilo apresentado por alguém com origem num país considerado seguro é automaticamente rejeitado por ser manifestamente injustificado, com exceção dos casos em que o requerente consiga demonstrar fatos e produzir meios de prova que justifiquem o receio de perseguição no país de origem. O problema dessa abordagem surge quando é utilizado para excluir pessoas de uma determinada nacionalidade de obterem proteção internacional, podendo mesmo se consubstanciar na violação do princípio do *non-refoulement*.

O *Tratado de Maastricht* (1992) provocou um novo desenvolvimento nas políticas de asilo, levando à criação da instituição de Proteção Temporária (1997) e fazendo com que as questões de asilo e imigração passassem a ser desenvolvidas em conformidade com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e com a Convenção de Genebra. Assim, pela primeira vez, é possível afirmar que existe uma referência às obrigações internacionais da atual União Europeia, o que permitiu a cooperação entre países e não apenas ações unilaterais descoordenadas.

Durante o período de aplicação do Tratado de Maastricht, foram adotadas algumas medidas ao nível da política de asilo e de imigração, das quais se destacam: a aplicação do Eurodac (banco de impressões digitais dos requerentes de asilo na União Europeia); a adoção de uma posição comum na aplicação do conceito de refugiado (“perseguição” – todos os atos persecutórios, independentemente de envolver ou não a cumplicidade do Estado); a Resolução sobre garantias mínimas nos procedimentos de asilo (definição dos direitos dos requerentes e das garantias processuais mínimas que cada Estado-membro deve respeitar – nomeadamente a questão da análise individual, objetiva e imparcial

---

<sup>16</sup> Pedidos que não estão em conformidade com a Convenção de Genebra por ausência de fundamentos do alegado receio de perseguição no país de origem, pela existência de uma fraude deliberada ou pela utilização abusiva da instituição de asilo.

<sup>17</sup> Definiu critérios para determinar qual o Estado Terceiro de acolhimento e quais os princípios para o regresso de um requerente para esse estado.

<sup>18</sup> Países de origem que são considerados seguros. Os E-ms são considerados, à partida, estados seguros.

do pedido e possibilidade do requerente permanecer no território do Estado durante o processo) e ainda a Resolução sobre proteção temporária.

Em suma, podemos dizer que o Tratado de Maastricht trouxe a discussão da política de asilo de um contexto intergovernamental para o quadro institucional, apesar de, na prática, essa alteração ter tido escassas consequências imediatas.

### 3.3 SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

Com o desenvolvimento atual da União Europeia, surgiu a necessidade de (para além de outras matérias) elaborar normas mais homogêneas em matéria de acolhimento, de concessão ou retirada do Estatuto de Refugiado e em matéria de proteção e repartição de encargos, de forma a evitar o aproveitamento de sistemas mais generosos ou o *asilo shopping*. Importa salientar, porém, que essa tomada de consciência e esse processo não têm sido fáceis nem rápidos no que respeita à sua aplicação.

Nos dias de hoje, o maior desafio que se coloca à UE nesta matéria é o de compatibilizar duas realidades que, aparentemente, parecem inconciliáveis: por um lado, a necessidade de cumprimento das obrigações internacionais relativamente aos refugiados; por outro lado, a necessidade de proteção e segurança das suas fronteiras.

#### 3.3.1 1ª fase do Sistema Europeu Comum de Asilo (1997-2005)

Com o *Tratado de Amesterdão* (1997), é introduzido o conceito de “área de liberdade, de segurança e de justiça”, o que permitiu concretizar o direito de procurar asilo e a necessidade de encontrar respostas coletivas no seio da União Europeia.

Em 1998, no Conselho Europeu de Viena, foi adotado um plano de ação para implementação das disposições do Tratado de Amesterdão sobre liberdade, segurança e justiça, que permitiu o desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo. Tal foi conseguido por meio da instauração de um espaço judicial europeu, de uma cooperação mais estruturada entre autoridades judiciais e policiais nacionais (Europol), de uma definição de uma estratégia global relativa às migrações e de uma política uniforme de asilo e de acolhimento de refugiados. Foi ainda criado o *Observatório Europeu dos Fenómenos Racistas e Xenófobos* (no âmbito da luta contra o racismo, a xenofobia e o antisemitismo na UE) e o *Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Imigração (Task Force)*, para analisar a situação nos países de origem dos requerentes de asilo e imigrantes (analisar

fluxos migratórios, melhorar a capacidade de acolhimento, verificar possibilidade de regresso ao país de origem etc.).

No Conselho Europeu de Tampere (1999), entre outras decisões, foi criada a instância que ficou encarregada de elaborar a *Carta dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos da União Europeia*. E foram ainda elaborados os elementos fundamentais do *Sistema Europeu Comum de Asilo*: (i) determinação do Estado-membro responsável pela análise do pedido (*Convenção de Dublin*); (ii) princípios comuns para um justo processo de asilo; (iii) condições mínimas comuns de recepção dos requerentes; (iv) aproximação das regras de reconhecimento e de conteúdo do Estatuto de Refugiado.

Em 2000, foi criado o mecanismo de revisão (*scoreboard*), com a missão de analisar os progressos dos países da União Europeia na implementação das medidas necessárias ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

Igualmente em 2000, nasceu o *Fundo Europeu para os Refugiados* (FER), que visa apoiar os programas nacionais dos Estados-membros em matérias de requerentes de asilo, integração de refugiados e repatriação voluntária. Esse Fundo é distribuído anualmente aos Estados-membros tendo em conta o número de pedidos de asilo que recebem e o número de refugiados e beneficiários de proteção temporária que acolhem. Esse fundo prevê, ainda, um dispositivo para dar resposta a situações urgentes. O sistema do FER alicerça-se num sistema de redistribuição financeira, na medida em que visa equilibrar os encargos financeiros e organizacionais assumidos pelos Estados-membros.

Em 2003, foi aprovado o *Regulamento de Dublin II*, que veio substituir a Convenção de Dublin. Embora consagre os mesmos princípios da Convenção e os mesmos critérios de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo na União Europeia, este Regulamento veio tornar a Convenção num verdadeiro instrumento comunitário. E essa é uma alteração de grande significado.

A Comissão Europeia, ao longo dos anos, foi fazendo diversas Comunicações relativas a essas questões, entre elas se destacam três:

- 1) a primeira recomenda a elaboração de um programa de reinstalação a nível europeu, para facilitar a chegada organizada e segura dos refugiados à União;

- 2) a segunda estimula os Estados-membros a ajudarem na proteção dos refugiados nas regiões de origem (nomeadamente através do aumento das suas capacidades jurídicas e administrativas e através da garantia de respeito pelos direitos humanos);
- 3) a terceira sugere a aplicação de programas regionais de proteção (medidas com o objetivo de aumentar a capacidade de proteção, apoiar infraestruturas locais e a inserção local de refugiados).

Porém essas Comunicações não são documentos vinculativos: os Estados-membros são livres de seguir ou não as suas recomendações.

O *Programa de Haia* (que terminou a sua vigência em 2009) propunha a criação de programas de proteção regionais com o intuito de reforçar a capacidade dos países de origem para garantir proteção a todos os que dela necessitassem e a implementação de programas de reinstalação de refugiados a partir de países terceiros, envolvendo dois ou mais Estados-membros.

Entre 2003 e 2005, foram também adotadas Diretivas sobre a problemática dos refugiados, em especial as Diretivas n<sup>o</sup>s 2003/9/CE, 2004/83/CE e 2005/5/CE, que estabeleceram normas com condições e procedimentos mínimos para requerentes de asilo. No entanto, a determinação das condições e dos procedimentos para melhorar a proteção dos requerentes foi deixada a cada um dos Estados-membros.

### 3.3.2 2<sup>a</sup> fase do Sistema Europeu Comum de Asilo (de 2005 até hoje)

Nesta segunda fase, o principal objetivo foi a concretização do que tinha sido planeado na primeira fase: cobrir os aspetos que não foram tratados na fase anterior ou que haviam ficado deficitariamente protegidos, especialmente no que diz respeito à uniformização do regime nos diferentes Estados-membros.

Ainda em 2005, foi criada a *Agência Europeia para a Gestão e Cooperação Operacional das Fronteiras Externas* (Frontex), que tem como mandato a cooperação operacional em matéria de gestão de fronteiras externas, a criação de um modelo de avaliação e análise dos riscos, a prestação de assistência aos Estados-membros para formação de guardas de fronteira, o acompanhamento da investigação do controlo e da fiscalização das fronteiras, a prestação de assistência operacional e técnica nas fronteiras externas e a prestação de apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso.

Em 2008, foi aprovado o *Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo*. Na tentativa de estruturar diversos regulamentos europeus, ele veio definir: a forma de gestão da imigração (deve ter em conta a situação do mercado de trabalho e os recursos disponíveis, em especial em matéria de alojamento, saúde e educação); a quem cabe a definição das condições de admissão e o número de pessoas que o país pode receber; medidas mais rígidas para aplicação do mecanismo do reagrupamento familiar; o reforço do papel e dos meios do Frontex.

Em termos materiais e concretos, porém, esse Pacto não trouxe grandes novidades, sendo que, também ele, não é juridicamente vinculativo, o que significa que cada Estado-membro continua a ser o responsável pela definição desses aspectos.

Na sequência do *Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo*, foi criado (2010/2011) o *Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo* (EASO), que visa à implementação do *Sistema Europeu Comum de Asilo*, pretendendo, deste modo, conseguir que os pedidos individuais de asilo sejam tratados de forma coerente por todos os Estados-membros.

Para que tal seja possível, este Gabinete disponibiliza diversas formas de apoio: (i) apoio permanente (formação e material de formação comum, informação comum sobre países de origem etc.); (ii) apoio especial (assistência sob medida, capacitação, realocação etc.); (iii) apoio de emergência (solidariedade para com Estados-membros sujeitos a pressões específicas, especialmente através de apoio e assistência temporários para a reparação ou reconstrução dos sistemas de asilo e de acolhimento); (iv) apoio à informação e análise (partilha de informações e dados, análise e avaliações a nível europeu); (v) apoio a países terceiros (apoio a parcerias com países terceiros de forma a alcançar soluções comuns, como através de programas de reforço das capacidades e de proteção regional).

### 3.4 O TRATADO DE LISBOA (2007)

O *Tratado de Lisboa* (aprovado em 2007, para entrar em vigor em 2009) estabeleceu, entre outros, o objetivo de criar uma política comum de asilo, imigração e controlo externo de fronteiras (art. 61<sup>o</sup>/2), pretendendo-se atingir a uniformização, em especial quanto ao estatuto de asilo para nacionais de países terceiros, quanto ao estatuto de proteção subsidiária para nacionais de países terceiros que necessitam de proteção internacional e quanto a procedimentos comuns para conceder e retirar os estatutos de proteção internacional.

Acontece que a definição dessas questões continua sob tutela das legislações nacionais, verificando-se uma fraca harmonização entre os Estados-membros e mantendo-se, por isso mesmo, um grau muito elevado de incerteza e insegurança no que diz respeito ao acolhimento e à decisão.

O aumento da ameaça do terrorismo e do crime organizado em território europeu levou, inevitavelmente, ao aumento do sentimento de insegurança, o que, por sua vez, provocou a diminuição da aceitação de acolhimento de refugiados por parte da opinião pública (muitas vezes potenciada por algumas organizações político-partidárias e/ou por certos meios de comunicação social) e o aumento da dificuldade de entrada no território da União Europeia, especialmente com o reforço das medidas de controlo de fronteiras.

### 3.5 ACORDO UNIÃO EUROPEIA - TURQUIA

Entre 2015 e 2016, a União Europeia e a Turquia chegaram a um acordo para tentar diminuir a migração para a União de cidadãos de países terceiros (não europeus nem turcos). Nesse acordo, estabeleceu-se que, a partir de 20 de março de 2016, todos os migrantes que atravessassem a fronteira entre a Turquia e a Grécia e que não tenham direito a proteção internacional (após avaliação individual) ou que não requeiram o Estatuto de Refugiado deverão ser devolvidos à Turquia. Em contrapartida, por cada sírio que seja devolvido à Turquia, outro sírio que esteja na Turquia será reinstalado na União Europeia.

Ficou também estabelecido que os requerentes de asilo apenas podem ser reenviados para a Turquia quando esteja assegurado que aí terão proteção baseada nos padrões internacionais e no respeito pelo princípio de não repulsão.

Acordou-se ainda a atribuição de um fundo de 3 mil milhões de euros para os refugiados na Turquia, com a possibilidade de reforço de igual quantia quando se esgotar a primeira *tranche*.

#### 3.5.1 Críticas ao acordo União Europeia - Turquia

O Acordo entre a União Europeia e a Turquia (tal como outros acordos, como, por exemplo, o Acordo entre a Itália e a Líbia) tem sido muito criticado por diversas organizações internacionais. As críticas fundamentam-se em dois argumentos basilares: por um lado, a questão de saber se podemos considerar a Turquia um “Estado Terceiro Seguro”; por outro lado – e na sequência do primeiro ponto –, a questão de saber se este Acordo não viola o *princípio de non-refoulement*.

Dentro da União Europeia, tendo em consideração a Diretiva nº 2013/32/UE (art. 38º), um Estado Terceiro pode ser considerado seguro (permitindo, assim, o reenvio de um requerente para esse país), quando o tratamento do requerente de asilo respeitar alguns princípios fundamentais, nomeadamente (outros requisitos podem ser acrescentados nas legislações nacionais): (i) não haja alguma ameaça à vida e à liberdade por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou por uma opinião pública; (ii) inexistência de risco de danos graves; (iii) respeito pelo princípio da não repulsão; (iv) não ser objeto de tortura nem de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; (v) concessão da possibilidade de pedir o Estatuto de Refugiado e de receber proteção internacional, nos termos estipulados pela *Convenção de Genebra*.

A questão que se coloca é exatamente a de saber até que ponto é que a Turquia pode ser considerada como um País Terceiro Seguro segundo esses critérios.

A União Europeia tem afirmado categoricamente que o Acordo só foi celebrado porque a Turquia faz parte do Conselho da Europa e cumpre todos os requisitos para ser considerada um país seguro, uma vez que (i) os requerentes de asilo não veem a sua vida nem a sua liberdade colocada sob ameaça e que (ii) este país cumpre todos os requisitos de proteção internacional dos requerentes.

Esta não é, contudo, a posição de Organizações Internacionais que trabalham nesta área, como, por exemplo, a Amnistia Internacional ou a *Human Rights Watch*. Pelo contrário: essas organizações têm defendido que, na Turquia, as leis e as políticas que regulam as condições de vida dos refugiados não cumprem os requisitos internacionais (isto é, não conferem aos candidatos todos os direitos que lhes deveriam ser reconhecidos), para além de que mesmo os direitos reconhecidos não são efetivados, por falta de vontade na aplicação ou por falta de meios ou de tempo, tendo em conta o número de refugiados que neste momento se encontram naquele país.

Acresce que, apesar de a Turquia ser um dos países signatários da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque de 1967, a concessão do Estatuto de Refugiado apenas ocorre para cidadãos europeus, sendo que para pessoas de outras nacionalidades e, apenas desde 2013 e 2014, foi estabelecido um sistema de proteção internacional subsidiária (mas não de asilo) e de proteção temporária.

A outra questão que se coloca é a possibilidade de a União Europeia estar a violar o *princípio do non-refoulement*. Essa análise está inevitavelmente associada à questão de saber se a Turquia pode ou não se considerar um Estado Terceiro Seguro. Se – pelos motivos acima invocados – este país for considerado um país não seguro –, então o referido Acordo constituirá uma violação grave dos princípios fundamentais do direito internacional nesta matéria.

## 4 GLOBAL SAFETY PASSAPORT

### 4.1 O QUE É

Atualmente encontramos na comunidade internacional um sistema de proteção que depende obrigatoriamente da entrada dos requerentes de asilo nos países em que pretendem ser acolhidos. Por outras palavras, tendo em conta esse sistema, com exceção dos programas de recolocação e de reinstalação de refugiados, apenas aqueles que fogem da perseguição e conseguem chegar ao seu destino e requerer proteção internacional é que, potencialmente, serão protegidos (dado que não há *direito de asilo*, mas apenas *direito de pedir asilo*).

Tendo esse dado como ponto de partida, podem colocar-se várias questões, nomeadamente: qual o custo (humano, social, monetário, etc.) dessa deslocação; se é razoável exigir este custo àqueles que fogem; se não se está a fomentar o tráfico de seres humanos ao criar entraves à entrada de refugiados.

O atual sistema de proteção de refugiados tem vários problemas, mas aqui pretendo destacar dois.

Primeiramente, o atual sistema apenas protege aqueles que conseguem chegar ao “último nível”, isto é, auxilia apenas aqueles que alcançam o final da jornada, muito possivelmente depois de pagar pela sua viagem a várias redes de tráfico, depois de se sujeitar a várias formas de exploração e depois de colocar a sua vida em perigo, o que faz com que muita gente, pelas mais variadas razões, não consiga chegar a um país seguro não sendo, por isso, protegido.

Em segundo lugar, este sistema permite aos Estados afastar os migrantes dos seus territórios com a construção de muros, realização de operações militares que não permitam a entrada, recusa de salvamento no mar (veja-se o recente caso do barco *Aquarius*), etc.

Na Conferência do Estoril, que ocorreu entre os dias 29 e 31 de maio de 2017, subordinada ao tema das migrações (“Global Migration: Leaving in

a *Globalized Worlds*”), foi levantada a hipótese da criação de um *global safety passport* (passaporte global de segurança – GSP). Esse documento teria como principal função criar as condições necessárias para os requerentes de asilo viajarem e entrarem nos Estados de acolhimento de forma legal e segura.

É preciso, desde já, ter em atenção que este documento não resolveria todos os problemas do sistema de proteção internacional dos refugiados e muito menos criaria o direito de viver legalmente num determinado país ou o direito de obter a proteção requerida (até porque a atribuição deste documento implicaria uma análise rápida, preliminar e urgente), mas permitiria ajudar a solucionar ou ajudar a diminuir os dois problemas acima referidos.

O GSP possibilitaria aos requerentes de asilo a travessia entre o país de origem e o de destino de forma segura e legal, evitando-se o recurso a traficantes/redes de tráfico e a submissão a tantos riscos (como o atravessamento do deserto ou do mediterrâneo). Tal seria possível porque o GSP seria admitido como documento legal (em substituição do documento legal nacional) para fins da legislação que regulamenta as obrigações das empresas de transporte comercial. Desse modo, o GSP permitiria aos requerentes passar e/ou entrar nos territórios dos Estados, partindo do princípio de que aqueles que patrulham as fronteiras (terrestres, marítimas ou aéreas) e as águas internacionais não poderiam impedir a passagem/entrada de detentores de GSP.

## **4.2 FUNDAMENTO**

A proposta de criação de um passaporte global fundamenta-se, essencialmente, na obrigação internacional de proteção de pessoas vulneráveis à violação dos Direitos Humanos (art. 14º da DUDH) e na crescente preocupação de anular a ação de redes de tráfico e de auxílio à migração ilegal.

A ideia de criação de corredores humanitários ou caminhos seguros para aqueles que são potenciais refugiados entre os países de origem e os países de destino não é de hoje (tal como não é a existência de refugiados) é algo que surge recorrentemente nas discussões a nível internacional. Este debate reforçou-se com o acréscimo de mortes nas travessias terrestres e marítimas para a Europa (especialmente a partir de 2015).

As propostas de criação de corredores humanitários são, porém, frequentemente afastadas ou recusadas, na medida em que implicam o consenso entre diversos Estados (os Estados por onde passam as correntes migratórias),

que invocam, em regra, o *princípio da soberania dos Estados*, ou seja, o direito de cada país decidir quem entra e quem sai no seu território, seja para permanecer ou simplesmente como corredor para outro local.

Nesse contexto, o GSP surge como instrumento para (i) evitar que aqueles que fogem dos seus países se tenham de submeter a redes de tráfico ou exploração para conseguirem chegar a locais seguros e (ii) para tentar contornar a tentação dos Estados nacionais de criar e implementar medidas que visem aumentar a dificuldade de entrada dos migrantes no seu território. Assim, como referido inicialmente neste ponto, a aplicação do GSP pressuporá sempre uma intenção meramente humanitária e não soberanista.

### 4.3 ATRIBUIÇÃO

Segundo a proposta apresentada na referida Conferência do Estoril, caberia à Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) a responsabilidade de conceder este passaporte internacional.

O ACNUR, como foi visto anteriormente, foi criado em 1951 com o intuito de fornecer proteção internacional aos refugiados e, juntamente com os governos dos diversos países, encontrar soluções duradouras para essas situações. O Estatuto que regulamenta o trabalho desta Agência preceitua que as suas funções são a promoção da conclusão e ratificação pelos Estados de convenções internacionais (como a Convenção de Genebra e o Protocolo de Nova Iorque), a execução de todas as medidas necessárias à promoção da proteção e diminuição do número de refugiados (como, por exemplo, proteção e assistência nos campos de refugiados e em áreas urbanas, resposta imediata a emergências, proteção nas fronteiras, reunificação de famílias, aconselhamento de governos em projetos de lei e de políticas de asilo), encorajar os Estados a admitir refugiados nos seus territórios e obter informação dos governos relativamente aos números e condições dos refugiados.

Em 2015 foi elaborado um novo documento no qual podemos encontrar um alargamento ou um aprofundamento do mandato do ACNUR relativamente aos refugiados e a outras pessoas que provoquem preocupação (nomeadamente deslocados internos). Esse novo documento procura, fundamentalmente, potenciar o estabelecimento de acordos com governos para a execução de medidas que promovam a melhoria da situação dos refugiados.

Por outro lado, foi também desenvolvida, em algumas resoluções da Assembleia Geral da ONU, a função de assistência humanitária do ACNUR, nomeadamente no que diz respeito à valorização do seu papel na assistência e proteção dos refugiados.

É exatamente aqui, neste aprofundamento da função de assistência humanitária e, mais especificamente, na implementação de um papel mais ativo na assistência e proteção dos refugiados, que cabe a possibilidade de ser o ACNUR a conceder o GSP. É, contudo, fundamental que tal competência seja expressamente reconhecida pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para que este instrumento possa ter sucesso efetivo e não meramente teórico.

#### 4.4 PRINCÍPIO DA SOBERANIA DOS ESTADOS

A existência de um passaporte global, nos termos em que foi pensado, implica que os Estados concedam uma parte da sua soberania nesta matéria ao ACNUR, uma vez que passam a permitir a entrada legal, sem mais requisitos, dos titulares deste documento (reforço novamente a ideia de que se trata aqui da mera entrada, e não da autorização de permanência no território de entrada). Ou seja: os Estados deixariam de ter o controlo total de quem entra, passando a ter apenas o controlo de quem permanece no seu território. Essa diminuição do âmbito do conceito de soberania encontra-se, contudo, justificada com a doutrina *Responsability-to-Protect* (R2P), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2005.

Importa, porém, chamar a atenção para o risco de a aceitação pelos Estados deste novo instrumento poder ter consequências negativas, nomeadamente ao nível da concessão do Estatuto de Refugiado. Os Estados poderão querer aumentar o número de requisitos ou a rigidez da avaliação deles, dificultando a atribuição do Estatuto de Refugiado, o que poderá ser contraproducente para o reforço do sistema global de proteção de refugiados.

E importa ressaltar, mais uma vez, que esta proposta do GSP apenas será consequente se os diversos Estados que fazem parte das Nações Unidas a aceitarem e se comprometerem a respeitá-la.

Tendo em conta a atual situação mundial (crescimento da extrema-direita ou de uma direita que é contra a abertura de fronteiras a requerentes de proteção internacional, crescimento do número de acordos bilaterais, multilaterais ou

internacionais que visam travar as vagas migratórias, o aumento do medo em consequência da ampliação do fenômeno do terrorismo, diminuição do sentimento de segurança, etc.), receio que a aceitação do GSP poderá nunca ocorrer.

## CONCLUSÃO

A evolução, desde o início do século XX, da política global para os refugiados no âmbito das Nações Unidas e do ACNUR, mostra que tem havido um desenvolvimento positivo. Primeiramente, conseguiu-se o alargamento do âmbito de aplicação do conceito de refugiado para além das fronteiras da Europa e para além da limitação temporal da II Guerra Mundial. De seguida, foi possível o estabelecimento de políticas que levaram ao desenvolvimento da cooperação internacional, de forma a que não fiquem apenas alguns países sobrecarregados com a responsabilidade de proteção dos migrantes. Prova disso é *Declaração de Nova Iorque* e o *Pacto Global de Refugiados*, que deverá ser apresentado ainda este ano (2018).

É certo que, apesar de toda a evolução positiva que ocorreu nas últimas décadas, ainda há um grande caminho a percorrer para que o sistema internacional de proteção de refugiados seja verdadeiramente internacional e para que seja verdadeiramente efetivo, pois muitas vezes as medidas estabelecidas acabam por ter poucos efeitos/consequências práticos por se perderem nas teias burocráticas ou por falta de aplicação por parte dos Estados.

Relativamente à evolução das políticas europeias, apesar das muitas conquistas, têm-se registado também alguns recuos, que têm colocado em causa o apoio que a União Europeia poderia dar, inclusive a nível internacional, sobretudo desde 2014/2015.

O projeto do *global safety passport* poderia ser um instrumento fundamental para a diminuição real do número de pessoas traficadas e sujeitas a grandes violações de direitos humanos aquando da sua fuga, por terra, mar ou ar, dos países de origem para os países de acolhimento. Apesar das limitações deste instrumento (que não resolve muitos dos problemas associados à situação dos refugiados em geral nem à questão do acolhimento no país de destino), ele permitiria integrar, no sistema internacional de proteção dos refugiados, pessoas que atualmente se encontram fora dele.

No contexto atual da vida internacional e apesar de todos os progressos alcançados em matéria de asilo, receio que os Estados não estejam preparados (a nível político, social e estrutural) para ceder parte da sua soberania e aceitar este instrumento, de forma a que tenha consequências práticas e reais na vida e na proteção dos refugiados.

Concluo: para que haja uma real diminuição do sofrimento dos migrantes durante as suas viagens, é indispensável que a Comunidade Internacional, tanto ao nível das Nações Unidas como ao nível regional, se una e consiga chegar a um consenso quanto a algum instrumento para a proteção deste grupo de pessoas, independentemente de qual ele seja.

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *A situação dos refugiados no mundo 2000: cinquenta anos de ação humanitária*. Nova Iorque: ACNUR, 2000.

AMNISTIA INTERNACIONAL. Acordo entre Líderes da EU da Turquia desfere um golpe mortal no direito a requerer asilo. 8 de março de 2016. Disponível em: <<https://www.amnistia.pt/acordo-entre-lideres-da-ue-e-da-turquia-desfere-um-golpe-mortal-no-direito-a-requerer-asilo/>>. Última consulta a: 11 jun. 2018.

CIERCO, Teresa. *A instituição de asilo na União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. UE: Não envie os sérios de volta à Turquia. 20 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2016/06/20/291184>>. Última consulta a: 11 jun. 2018.

KINGSLEY, Patrick. A Nova Odisseia – A história da crise europeia dos refugiados. *The Guardian*, 2016.

LAFONT, Cristina. Sovereignty and International Protection of Human Rights. *The Journal of Political Philosophy*, v. 24, n. 4, p. 427 a 445, 2016.

MARINHO, Inês Filipa Pires. O direito de asilo na União Europeia: problemas e soluções. In: *Estudos de Direito Europeu e Internacional dos Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2005.

MIGRATION DATA PORTAL. Disponível em: <[https://migrationdataportal.org/?i=refug\\_host&t=2017&cm49=400](https://migrationdataportal.org/?i=refug_host&t=2017&cm49=400)>. Última consulta: dez. 2018.

MILOVANOVIC, Zlat. Refugees at real borders: legal and policy issues. In: *Papers from the 4th Annual International Conference in European Integration*, Ostrava, 2016.

MOLDOVAN, Carmen. Is the EU-Turkey Action Plan an effective or just an apparent solution to the refugee crisis? In: *CES Working Papers Vol. 9 Issue 3*, Centre for European Studies (CES), Alexandria, 2017.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/node/2520?y=2015#year>>. Última consulta a: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Towards a global compact on refugees: a roadmap. 17 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/58e625aa7>>. Última consulta a: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html>>. Última consulta a: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. 3 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/557050fa4.html>>. Última consulta a: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/fundraising/528a0a2da/unhcr-global-appeal-2014-2015-lebanon.html?query=population>>. Última consulta a: 11 jun. 2018.

Submissão em: 17.04.2019

Avaliado em: 16.06.2019 (Avaliador A)

Avaliado em: 10.06.2019 (Avaliador C)

Avaliado em: 31.07.2019 (Avaliador D)

Aceito em: 13.08.2019

