

**O INSTITUTO JURÍDICO DO REFÚGIO À LUZ DO DIREITO
INTERNACIONAL E ALGUNS DESDOBRAMENTOS NA UNIÃO
EUROPEIA**

**THE LEGAL INSTITUTE OF REFUGE TO THE LIGHT OF
INTERNATIONAL LAW AND SOME CLOSURES IN THE EUROPEAN
UNION**

SIDNEY GUERRA

Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e Pós-Doutor pelo Programa Avançado de Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Associado da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Presidente do Instituto Brasileiro Pacificador. sidneyguerra@terra.com.br

ELIZABETH ACCIOLY

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Professora da Universidade Europeia de Lisboa. Professora visitante do Curso de Mestrado do Centro Universitário de Curitiba-UNICURITIBA.

RESUMO

O presente estudo tem por finalidade revisitar o instituto do refúgio, um dos grandes dilemas que o mundo contemporâneo enfrenta, contemplando num primeiro instante os seus antecedentes históricos para depois abordar o seu regramento no plano

internacional e, por fim, tecer algumas considerações sobre a reinstalação e recolocação de refugiados na União Europeia.

PALAVRAS-CHAVE Refúgio; União Europeia; Migração.

ABSTRACT

The purpose of the present study is to revisit the refugee institute, one of the great dilemmas faced by the contemporary world, considering its historical antecedents at first, followed by the approach to its rule at the international level, and finally to make some considerations about the re-settlement and relocation of refugees in the European Union.

KEYWORDS: Refuge; European Union; Migration.

INTRODUÇÃO

O fenômeno migratório não é recente. Ao contrário, data desde os primórdios das civilizações. O homem primitivo, quando constatava que a terra que lhe dava os meios necessários para o sustento próprio e dos seus já estava exaurida, procurava em outras regiões novos campos de abastecimento (GUERRA; EMERIQUE, 2008).

De certo modo, é possível afirmar que tal fato permanece ainda nos dias atuais posto que o movimento migratório manifesta-se de forma intensa, especialmente em direção aos países desenvolvidos. Tal fato tem provocado manifestações contrárias de vários segmentos da sociedade civil, sendo certo que isso ocorre de maneira mais acentuada em algumas regiões, nomeadamente em razão da eclosão de guerras civis, de problemas étnicos e religiosos, de conflitos armados e por questões ambientais.

Com efeito, a migração contínua e maciça tem produzido sérias

consequências tanto endógenas como exógenas, como explica Rui Leandro Alves Maia:

Qualquer que seja o sentido que dermos às migrações (internacionais ou internas), permanecem sempre como condicionamentos de explicação os elementos espaço e tempo. As migrações abrangem um número significativo de pessoas que, mudando de um espaço para outro, provocam alterações no tamanho e composição das populações envolvidas: a do espaço da origem e a do espaço do acolhimento (MAIA, 2003, p. 41)

O número de refugiados e migrantes económicos tem aumentado significativamente, seja pela esperança de encontrar novas oportunidades e melhores condições de vida, seja por razões de pobreza extrema, de catástrofes naturais, ou o pior de todos os motivos, da guerra. E, tanto os que fogem da miséria, como os que foram desalojados por factores climáticos extremos, acidentes ambientais ou conflitos bélicos estão, na realidade, a tentar salvar o bem mais precioso: a vida.

A recente e aterradora constatação da Organização Mundial de Saúde (OMS) dando conta de que mais de 3,3 milhões de pessoas estão a passar fome contradiz os decantados “Objetivos do Milénio” que nasceu, no início do Século XXI, com a missão de erradicar a pobreza, incentivar a educação, cuidar da saúde e da nutrição, proteger o ambiente. E, quanto ao refúgio, no atual estágio da proteção dos direitos humanos, seja no plano interno ou internacional, não pode mais haver dúvidas quanto à sua aplicação, que possui características próprias, podendo ser apresentadas as seguintes:

- a) os Estados-partes naqueles instrumentos internacionais não têm discricionariedade de conceder ou não o refúgio; dadas as condições objetivas para sua concessão, eles terão o dever de proceder afirmativamente;
- b) o controle de aplicação das normas convencionais sobre refúgio depende de órgãos internacionais, ficando, portanto, a responsabilidade dos Estados por inadiplência de seus deveres, no regime de violação de normas específicas, sob controle de órgãos internacionais multilaterais;
- c) os motivos para a concessão de refúgio não são as simples perseguições por motivos políticos, mas ainda outras, por motivos de raça, grupo social, religião e, sobretudo, situação económica de grande penúria;
- d) há deveres precisos de os Estados partes concederem aos refugiados documentos de identidade e de viagem e, no caso brasileiro, proibições expressas de deportação aos postulantes, e de casos particulares de proibições de expulsão e de extradição aos refugiados;
- e) por tratar se de instituto regulamentado sob a égide da ONU, as normas que

regem o refúgio têm salvaguardas de denegação de refúgio a pessoas que tenham cometido um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido de os instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes, bem como proibições de conceder refúgio a pessoas culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.” (SOARES, 2004, p. 404-405)

Portanto, a somar a crise famélica está a crise fratricida, estando o conflito sírio no epicentro, com mais de 50% da sua população deslocada, chegando a quase 14 milhões de pessoas. Os países vizinhos como a Turquia, o Líbano, a Jordânia, o Iraque e o Egito tem acolhido grande parte da população síria. Mas muitos deles optaram por conquistar o “el dorado”, batendo à porta do velho continente que vive um dos seus maiores dramas desde a II Guerra Mundial. Anthony Giddens considera ser esse o “tema quente” na Europa

Immigration has become one of the hottest of hot topics across Europe. The term ‘immigrant’, of course, covers a multitude of differences. There are immigrants from 150 different countries living in the UK, for example. Great variations can exist among those coming from the same country, depending upon differences in socioeconomic background, ethnicity, culture and others factors. (GIDDENS, 2006, p. 26)

O presente estudo tem por finalidade apresentar considerações sobre o instituto do refúgio, contemplando num primeiro instante os antecedentes históricos; logo a seguir o regramento no plano internacional, para ao final traçar panorama da situação europeia.

2 BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O instituto dos refugiados nos dias atuais abarca várias situações que versam sobre perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas que contrariem os interesses de grupos que estejam à frente de um Estado. Mas até que se chegasse nesse nível de proteção, evidencia-se que a ocorrência dos conflitos serviu para alavancar o desenvolvimento da matéria.

O referido instituto surge no contexto de grandes conflitos internacionais

produzidos no curso do século XX, em decorrência de disputas territoriais e pela necessidade de serem estabelecidos novos marcos fronteiriços que propiciaram vários problemas para a sociedade civil. (GUERRA, 2016)

Com o fim da I Guerra Mundial (1914-1918) foi concebido o projeto de criação da Liga das Nações, que visava a criação de uma organização intergovernamental de natureza permanente, baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre os Estados. As atribuições essenciais da referida organização estavam assentes em três grandes pilares: a segurança internacional; a cooperação econômica, social e humanitária; e a execução do Tratado de Versalhes, que pôs termo àquele conflito.

A Liga das Nações estabeleceu alguns pressupostos interessantes para o Direito Internacional, a começar pelo seu preâmbulo, que estabelece que os Estados-membros devem aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra; manter abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra; observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional, reconhecendo doravante como norma efetiva de procedimentos de governos; fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos tratados nas relações mútuas dos povos organizados. Também propôs estratégias para a manutenção da paz e da segurança coletiva, indicando ainda os mecanismos para solução de controvérsias de forma pacífica, em especial a arbitragem, e estabelecia previsões genéricas relativas aos direitos humanos, destacando-se às voltadas ao *mandate system of the League*, ao sistema das minorias e aos parâmetros internacionais do direito do trabalho – pelo qual os Estados se comprometiam a assegurar as condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças.

É importante destacar os ingentes esforços da Sociedade das Nações, predecessora da ONU, em 1921, quando foi chamada a prestar assistência, a pedido do Comité Internacional da Cruz Vermelha, a mais de um milhão de refugiados russos deslocados pela guerra civil da Rússia que para além da falta de abrigo também sofriam a falta de alimentos. Daí que a Sociedade das Nações nomeou um famoso explorador polar, Fridtjof Nansen, como Alto Comissário para tratar dos problemas dos refugiados russos e ainda do êxodo de perto de 2 milhões de refugiados da guerra entre a Grécia e a Turquia.

Nesse sentido, vale destacar a figura de Fridtjof Nansen, condecorado com o Premio Nobel da Paz, em 1922, pelo seu profícuo e exitoso trabalho frente aos refugiados, na célebre obra de Direito Internacional de Nguyen DINH, Patrick DAILLIER e Alain PELLET:

Em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos viu a luz do dia no seio da Sociedade das Nações. Ele tomou a responsabilidade pelos refugiados do Próximo-Oriente em 1928. Nansen, o seu Diretor, inventou o célebre título especial de viagem que devia levar o seu nome (passaporte Nansen) entregue pela Sociedade das Nações, permitindo aos seus detentores circular entre os Estados que reconhecessem a sua validade. A partir de 1933, os refugiados alemães vieram engrossar em massa as filas de protegidos desse organismo. Mesmo antes da Segunda Guerra Mundial, a UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) foi criada para se ocupar das 'pessoas deslocadas', termo novo designando as gentes que tinham sido deportadas durante as hostilidades. A tarefa principal desse organismo era facilitar o seu repatriamento. Como mais de um milhão de pessoas se recusou a regressar ao seu lar, era necessário ajudá-los a encontrar uma terra de acolhimento onde pudessem se instalar. Face a esse novo problema foi estabelecida uma verdadeira organização internacional: a Organização Internacional dos Refugiados (OIR) ligada à ONU como instituição especializada (Resolução n. 62, de 15 de dezembro de 1946). De 1946 a 1950, ela repatriou com sucesso 70.000 refugiados e instalou no seu país de acolhimento mais de um milhão de outros. Em 1950, a OIR foi substituída pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que continua em funções". (DINH, 2003, p. 691)

Mas a problemática dos refugiados passou a ganhar amplitude em decorrência dos acontecimentos produzidos por ocasião da II Guerra Mundial, na qual milhares de pessoas foram deslocadas de seus Estados de origem, produzindo um cenário bastante adverso, especialmente na Europa.

Dessa forma, a ação desenvolvida pelos Estados, antes mesmo de iniciarem os trabalhos da ONU, resultou na criação, em 1943, da UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). No ano de 1947, portanto já na vigência das Nações Unidas, houve a transferência de atribuições e bens para uma organização internacional constituída com o propósito de cuidar da matéria relativa aos refugiados: a Organização Internacional dos Refugiados (OIR).

A OIR, composta por apenas 18 Estados, estava sediada em Genebra e conseguiu lograr bons resultados pese embora sua curta existência, nomeadamente

quanto ao equacionamento do assentamento de aproximadamente um milhão de pessoas e a repatriação de mais de sessenta mil pessoas.

Com efeito, em decorrência da baixa adesão pelos Estados integrantes da OIR decidiu-se que deveria ser constituído um novo organismo que cuidasse do problema dos refugiados. Assim, em 3 de dezembro de 1949, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cujo estatuto foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, com o propósito de encontrar soluções duradouras para a questão dos refugiados.

A função básica do ACNUR, com sede em Genebra, é a de dar proteção aos refugiados, isto é, para as pessoas que não podem gozar de proteção em seus países de origem. Assim, o ACNUR trabalha no sentido de garantir a permanência do indivíduo em determinado Estado (proibição da repatriação forçada) com a obtenção de um *status* favorável no país em que foram recebidos, bem como procura assistir os refugiados em termos materiais até que possam ter condições de manutenção no Estado que o abrigou.

3 O CONCEITO DE REFUGIADO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

Preliminarmente, cumpre acentuar, valendo-se aqui das palavras de Guido Soares, que a Convenção de 1951, que trata do Estatuto dos Refugiados, teria surgido com grandes dificuldades: "havia a necessidade de se reconhecer a situação das pessoas que tinham se beneficiado das normas votadas pela Sociedade das Nações; havia, igualmente, necessidade de precisar a situação daquelas pessoas a quem não fora possível aplicar as normas da Organização Internacional dos Refugiados (essas, por sua vez, sucessoras das normas do UNRRA), mas cujos direitos a refúgio não estavam excluídos; as necessidades de regular-se a situação dos refugiados antes da constituição do ACNUR, ou seja, "acontecimentos anteriores a 1951". (DINH, 2003, p. 396)

A tais condicionamentos de ordem temporal, que passaram a ser denominados

“reserva temporal”, havia ainda a questão de definir-se qual a extensão geográfica dos acontecimentos que deram origem à situação de refugiados, ou seja, se acontecimentos ocorridos unicamente na Europa, ou ocorridos na Europa ou alhures. Tais dificuldades, ademais, eram acentuadas pelo posicionamento político dos países do bloco socialista naquele momento histórico em que as questões dos direitos humanos, particularmente dos refugiados, apresentavam-se como um dos motivos para a oposição Leste-Oeste, dada a inflexibilidade de não se arredarem do conceito de que o tema constituía domínio reservado dos Estados. Em decorrência desses aspectos, a Convenção define refugiado como qualquer pessoa que:

1. foi considerada refugiada nos termos dos ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, além do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;
2. em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontrasse fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão “do país de sua nacionalidade” refere-se a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade”.

É importante registrar que o conceito estabelecido para refugiado, conforme preconiza a Convenção de 1951, tem sido alargado em vários momentos, contemplando situações novas e não agasalhadas pela referida norma internacional, como se depreende da leitura do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1966¹, confirmado na visão de estudiosos nesta matéria:

¹ O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1966, alargou o conceito ao dispor em seu artigo I, 2 e 3 que: "o termo "refugiados", salvo no que diz respeito à aplicação do parágrafo 3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do parágrafo 2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem nenhuma

É notório que esta definição não se adapta facilmente à magnitude, escala e natureza de muitos dos atuais conflitos ou situações de violência e dos movimentos dos refugiados, evidenciando que o conceito de refugiado não é e não pode ser considerado um conceito estático, tal qual nenhuma norma ou conceito jurídico o é. O Direito é, pois, uma expressão constante da experiência social de modo que as normas refletem comportamentos e fatos sociais e não o contrário, sob risco de ficarem caducas e ineficazes. Assim, é preciso ter atenção aos casos empíricos que evidenciam que há muitas outras pessoas deslocadas que não estão incluídas nas atuais definições de refugiado, todavia também não estão excluídas. Cite-se aquelas pessoas que deixaram seus países de origem em razão de situações terríveis como miséria econômica generalizada, fragilidade democrática e tantas outras formas de violação ou restrição a direitos fundamentais, mas que não são consideradas oficialmente refugiadas, vez que estas situações não são vislumbradas no regime atual. (WALDELY; VIRGENS; ALMEIA, 2016)

Os conceitos clássico e alargado do instituto em análise devem ser complementares e não antagônicos, como ensina Talavera e Moyano:

El concepto de refugiado tal como es definido en la Convención y el Protocolo constituye una base legal apropiada para la protección de los refugiados a través del mundo. Esto no impide la aplicación de un concepto de refugiado más amplio. Ambos conceptos de refugiados no deberán ser considerados como mutuamente excluyentes. El concepto ampliado deberá ser más bien considerado como un instrumento técnico efectivo para facilitar su amplia humanitaria aplicación en situaciones de flujos masivos de refugiados” (TALAVERA; MOYANO, 2002, p. 317).

O art. 1º da Convenção de 1951, define refugiado como:

[...] todo o indivíduo que, em decorrência de fundados temores de perseguição, seja relacionado a sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo.

limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea a do parágrafo 1 da seção B do artigo primeiro da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o parágrafo 2 da seção B do artigo primeiro da Convenção."

É importante termos a noção de que a mutação ou evolução deste conceito tem gerado grande instabilidade no cenário mundial, com fenómenos novos e preocupantes, como por exemplo os refugiados ambientais, que não invocam a guerra, ou a fome, ou distúrbios políticos, mas fogem da catástrofe ambiental. O terrorismo tem sido o grande entrave para o alargamento do estatuto dos refugiados e para a aceitação mais benevolente dos migrantes económicos.

E no epicentro desta mescla de formatação de conceitos está o velho continente, mais precisamente os países da União Europeia que está a ser confrontada com um dos seus maiores dilemas no que tange ao acolhimento e à recolocação dos refugiados e migrantes, como veremos a seguir.

4 OS REFUGIADOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO EUROPEIA

A legislação comunitária criou programas de reinstalação e recolocação de refugiados e migrantes, oriundos do Médio Oriente e da África, que chegam ao velho continente, na sua grande maioria, em embarcações clandestinas e superlotam centros de acolhimento despetrechados, sem condições de dar vazão à demanda. Grécia e Itália, pela sua localização estratégica, são os Estados que mais tem sofrido com estes problemas e dependem dos cofres da UE, mas acima de tudo, da solidariedade, da cooperação leal, da tolerância, da justiça, do respeito aos Direitos Humanos. É nesse ponto que as coisas não estão a correr bem.

A reinstalação visa a admissão no território dos Estados-Membros de nacionais de países terceiros que carecem de proteção internacional e tenham sido deslocados para fora, ou no interior, do seu país de origem, a fim de lhes conceder guarida². As reinstalações acordadas no âmbito deste programa têm-se centrado em pessoas que se encontram na Turquia, Jordânia e Líbano.

² REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho.

António Guterres, então Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), atualmente Secretário-geral da ONU, pronunciou-se quanto ao programa de reinstalação da UE:

[...] estima-se que o número de pessoas a reinstalar em 2017 irá ultrapassar 1,19 milhões em todo o mundo, ao passo que apenas cerca de 80 000 pessoas foram reinstaladas em todo o mundo em 2015. O ACNUR tem vindo, ao longo dos últimos anos, a exortar a União Europeia e os seus Estados-Membros a aumentarem compromissos de acolhimento de refugiados através de programas de reinstalação sustentável, entre outros dando o seu aval à campanha de 2012 da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e de cinco organizações não-governamentais ativas no domínio da proteção dos refugiados para a reinstalação de 20 000 pessoas por ano até 2020” (AGENDA EUROPEIA DE MIGRAÇÃO, 2015)³.

O Comissário da União Europeia para Migração, Assuntos Internos e Cidadania, Dimitris Avramopoulos, declarou, no 9º relatório sobre a aplicação dos regimes de recolocação e reinstalação, realizadas desde 8 de dezembro de 2016:

Nos últimos meses assistimos a progressos, tanto a nível da recolocação como da reinstalação. No entanto, para estar à altura do desafio, tanto nos Estados-Membros da primeira linha como na nossa vizinhança, é preciso fazer mais e mais rapidamente. É possível recolocar todos os migrantes elegíveis que se encontram em Itália e na Grécia, mas todos os Estados-Membros têm de mostrar vontade política, empenho e perseverança para concretizar este objetivo.

O regime de recolocação foi criado por decisão do Conselho⁴, que deliberou sobre o compromisso por parte dos Estados-membros, de receber pessoas sob a proteção internacional, que já se encontram em território europeu, nomeadamente Itália e Grécia.⁵ Cento e vinte mil pessoas estão abrangidas no programa de

³ Comunicação sobre a Agenda Europeia da Migração, em 13 de maio de 2015. A Comissão referia a necessidade de se adotar uma abordagem comum para conceder proteção, mediante a reinstalação, a pessoas deslocadas com necessidade de proteção.

⁴ DECISÃO (UE) 2015/1601 DO CONSELHO, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.

⁵ Artigo 4º da Decisão 2015/1601. Recolocação de 120 000 requerentes nos Estados-Membros.

1. São recolocados nos outros Estados-Membros 120 000 requerentes, do seguinte modo:

a) 15.600 requerentes que se encontram em Itália são recolocados no território de outros Estados-Membros nos termos do quadro constante do anexo I;

recolocação e devem ser distribuídas entre os Estados membros, a partir de quotas, levando em consideração fatores como população e a riqueza do país. A divergência mais visível quanto à realocação de refugiados coube ao Grupo de Visegrado⁶ - República Tcheca, Eslováquia, Hungria e Polônia – somado à Romênia e Bulgária, pese embora estes Estados devam obedecê-la, por força da supranacionalidade, que obriga e impõe decisões que sejam aprovadas por maioria qualificada.

Na esteira da revisão da Convenção de Dublin, de junho de 1997⁷, que rege a política de asilo na UE, a Comissão Europeia propôs, em maio de 2016, a imposição

b) 50.400 requerentes que se encontram na Grécia são recolocados no território de outros Estados-Membros nos termos do quadro constante do anexo II;

c) 54.000 requerentes são recolocados no território de Estados-Membros proporcionalmente aos valores estabelecidos nos anexos I e II, quer nos termos do n. 2 do presente artigo, quer através da alteração da presente decisão, conforme referido no artigo 1º, n. 2, e no n. 3 do presente artigo. A Comissão apresenta uma proposta ao Conselho relativa aos valores a atribuir por Estado-Membro.

2. A partir de 26 de setembro de 2016, são recolocados 54 000 requerentes, tal como referido no n. 1, alínea c), a partir da Itália e da Grécia, na proporção resultante do n. 1, alíneas a) e b), no território de outros Estados-Membros, proporcionalmente aos valores estabelecidos nos anexos I e II.

3. Se até 26 de setembro de 2016, a Comissão considerar que se justifica uma adaptação do mecanismo de recolocação devido à evolução da situação no terreno ou que um Estado-Membro se encontra confrontado com uma situação de emergência caracterizada por um súbito afluxo de nacionais de países terceiros em virtude de uma forte mudança dos fluxos migratórios, e tendo em conta a opinião do provável Estado-Membro beneficiário, pode apresentar, se necessário, propostas ao Conselho, conforme referido no artigo 1º, n. 2.

Da mesma forma, um Estado-Membro pode, apresentando razões devidamente justificadas, notificar o Conselho e a Comissão de que se encontra confrontado com uma situação de emergência similar. A Comissão avalia as razões invocadas e, se adequado, apresenta propostas ao Conselho, conforme referido no art. 1º, n. 2.

4. Caso, na sequência de uma notificação efetuada nos termos do artigo 4º do Protocolo n. 21 por um Estado-Membro abrangido pelo referido Protocolo, a Comissão confirme, nos termos do artigo 331º, n. 1, do TFUE, a participação desse Estado-Membro na presente decisão, o Conselho, sob proposta da Comissão, fixa o número de requerentes a recolocar nesse Estado-Membro. Na mesma decisão de execução, o Conselho adapta também em conformidade os contingentes atribuídos aos outros Estados-Membros, reduzindo-os proporcionalmente.

⁶ O Grupo de Visegrado, também conhecido como Pacto de Visegrado ou V4, é uma aliança composta por quatro países localizados na região central da Europa: Hungria, Eslováquia, Polónia e República Tcheca. O bloco nasceu na Cimeira realizada em Visegrado, Hungria, em 15 de fevereiro de 1991. A Eslováquia aderiu ao bloco em 1993. Os principais objetivos são: possibilitar, através de integração e definição de estratégias comuns, a inserção dos países membros na comunidade europeia; criar mecanismos para possibilitar a cooperação econômica entre os Estados membros; estabelecer estratégias e ações voltadas para a cooperação no campo energético; incentivar a cooperação militar e científica entre os sócios.

⁷ O Regulamento de Dublin estabelece uma hierarquia de critérios para identificar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo na Europa. Este é predominantemente com base em laços familiares, seguido de responsabilidade atribuída com base no Estado através do qual o requerente de asilo entrou primeiro, ou do Estado responsável pela sua entrada no território dos Estados-Membros da UE, Noruega, Islândia, Liechtenstein e Suíça. *In* Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (CERE), Junho 1997.

de pesadas multas para os países que rejeitem receber quem precisa de proteção internacional, no valor aproximado a 250 mil euros. Este dinheiro deverá então ser repassado aos Estados que aceitarem receber aqueles refugiados. Mas a proposta ainda depende de aprovação no seio das Instituições comunitárias e, mesmo que consiga a anuência da maioria, duvida-se que alguma vez conseguirá ser executada.

Tanto o programa de reinstalação quanto o de recolocação na Europa comunitária não tem evoluído a contento, sendo que o primeiro está muito mais atrasado do que o segundo. Lembre-se que a reinstalação trata de receber pessoas que se encontram em Estados terceiros e foram acolhidas por Estados vizinhos, como o Líbano, a Turquia e a Jordânia, na esteira da guerra da Síria, ao passo que a recolocação visa distribuir, por meio do regime de quotas, os migrantes e refugiados que conseguiram pisar o solo europeu, nomeadamente a Grécia e a Itália.

Em termos absolutos, segundo o 11º Relatório divulgado pela Comissão Europeia, em 12 de abril de 2017

[...] a Alemanha é o Estado-membro que mais refugiados recolocados recebeu (3.511), seguindo-se a França (3.157) e a Holanda (1.636), enquanto Malta e a Finlândia estão perto de cumprir com o número de pessoas que lhes foram atribuídos. A nível da União Europeia (UE), o número total de recolocações ascendia, até dia 10 de abril, a 16.340, das quais 5 001 a partir de Itália e 11 339 a partir da Grécia, tendo sido recebidas mais 2.465 pessoas desde 02 de março. Em matéria de reinstalação, os Estados-membros receberam 15.492 pessoas até à data" (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

A Europa vive a mais profunda das suas crises, colocando em xeque a solidariedade, a cooperação leal, o estado de Direito e o respeito aos Direitos Humanos. Entre avanços e retrocessos, o velho continente parece estar mais preocupado com o seu destino político, prioridade não totalmente descabida, num momento em que as extremas esquerda e direita são uma constante ameaça. A nuvem negra parece que vai sendo dissipada, com as eleições na Holanda e em França, que fortaleceu o bloco europeu, pese embora o grande golpe sofrido com o Brexit.

A imagem da Europa das pontes, com os Estados interligados, com a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais a funcionar quase em pleno vai se

transformando numa Europa de muros, de cercas e de paredes de isolamento acústico. A falta de comando para conter e punir o desrespeito dos valores da União é o que mais surpreende, e um dos reflexos mais evidentes é a descoordenação quanto a crise dos refugiados, como acima já tratamos.

A Europa não consegue gerir essa crise porque falta apoio dos próprios Estados membros que se recusam a receber refugiados, que vedam a sua passagem, que confiscam os bens daqueles que chegam. Mas, afinal, será que estamos a falar da mesma Europa dos anos 60, que pretendia criar um espaço de paz, de respeito e de dignidade, tudo aquilo que lhes faltou na primeira metade do Século XX, com as duas grandes guerras? O descalabro total se dá com o anúncio de uma proposta de lei europeia para exigir a “solidariedade obrigatória”. Cada Estado que recusar um refugiado pagará uma multa de 250 mil euros. É revoltante e inacreditável que uma proposta de lei dessas possa ser aprovada no seio da União. E mais, que cheguem ao ponto de ter de criar uma solidariedade forçada.

Enquanto isso os refugiados esperam, resilientes e sem opções, por soluções para que possam finalmente usufruir da proteção que lhe é garantida pelo Direito Internacional. Mas, se depender de acordos como o assinado pela UE e Turquia, em abril de 2016, estamos ainda muito distante de soluções que respeitem os valores elencados no artigo 2º do Tratado da União Europeia.⁸

CONCLUSÃO

Em que pese ações que são desenvolvidas em prol dos refugiados, como as que atualmente são desenvolvidas no âmbito da União Europeia, a realidade, muitas vezes, é completamente diversa quanto a aplicação do referido instituto, pois pode haver uma pessoa que tenha temor por sua segurança em razão de suas opiniões, pertencer a um grupo, etnia ou nação e não pode ou não deseja voltar para seu país

⁸ Sobre o tema vide ACCIOLY, Elizabeth. As Fraturas do velho continente: uma radiografia da União Europeia. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. Ano 4, nº 8, 2016, p. 12-18.

e o Estado pode ignorar por completo as situações que justificam o refúgio, não sendo obrigado a acolher o indivíduo em seu território.

Há ainda novas categorias de refugiados, como os que emergem de catástrofes naturais, os chamados os refugiados ambientais, cujas estatísticas já contabilizam mais de 50 milhões de pessoas, para que possam receber uma assistência similar a dos outros tipos de refugiados. Urge que sejam encontradas soluções urgentes para aqueles que necessitam deslocar-se para salvar suas vidas ou preservar a sua liberdade, Para isso é preciso maior concertação da comunidade internacional, com uma grande dose de compaixão, solidariedade, cooperação e não indiferença.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. As Fraturas do velho continente: uma radiografia da União Europeia. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul**. Ano 4, nº 8, 2016

_____. **Mercosul e União Europeia** – Estrutura Jurídica-Institucional. Curitiba: Ed. Juruá, 4ª ed., 2010.

DECISÃO (UE) 2015/1601 DO CONSELHO, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.

DINH, Nguyen Quoc, Daillier, Patrick, Pellet, Alain. **Direito internacional público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

GIDDENS, Anthony. **Global Europe, social Europe**. Cambridge: Polity Press, 2006.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **Direitos humanos na ordem jurídica internacional e reflexos para ordem constitucional brasileira**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. Sociedade de risco e o refugiado ambiental. In: **Direito no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2008.

_____; EMERIQUE, Lilian. **Direito das minorias e grupos vulneráveis**. Ijuí: Unijuí, 2008.

JORDAN, Bill *Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

MAIA, Rui Leandro Alves. **O sentido das diferenças**: migrantes e naturais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

REGULAMENTO do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho.

RELATÓRIO divulgado pela Comissão Europeia, em 12 de abril de 2017. Disponível em <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/uniao-europeia/refugiados-bruxelas-quer-que-portugal-aumente-capacidade-de-rececao>. Acesso em 15-04-2017

SOARES, Guido. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2004.

TALAVERA, Fabian Novak; MOYANO, Luis Garcia Corrochano. **Derecho internacional público**. Lima: Fondo Editorial de la PUC, 2002.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão. **Refúgio e realidade**: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a08.pdf>