

An aerial photograph of a small, narrow boat, possibly a fishing boat, filled to the brim with a large number of people. The boat is moving through the dark blue ocean, leaving a white wake behind it. The people are packed closely together, and their heads and shoulders are visible above the deck. The overall scene suggests a crowded and potentially precarious situation, likely related to migration or human rights.

Ius Gentium Coninbrigae
20º Curso de Pós-graduação em Direitos humanos
Coimbra 2018

***Global Safety Passport: uma solução
(im)possível?***

Inês Avelãs

Lista de Abreviaturas

Global Safety Passport — GSP

Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento — ANUAR

Organização Internacional para os Refugiados — OIR

Alto Comissariado para os Refugiados – ACNUR

Fundo das Nações Unidas para a Infância UNICEF

Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH

Convenção de Aplicação do Acordo Schengen — CAS

Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de Asilo – CIREA

Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de passagem de fronteiras e imigração – CIREFI

Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo – EASO

Responsability-to-protect – R2P

Índice

1	Introdução	5
2	Contextualização histórica: do século XX ao século XXI	6
3	Soluções Globais	8
3.1	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)	8
3.2	Convenção de Genebra (1951) e Protocolo de Nova Iorque (1967)	9
3.2.1	Quem pode ser considerado refugiado?	9
3.2.1.1	A Convenção engloba pedidos de asilo individuais e fluxos massivos de pessoas ou apenas a pedidos individuais?	10
3.2.1.2	O que é “fundado receio”?	10
3.2.1.3	Quais os fundamentos para a perseguição?	10
3.2.1.4	Qual a forma de perseguição?	11
3.2.2	Princípios Gerais	11
3.2.2.1	Princípio da não discriminação (artigo 3º)	11
3.2.2.2	Princípio da não repulsão (artigo 33º)	12
3.2.2.2.1	Momento de início de aplicação	12
3.2.2.2.2	Definição de “país de origem seguro” e de “país terceiro seguro”	12

3.2.3	Criticas à Convenção de Genebra	13
3.3	Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (2017)	13
4	Soluções Europeias	14
4.1	Final do século XX	14
4.1.1	Diálogo Intergovernamental	15
4.2	Tratado de Maastricht (1992)	17
4.3	Sistema Europeu Comum de Asilo	19
4.3.1	1ª fase do Sistema Europeu Comum de Asilo (1999 - 2005)	19
4.3.2	2ª fase do Sistema Europeu Comum de Asilo (1999 - 2005)	21
4.4	Tratado de Lisboa (2007)	23
4.5	Acordo União Europeia - Turquia	22
4.5.1	Críticas ao Acordo União Europeia – Turquia	24
5	Global Safety Passport	25
5.1	O que é	25
5.2	Fundamento	26
5.3	Atribuição	27
5.4	Princípio da Soberania dos Estados	28
6	Conclusão	29
7	Bibliografia e fontes	31

1. Introdução

A existência de migrações e de refugiados não é algo recente ou de hoje. Desde o início da história que os seres humanos se deslocam pelos mais variados motivos, tendo sido sempre um deles a procura por uma vida melhor.

Entre 2014 e 2015, contudo, e em consequência do agravamento dos conflitos tanto no Médio Oriente como em África, o número de pessoas a fugirem dos seus países aumentou consideravelmente. O acolhimento destas pessoas levou à rutura da infraestrutura social de alguns países. A maioria dos países que receberam refugiados e que mais custos tiveram com o seu acolhimento não eram europeus.

Quando os países circundantes¹ daqueles que mais refugiados provocam começaram a não conseguir gerir e proteger estas pessoas², o número de potenciais refugiados a chegar à Europa aumentou significativamente, em especial por via marítima. Na sequência deste aumento muitos países europeus, nomeadamente Itália³, diminuíram as operações de salvamento, pois, acreditaram que com esta atitude conseguiriam que menos pessoas se aventurassem no mar, contudo não foi o que aconteceu⁴.

Independentemente dos países que diretamente acolhem os refugiados, é cada vez mais basilar que se encontrem soluções a nível global e a nível regional. A responsabilidade de acolhimento tem de ser partilhada, da forma mais justa possível, por forma a 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 Muitos destes países para além de serem receptores eram, muitas vezes, também países de origem pessoas que também necessitavam de proteção (estatuto de refugiado, proteção subsidiária, proteção temporária, deslocados internos, etc.)

² Especialmente por falta de recursos pelo crescente aumento de pessoas a necessitar de proteção e de diminuição de subsídios de alimentação fornecidos pelas Nações Unidas.

³ Operação Mare Nostrum de Itália.

⁴ “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 [um sírio] é um ser humano destruído, atingiu o ponto em que a morte é irreversível. Por isso penso que, mesmo que eles decidissem bombardear os barcos dos migrantes, tal não alteraria a decisão das pessoas de irem.” (KINGSLEY, Patrick, 2016: 111)

2. Contextualização histórica: do século XX ao século XXI

As duas Guerras Mundiais provocaram grandes movimentos populacionais forçados, proporcionando o crescimento da importância e o aumento da atenção mundial para esta questão.

Os conflitos que ocorreram entre 1919 e 1939 provocaram deslocamentos de mais de 5 milhões de pessoas só na Europa⁵. Em resposta foram designados os primeiros Altos Comissários para os Refugiados pela Sociedade das Nações. O primeiro, Fridtjof Nansen⁶, começou por ter a tarefa de definir o estatuto de refugiado russo (em especial a sua proteção jurídica) e de organizar a sua receção nos países de acolhimento. Com o surgimento de novos conflitos⁷ o seu mandato foi alargado passando igualmente a ser responsável pelo acolhimento de refugiados de outros países. O segundo Alto Comissário, James McDonald⁸ é nomeado com o mandato de ajudar na assistência de refugiados provenientes da Alemanha. O mandato deste comissário falha devido à falta de ação da Sociedade das Nações relativamente à Alemanha, em 1935 pede a sua demissão.

Em 1933 foi elaborada a Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, onde se estipulava que os refugiados não deveriam ser forçados a regressar ao seu país de origem. Esta convenção teve, contudo, pouca eficácia na medida em que foi ratificada por apenas 8 países. Em 1938 foi elaborada uma Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados Alemães, que não surtiu efeitos práticos devido quer à eclosão II Guerra Mundial quer por ter sido ratificada por apenas 3 países.

A II Guerra Mundial e a Guerra Fria provocaram grandes massas de deslocados forçados, especialmente na Europa⁹.

Em 1943, foi criada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e o Restabelecimento (ANUAR)¹⁰, mas logo em 1947, foi substituída pela Organização Internacional para os refugiados (OIR) enquanto Agência não permanente das Nações

⁵ Cerca de 1 milhão provenientes da guerra civil russa

⁶ O seu mandato foi de 1921 a 1930

⁷ Em especial a guerra entre a Grécia e a Turquia entre 1919 e 1922

⁸ O seu mandato foi de 1933 a 1935

⁹ Em maio de 1945, encontravam-se deslocadas mais de 40 milhões de pessoas (cerca de 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, estónios, letões e de pessoas outros países que fugiram do regime comunista e milhões de chineses deslocados originários das zonas controladas pelo Japão)

¹⁰ 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 podemos encontrar em “A situação dos Refugiados no Mundo”, o prestígio da ANUAR desapareceu com a sua incapacidade de agir de forma independente dos Aliados, pois os militares responsáveis pelas atividades desta organização não estavam preparados para assumir esta missão.

Unidas¹¹ e em 1959 é criada a Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/UNHCR). Em 1951, foi elaborada a Convenção relativa aos Refugiados.

Após a Convenção de 1951 e o Estatuto de Nova Iorque não foram elaborados mais documentos internacionais. No entanto, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu, pela primeira vez, o direito de asilo em 1967 (Resolução 2312 de 14 de Dezembro de 1967) e houve uma progressiva criação de mecanismos de proteção dos refugiados a nível regional. Ao mesmo tempo foram sendo adotadas interpretações restritivas e literais dos documentos supra mencionados.

A partir da década de 90 do século XX, as Nações Unidas e as suas agências passaram a negociar diretamente com os detentores do poder político no terreno, independentemente de serem governos internacionalmente reconhecidos ou movimentos rebeldes, de forma a ter acesso aos refugiados nos seus territórios. Como refere Teresa Cierco¹², este foi um passo bastante positivo uma vez que a comunidade internacional permitiu flexibilizar o princípio de soberania relativamente à ajuda humanitária.

¹¹ A OIR tinha como principal função prestar assistência aos refugiados europeus, contudo foi o primeiro organismo internacional a lidar com todas as vertentes da questão dos refugiados – no seu mandato encontravam-se questões relativas ao repatriamento, à identificação, ao registo e à classificação, aos cuidados e à assistência, à proteção jurídica, ao transporte e à reinstalação e reintegração –, como podemos encontrar em *A situação dos Refugiados no Mundo*, passa a existir uma política de reinstalação em países terceiros e de proibição da obrigação de regresso aos países de origem em vez de uma política de repatriamento.

¹² CIERCO, Teresa, 2010: 88

3. Soluções Globais

3.1. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Com a escalada de tensão na Guerra Fria¹³, os Estados começaram a perceber que a questão dos refugiados não era temporária nem uma mera consequência do II Guerra Mundial. Com todo este ambiente internacional as negociações no seio das Nações Unidas para a criação de um novo organismo para os Refugiados foram muito complexas e tensas.

Em dezembro de 1949, a Assembleia Geral decidiu criar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados por um período de 3 anos, resultado de cedências e consensos entre o bloco ocidental e o bloco oriental.

No art. 2º do Estatuto do ACNUR encontramos uma das características fundamentais desta Agência: deve ser apolítica, ou seja, a sua função é apenas humanitária e social e não política. Há autores que defendem que esta característica foi o que permitiu a criação do Alto Comissariado, especialmente durante a Guerra Fria. Outros autores defendem, pelo contrário, que esta distinção é meramente formal, servindo unicamente para atenuar os graves efeitos de bipolarização da ONU, isto porque o ACNUR está sujeito ao controlo formal da Assembleia Geral, nunca podendo ser verdadeiramente independente dos órgãos políticos das Nações Unidas. Também se coloca a questão de saber se a decisão de proteção e assistência aos refugiados não é ela própria uma decisão política.

As ações do ACNUR são normalmente apoiadas por organizações internacionais, contudo, cada vez mais, este organismo tem, paralelamente, a função de coordenar as atuações das distintas organizações que trabalham nesta área de forma a que haja um fortalecimento da proteção e assistência. Algumas destas organizações pertencem ao Sistema das Nações Unidas (Funda das Nações Unidas para a Infância [UNICEF], Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Organização Mundial de Saúde e a Organização Internacional para as Migrações), mas muitas não pertencem, tais como os Médicos Sem Fronteiras, *Save the Children Fund*, Cruz Vermelha e muitas outras organizações nacionais ou regionais.

¹³ Construção do muro de Berlim, explosão da primeira bomba atômica soviética, formação dos Estados alemães, criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte [NATO] e do Pacto de Varsóvia, vitória de Mao Tse Tung na China, guerra da Coreia de 1950 e restrição da circulação entre os dois blocos.

3.2. Convenção de Genebra (1951) e Protocolo de Nova Iorque (1967)

A Convenção de 1951 relativa à Proteção dos Refugiados é considerada o documento base do direito de asilo, pois, consagra os princípios básicos da proteção internacional dos refugiados.

É importante não esquecer que esta Convenção demonstra algumas limitações temporais, geográficas e históricas na medida em que foi pensada e elaborada com base nos acontecimentos ocorridos até 1951. Assim, houve a necessidade de criar um novo documento internacional, o Protocolo de 1967. Este instrumento de Direito Internacional tem como principal função colocar fim às limitações temporais e geográficas da Convenção.

Com este novo documento a definição de refugiado foi, assim, alargada, tornando o conceito independente do prazo de 1 de janeiro de 1951 (art.1/2) e da região europeia (art. 1º/3).

É de salientar que na Convenção de 1951, ao longo do seu texto, pode-se encontrar algumas referências ao direito de asilo, mesmo que indiretamente, especialmente ao interditar as sanções penais (art. 31º) e ao consagrar o princípio de não repulsão (art. 33º).

De uma forma geral, esta Convenção foi fundamental no desenvolvimento do Direito dos Refugiados porque permitiu alargar o conceito de refugiado e o número de direitos que este possui. A par deste alargamento houve também o aumento do número de países signatários, deixando de ser apenas países europeus a assinarem estes documentos.

3.2.1. Quem pode ser considerado refugiado?

A Convenção de 1951 estabelece que um refugiado é toda a pessoa que tem um fundado e justo receio de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social ou pela sua opinião política, que se encontre fora do seu país de origem e que não pode ou não quer, pelo seu fundado receio, usufruir da proteção do seu país e, não tendo nacionalidade, está fora do país da sua residência habitual e que não pode ou não quer, pelo seu fundado receio, de usufruir da proteção do seu país¹⁴.

¹⁴ Art.1º-A(2): “owing to well- founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is out- side the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it ” (Convenção de Genebra, 1951)

3.2.1.1. A Convenção engloba pedidos de asilo individuais e fluxos massivos de pessoas ou apenas pedidos individuais?

A Convenção foi pensada para englobar apenas pedidos individuais (prova disso são as várias garantias e vantagens concedidas a este tipo de pedido), todavia, há 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, como explica Inês Filipa Pires Marinho.¹⁵

3.2.1.2. O que é “fundado receio”?

Para compreender o conceito de “fundado receio” é necessário ter em consideração dois elementos: o subjetivo e o objetivo. O elemento subjetivo tem em consideração a pessoa concreta que requer o estatuto de refugiado e o seu medo, enquanto que, o elemento objetivo é a análise que deve ser feita, através de critérios de razoabilidade, da situação em que a pessoa se encontrava, encontra e encontrará.

Com a conjugação dos dois elementos, podemos concluir que não basta a afirmação pela própria pessoa de que tem um razoável fundado receio (apesar de a coerência e a credibilidade das declarações serem muito importantes para a avaliação), sendo necessário fazer prova deste razoável fundado receio¹⁶. Este receio pode, porém, ser fundado em acontecimentos anteriores à saída do seu país ou em acontecimentos posteriores à saída.

3.2.1.3. Quais os fundamentos para a perseguição?

Para que seja atribuído o estatuto de refugiado não basta que haja um razoável fundado receio de perseguição, é necessário que este se baseie em pelo menos um dos cinco fundamentos consagrados no próprio texto (a raça, a religião, a nacionalidade, a integração num determinado grupo social ou a opinião política).

Há, contudo, algumas situações de perseguição que não se enquadram diretamente em nenhuma das justificações referidas, mas que através da análise em concreto do caso e de acordo com juízos de grau e proporcionalidade podem permitir a atribuição do

¹⁵ Marinho, Inês Filipa Pires, 2005: 205 a 242

¹⁶ É neste âmbito que surgem diversas críticas à Convenção, pois, com a obrigatoriedade de apresentação de provas, há pessoas que seriam merecedoras do estatuto, mas que não o conseguirão receber por falta de prova, situação muitas vezes agravada com a situação de fuga dos requerentes.

estatuto de refugiado (por exemplo, a perseguição com base na orientação sexual pode ser integrada na categoria pertença a um grupo social).

3.2.1.4. Qual a forma de perseguição?

Relativamente à forma, a análise deve ser feita casuisticamente, na medida em que é impossível fazer-se uma lista taxativa com todas as formas de perseguição. Há, contudo, alguns aspetos que podem ser analisados de uma forma geral, nomeadamente, quem é o agente da perseguição: tem de ser o Estado de nacionalidade ou de residência habitual ou pode ser uma entidade não Estatal?.

Quem tiver um entendimento restritivo da Convenção de 1951, defenderá que a perseguição tem de ser realizada pelo Estado para poder ser integrada na definição de refugiado, pois, só assim está incluída no conceito de falta de proteção. Por outro lado, quem tiver uma interpretação mais ampla, a perseguição pode não ser obrigatoriamente estatal, pois, acreditam que nesta Convenção não se exige uma ligação entre a perseguição e as entidades estatais.

3.2.2. Princípios Gerais

3.2.2.1. Princípio da não discriminação (artigo 3º)

Segundo o artigo 3º da Convenção de 1951, nenhum Estado signatário pode deixar de atribuir o Estatuto de Refugiado a alguém com base na raça, religião ou país de origem, sendo esta uma decisão discricionária e discriminatória que é expressamente proibida.

Para a recusa da atribuição do estatuto de refugiado a um requerente de asilo, é imprescindível que sejam preenchidos os requisitos que se encontram no art. 1º-F: ter cometido um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, ter cometido um crime não-político sério fora do país em que pede asilo e antes deste estatuto lhe ser atribuído e cometer atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

3.2.2.2. Princípio da não repulsão (artigo 33º)

O princípio da não repulsão proíbe os Estados contratantes da Convenção de expulsarem e reenviarem alguém que solicite asilo para locais onde a sua vida e liberdade sejam ameaçadas. Quanto ao Estado que está aqui em causa é o Estado de origem ou qualquer outro onde exista perseguição.

Este princípio não pode, contudo, ser convocado pelos requerentes de asilo ou pelos refugiados se houver razoáveis fundamentos para considerar este acolhimento um perigo para a segurança do país ou um perigo para a comunidade (art. 33º/2)¹⁷.

3.2.2.2.1. Momento de início de aplicação

A atual doutrina dominante tem considerado que este princípio deve ser tido em conta 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 se defender esta posição, pois, se se considerar um momento posterior, poderá levar a uma análise pouco ponderada e pouco completa do pedido e, conseqüentemente, muitas pessoas poderão ser reenviadas para lugares onde são perseguidas.

3.2.2.2.2. Definição de “país de origem seguro” e de “país terceiro seguro”

Estes conceitos, especialmente o de “país terceiro seguro”, têm sido recorrentemente inscritos em diversas legislações internacionais, regionais e nacionais, mas têm também sido considerados como bastante fragilizantes para a situação dos requerentes, na medida em que estes permitem que haja ausência de análise concreta do pedido de asilo quando o requerente é originário ou venha de um país terceiro que seja considerado seguro.

Esta situação pode, ainda, colocar os requerentes em perigo, pois, podem ser enviados para lugares onde a sua proteção não está assegurada, criando situações de envio ou transferência em cadeia.

¹⁷ Há muitos autores que criticam este artigo uma vez que nele se encontram conceitos indeterminados, permitindo decisões discricionárias que podem levar a decisões discriminatórias.

3.2.3. Críticas à Convenção de Genebra

A Convenção de 1951 tem sido alvo de várias críticas, sobretudo na última década, que podem ser englobadas em dois grupos.

Por um lado, alguns autores afirmam que este instrumento está desatualizado e é insuficiente tendo em conta a complexidade dos atuais fenómenos de migração forçada, e de, nas últimas décadas, terem surgido outros tipos movimentos migratórios que não ocorriam durante o período de elaboração da mesma.

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

3.3. Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (2017)

Este documento surge na sequência de uma Cimeira para os Refugiados e Migrantes, organizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Setembro de 2016. Esta Declaração visa melhorar a maneira 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, através uma maior e melhor partilha de responsabilidades.

No ano 2018, o Alto Comissário para os Refugiados terá que elaborar o Pacto Global sobre Refugiados (com o intuito de desenvolver o que foi estabelecido na Declaração de Nova Iorque), que deverá compreender duas partes: (i) o quadro/rede de resposta partilhada para os refugiados, em especial nas matérias de receção 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 medidas¹⁸ que devem ser levadas a cabo pelos Estados ou por outras partes envolvidas para cumprir os objetivos

¹⁸ Por exemplo: procura de conclusões relativas a respostas em curso ou passadas, discussão de temáticas, inventário de progressos realizados, melhores práticas e áreas a desenvolver no futuro, etc.

estabelecidos na Declaração de Nova Iorque e na parte (i), ou seja, medidas concretas para operacionalizar o quadro/rede de resposta partilhada para os refugiados¹⁹. É importante notar que este programa não pretende impor mais obrigações, mas sim, procurar que as obrigações existentes sejam concretizadas de forma mais e equitativa.

4. Soluções Europeias

4.1. 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. Tudo isto, como anteriormente já vimos, provocou um aumento significativo do número de refugiados.

Com o fim da Guerra Fria houve, também, a alteração dos conceitos de segurança nacional e internacional. Anteriormente estes conceitos estavam exclusivamente relacionados com as rivalidades entre as superpotências, com o poder militar e com as alianças estratégicas. Atualmente passaram a estar relacionados com outros problemas que os Estados e os seus cidadãos têm de fazer face, nomeadamente 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. Face a estes novos problemas transnacionais, os Estados aperceberam-se que sozinhos não lhes conseguem fazer face, por isso, foram elaboradas novas formas de cooperação e reforçadas as já existentes.

Relativamente às questões da migração, de uma forma geral, e às questões ligadas aos refugiados, de uma forma particular, os países europeus decidiram adotar políticas de controlo migratório e populacional que visam desencorajar estes fenómenos.

Os Estados, em resultado do aumento das migrações, aplicaram medidas que visam o controlo da entrada de pessoas nos seus territórios. Entre estas encontram-se: o aumento da exigência dos requisitos para a atribuição de asilo; a imposição de sanções financeiras e penais a companhias aéreas que transportem passageiros sem documentos

¹⁹ Este deverá destacar as melhores práticas, identificar lacunas e definir as ações que devem ser tomadas para conseguir concretizar a resposta abrangente que se pretende com a Declaração de Nova Iorque.

ou com documentos falsos; a consignação dos requerentes de asilo a campos ou a alojamentos coletivos; a detenção de requerentes de asilo em condições similares às do sistema prisional; o impedimento da passagem em alto mar dos requerentes de asilo; etc.

A aplicação destas medidas foi também reforçada devido ao aumento de imigrantes económicos, que viam na instituição de asilo uma oportunidade de garantir a sua admissão e melhorar as suas condições vida no país de destino, como referiu a Ex-Alta Comissária para os Refugiados em 1997, a Sadako Ogata²⁰.

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.

Paralelamente, alguns Estados Europeus têm vindo, paulatinamente, a reconhecer algumas alternativas jurídicas para aqueles a quem não reconhecem o estatuto de refugiado, reconhecendo, contudo, a impossibilidade de estes regressarem aos seus países de origem sem colocar as suas vidas ou liberdade em perigo. Surgem assim medidas como a proteção temporária (a nível europeu), o estatuto humanitário (em Portugal), o estatuto de tolerância (na Alemanha) e a autorização excecional de permanência (no Reino Unido).

4.1.1. Diálogo Intergovernamental

O Tratado de Roma (1957) apenas previu a livre circulação de pessoas, não contendo qualquer medida em matéria migração. 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, porém, esta, na maioria dos casos, tornou-se um intercâmbio informal de experiências e competências entre Estados-membros.

Dada a impossibilidade de alcançar um acordo ao nível da Comunidade Europeia, alguns países (França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos) criaram o “Espaço Schengen” (território sem fronteiras), conjugando dois conceitos que podem ser antagónicos, a livre circulação e a segurança.

Com o Mercado Único instituído pelo Ato Único Europeu, a livre circulação de trabalhadores comunitários e o seu direito de permanência noutros Estados-membros

²⁰ A procura de asilo por imigrantes económicos alcançou picos muito elevados quando as portas da Europa Ocidental se fecharam para esta forma de migração

foram desenvolvidos, contudo a livre circulação de nacionais de países terceiros não percorreu o mesmo caminho (como por exemplo no Reino Unido). Paralelamente houve um reforço do controlo das fronteiras externas e do aumento da severidade da política europeia de asilo e imigração (medidas de compensação pela liberdade de circulação). O Mercado Único privou os Estados de instrumentos nacionais de controlo da entrada e da identidade das pessoas, assim, para assegurar um nível de segurança razoável, foi necessário reforçar o controlo das fronteiras externas. Durante este período foi criada a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAS) onde se inscreveram medidas para proteção dos Estados de pedidos de asilo que não correspondiam aos requisitos da Convenção de 1951 e diminuir o fluxo migratório para a Europa.

Por esta altura a Comunidade Europeia teve de escolher um de dois caminhos: restringir a entrada dos que procuravam asilo (contrariando os objetivos do Mercado Único e da Convenção de Schengen) ou adotar políticas internas, mas 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, mas, posteriormente, através da Convenção de Dublin, decidiram-se pela harmonização do direito de asilo.

A Convenção de Dublin (1990) possui, entre outros aspetos, 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 controlo da entrada no território comunitário. Se nenhum destes critérios for passível de aplicação, o Estado responsável pela análise do pedido seria aquele onde o requerente tinha depositado o primeiro pedido de asilo (art. 8º, Convenção de Dublin)²¹. Esta Convenção teve como objetivo terminar com o envio sucessivo de requerentes de asilo de país para país, impedindo que todos se declarassem incompetentes para a análise do pedido.

Previu-se igualmente as obrigações que os Estado-membros responsáveis pela análise do pedido terão de respeitar (art. 10º, Convenção de Dublin): (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

²¹ Evitando o asilo-shopping

analisado e que se encontre noutra 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 num outro Estado-membro e (iv) retomar a seu cargo qualquer estrangeiro cujo pedido tenha sido indeferido e se encontre noutra Estado-membro em situação irregular.

Importa, contudo, realçar que esta Convenção não trouxe nenhuma grande novidade ao nível das condições de análise do pedido de asilo²², de forma a evitar uma solução que desse “carácter comunitário às decisões”²³. Os Estado-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, CAS e art. 3º/5, Convenção de Schengen)²⁴.

A Convenção de Dublin estabeleceu ainda algumas obrigações no que diz respeito à transferência e troca de informação sobre requerentes de asilo. Em consequência 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). Estes organismos permitem a troca de informações sobre migrantes, tráfico, legislação, políticas de asilo, jurisprudência, etc.

4.2. 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 Estado-membros e na tentativa de que a legislação, nesta matéria, dos vários países fosse o mais semelhante possível. Já nos aspetos externos concentrava-se na necessidade de prevenção dos motivos que levavam à existência de imigrantes e refugiados e no investimento na coordenação de políticas entre Estado-membros nestas matérias.

²² Esta continua a depender do direito nacional, desde que este esteja em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951

²³ Teresa Cierco

²⁴ 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 Resoluções de Londres que englobaram a Resolução sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados²⁵, a Resolução relativa à abordagem harmonizada das questões referentes ao país terceiro de acolhimento²⁶ e as Conclusões sobre países onde não se verificam graves riscos de perseguição²⁷.

Um pedido de asilo apresentado por alguém com origem num país considerado seguro é rejeitado por ser manifestamente injustificado, com exceção dos casos em que o requerente consegue demonstrar factos e produzir meios de prova que justifiquem o receio de perseguição no país de origem. O problema deste conceito surge, todavia, quando é utilizado para excluir pessoas de uma determinada nacionalidade de obterem proteção internacional, podendo mesmo consubstanciar-se na violação do princípio do *non-refoulement*.

O Tratado de Maastricht (1992) provocou um novo desenvolvimento nas políticas de asilo. Levou à criação da instituição de proteção temporária (1997) e as questões de asilo e imigração passaram a ser desenvolvidas em conformidade com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e com a Convenção de Genebra. Assim, pela primeira vez, existe uma referência às obrigações internacionais permitindo a cooperação entre países e não ações 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 do pedido e possibilidade do requerente permanecer no território do Estado durante o processo) e ainda a Resolução sobre proteção temporária.

²⁵ 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

²⁶ Definiu critérios para determinar qual o Estado Terceiro de acolhimento e quais os princípios para o regresso de um requerente para esse Estado

²⁷ Países de origem que são considerados seguros. Os E-ms são considerados, à partida, Estados seguros

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 esta alteração não ter tido muitas consequências imediatas.

4.3. Sistema Europeu Comum de Asilo

Com o desenvolvimento atual da União Europeia houve a necessidade de, a par de outras matérias, serem criadas 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*. Esta tomada de consciência e este processo não têm, porém, sido fáceis nem rápidos.

O grande problema nesta matéria nos dias de hoje é compatibilizar duas realidades que, aparentemente, parecem inconciliáveis: por um lado a necessidade de cumprimento das obrigações internacionais relativamente aos refugiados e, por outro, a necessidade de proteção e segurança das suas fronteiras.

4.3.1. 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 nos países 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 através da instauração de um espeço judicial europeu, de uma melhor cooperação entre autoridades judiciais e policiais nacionais (Europol), de uma definição de uma estratégia global relativa às migrações e de uma política de asilo e de acolhimento de refugiados uniforme. Foi ainda criado o Observatório Europeu dos Fenómenos Racistas e Xenófobos na luta contra o racismo, a xenofobia e o antissemitismo 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 encarregue de elaborar a Carta dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos da União Europeia, foram ainda elaborados os elementos fundamentais do Sistema Europeu Comum de Asilo: (i) determinação do Estado 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 e (iv) aproximação das regras de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado. Em 2000, foi criado o mecanismo de revisão (*scoreboard*) para 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 visou apoiar os programas nacionais dos Estado-membros em matérias de requerentes de asilo, integração de refugiados e repatriação voluntária. Este Fundo é distribuído anualmente aos Estado-membros tendo em conta o número de pedidos de asilo que recebem e o número de refugiados e beneficiários de proteção temporária que acolhem. Este 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 Estado-membros.

Em 2003, foi aprovado o Regulamento de Dublin II (que substitui a Convenção de Dublin). Nele estão consagrados os mesmos princípios da Convenção e os mesmos critérios de determinação do Estado-membros responsável pela análise de um pedido de asilo na União Europeia. A grande alteração deste Regulamento foi tornar a Convenção num verdadeiro instrumento comunitário.

A Comissão Europeia, ao longo dos anos, foi fazendo diversas Comunicações, entre elas destacam-se três: a primeira recomenda a elaboração de um programa de reinstalação a nível europeu para facilitar a chegada organizada e segura dos refugiados à União, a segunda impelia os Estado-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) e a terceira sugeria a aplicação de programas regionais de proteção (medidas com o

objetivo de aumentarem a capacidade de proteção, apoiar infraestruturas locais e a inserção local de refugiados).

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 garantirem proteção a todos os que dela necessitem e a implementação de programas de reinstalação de refugiados a partir de países terceiros e que envolvam dois ou mais Estado-membros.

Entre 2003 e 2005 foram também adotadas Diretivas sobre a problemática dos refugiados em especial as Diretivas 2003/9/CE, 2004/83/CE e 2005/5/CE, que estabeleceram normas com condições e procedimentos mínimos para requerentes de asilo. No entanto, deixaram à descrição dos Estado-membros consagrar melhores condições ou procedimentos para a proteção dos requerentes.

4.3.2. 2ª fase do Sistema Europeu Comum de Asilo (2005 até aos dias de hoje)

Nesta segunda fase, o principal objetivo foi a concretização do que tinha sido planeado na primeira fase, cobrindo os aspetos que não tinham sido cobertos ou que haviam ficado deficitariamente protegidos, especialmente no que diz respeito à uniformização do regime nos diferentes Estado-membros.

Verifica-se, todavia, que continua a fraca harmonização entre os Estados mantendo-se uma elevada incerteza e insegurança no que diz respeito ao acolhimento e à decisão, uma vez que estas mantêm-se na dependência das diferentes legislações nacionais.

O aumento da ameaça de terrorismo e do crime organizado em território europeu levou, inevitavelmente, ao aumento do sentimento de insegurança, o que provocou, consequentemente, a diminuição da liberdade de entrada no território da União Europeia tendo havido um reforço das medidas de controlo de fronteiras. Ainda em 2005 foi criada a Agência Europeia para a Gestão e Cooperação Operacional das Fronteiras Externas (FRONTEX).

A FRONTEX 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 Estado-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. Nele podemos encontrar a estruturação de diversos regulamentos europeus, mas em termos materiais não existe nenhuma novidade muito relevante. De uma forma mais concreta, definiu: 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 número de pessoas que o país pode receber, medidas mais rígidas para aplicação do mecanismo do reagrupamento familiar e o reforço do papel e dos meios do FRONTEX. Por outro lado, este pacto não é juridicamente vinculativo, por isso, cada Estado-membro continua a ser o responsável pela definição destas medidas.

Na sequência do Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo foi criado entre 2010 e 2011, o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO) que visa a implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo, ou seja, o objetivo é que os pedidos individuais de asilo sejam tratados de forma coerente por todos os Estado-membros. Este apoio concretiza-se de várias formas: (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 Estado-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) e (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).

4.4. Tratado de Lisboa (2007)

O Tratado de Lisboa (elaborado em 2007 e que entrou em vigor em 2009) estabeleceu o objetivo de criar uma política comum de asilo, imigração e controlo externo de fronteiras (art. 61º/2), pretendendo-se atingir a uniformização, em especial, relativamente ao estatuto de asilo para nacionais de países terceiros, 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.

4.5. Acordo União Europeia - Turquia

Entre 2015 e 2016, a União Europeia e a Turquia chegaram a um acordo para tentar diminuir a migração proveniente deste país para a União. 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 seja reinstalado na União Europeia.

Ficou ainda estabelecido que os requerentes de asilo apenas sejam 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 aquando do término da primeira tranche.

4.5.1. Críticas ao acordo União Europeia - Turquia

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

Dentro da União Europeia, tendo em consideração a Diretiva 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: (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 e (v) concessão da possibilidade de pedir o estatuto de refugiado e de receber proteção internacional como estipulada na Convenção de Genebra; para além de outros requisitos que podem ser estabelecidos internamente. 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.

A União Europeia afirma que a Turquia cumpre todos os requisitos para ser considerada como um país seguro, uma vez que os requerentes de asilo não vêm a sua vida nem a sua liberdade colocada sobre ameaça e que este país cumpre todos os requisitos de proteção internacional dos requerentes, pois, se assim não fosse o acordo nunca poderia ter sido estabelecido. Esta não é, contudo, a posição de Organizações Internacionais que trabalham nesta área, como por exemplo a Amnistia Internacional ou a *Human Rights Watch*.

Estas organizações defendem, por um lado, que na Turquia as leis e as políticas que regulam as condições de vida dos refugiados (sendo os Sírios que estão aqui em causa) não cumprem os requisitos internacionais, isto é, não conferem todos os direitos que lhes deveriam ser reconhecidos e, 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. Por outro lado, e

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 da União Europeia estar a violar o princípio do *non-refoulement*. Esta análise está associada à classificação da Turquia como um Estado Terceiro Seguro ou não. Se se considerar que este país como não seguro pelos motivos acima invocados implica uma violação grave dos princípios fundamentais do direito internacional nesta matéria.

5. Global Safety Passport

5.1. O que é

Atualmente encontramos na comunidade internacional um sistema de proteção que dependente obrigatoriamente da entrada dos requerentes de asilo nos países em que pretendem ser acolhidos. Por outras palavras, tendo em conta este 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 sim direito de pedir asilo).

Podem assim, colocar-se várias questões, nomeadamente, qual o custo (humano, social, monetário, etc.) desta deslocação, se é razoável exigir este custo aqueles que fogem, se não se está a fomentar o tráfico de seres humanos ao criar entraves à entrada de refugiados, etc. Este sistema tem vários problemas, mas de entre eles, destacam-se dois. Por um lado, 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. Por outro lado, 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). Este 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. Não criaria o direito de viver legalmente num determinado país nem o direito de obter a proteção requerida (até porque a atribuição deste documento implicaria uma análise rápida, preliminar e urgente), mas poderia permitir ajudar a solucionar ou ajudar a diminuir os dois problemas acima referidos.

Primeiramente o GSP possibilitaria aos requerentes de asilo a travessia entre o país de origem e o de destino de forma segura e legal. Evitar-se-ia que estes recorressem a traficantes, que se submetessem a tantos riscos (como atravessamento do deserto ou do mediterrâneo) uma vez que o GSP seria admitido como documento legal para fins da legislação que regulamenta as obrigações das empresas de transporte comercial. Por sua vez, permitiria aos requerentes passar e/ou entrar nos territórios dos estados, na medida em que, em princípio, aqueles que patrulham as fronteiras (terrestres ou marítimas) e as águas internacionais não poderiam impedir a passagem/entrada de detentores de GSP.

5.2. 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, DUDH) e na crescente preocupação de esvaziamento de redes de tráfico e de auxílio à migração.

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 (especialmente a partir de 2015).

As propostas de criação de corredores humanitários são, porém, frequentemente afastadas, na medida em que implicam o consenso entre diversos Estados pois as travessias obrigam a percorrer diversos países. O fundamento principal para a recusa destas propostas é o princípio da Soberania dos Estados, ou seja, cada país tem o poder de decidir quem entra e quem sai, seja para permanecer ou simplesmente como corredor para outro local.

Neste 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 que os Estados não tenham a tentação de criar e implementar medidas que visem aumentar a dificuldade de entrada destes no seu território. Assim, como referido inicialmente neste ponto, a aplicação do GSP pressuporá sempre uma intenção meramente humanitária e não soberanista.

5.3. Atribuição do GSP

Segundo a proposta elaborada e apresentada na referida Conferência do Estoril quem teria a responsabilidade de conceder este passaporte internacional seria a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

O ACNUR, como foi visto anteriormente, foi criado em 1951 com o intuito de fornecer proteção internacional aos refugiados e, a par com os Governos dos diversos países, encontrar soluções duradouras para estas 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 necessária 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, supervisionando, dos Governos relativamente aos números e condições.

Em 2015 foi elaborado um novo documento onde podemos encontrar um alargamento ou um aprofundamento do mandato do ACNUR relativamente aos refugiados e a outras pessoas que provoquem preocupação. Este novo documento, entre outras medidas, visou estabelecer 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, a função de assistência humanitária do ACNUR, nomeadamente no que diz 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 das Nações Unidas para que este instrumento possa ter sucesso efetivo e não meramente teórico, não basta, por isso, a iniciativa da Agência.

5.4. Princípio da Soberania dos Estados

É necessário também ressaltar 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 fronteira 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 do ampliação do fenómeno do terrorismo, diminuição do sentimento de segurança, etc.) a aceitação do GSP poderá não ocorrer.

A existência de um passaporte global como foi pensado o GSP 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 destas pessoas (reforço novamente a ideia de que se trata aqui da mera entrada e não a autorização de permanência no território de entrada), ou seja, os Estados deixam de ter o controlo de quem entra, passando a ter apenas o controlo de quem permanece no seu território. A diminuição do âmbito do conceito de soberania que encontramos aqui, encontra-se justificada com a doutrina

Responsability-to-protect (R2P), aprovada por pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2005.

A aceitação pelos Estados deste novo instrumento poderá, também, ter consequências negativas, nomeadamente ao nível da concessão do estatuto de refugiado, pois, os países poderão querer aumentar o número de requisitos ou a rigidez da avaliação dos mesmos, dificultando a atribuição do estatuto de refugiado, o que poderá ser contraproducente relativamente ao objetivo inicial do GSP.

6. Conclusão

Tendo em conta a evolução da política global para os refugiados, desde o início do século XX, no âmbito das Nações Unidas e do ACNUR percebemos 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, permitiu 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.

É certo que, apesar de toda a evolução 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 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 tem também havido recuos que têm colocado em causa o apoio que a União Europeia poderia dar, inclusive a nível internacional, sobretudo desde 2014/2015.

Com todo este contexto e desenvolvimento da cena internacional e europeia, 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 ou por mar, dos países de origem para os países de acolhimento. Apesar das limitações deste instrumento que não resolve muitos dos problemas associados às questões dos refugiados em geral nem à questão do acolhimento

no país de destino, permitiria, contudo, integrar no sistema internacional de proteção dos refugiados pessoas que atualmente se encontram fora dele.

Porém, apesar de todo o progresso em matéria de asilo, é ainda visível que os Estados não estão preparados (a nível político, social e estrutural), para ceder parte da sua soberania para que este instrumento tenha consequências práticas e reais na vida e na proteção dos refugiados.

Em jeito de conclusão, para que haja uma real diminuição do sofrimento destas pessoas durante as suas viagens é indispensável que a Comunidade Internacional se una e consiga chegar a um consenso quanto a algum instrumento de proteção, independentemente de qual ele seja.

7. Bibliografia e fontes

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, *A situação dos refugiados no mundo 2000 : cinquenta anos de ação humanitária*, Nova Iorque, ACNUR, 2000, p. 13 a 37

CIERCO, Teresa, *A Instituição de Asilo na União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 88

CIERCO, Teresa, *A Instituição de Asilo na União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 88 a 161

KINGSLEY, Patrick, *A Nova Odisseia — A História da Crise Europeia dos Refugiados*, The Guardian, 2016, p. 111

LAFONT, Cristina, “Sovereignty and International Protection of Human Rights”, *The Journal of Political Philosophy*: volume 24, number 4, 2016, p. 427 a 445

MARINHO, Inês Filipa Pires, “O Direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções”, *Estudos de Direito Europeu e Internacional dos Direitos Humanos*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 205 a 242

MILOVANOVIC, Zlat, “Refugees at Real Borders: Legal and Policy Issues”, *Papers from the 4th Annual International Conference in European Integration*, Ostrava, 2016, p. 17 a 28

MOLDOVAN, Carmen, “Is the EU-Turkey Action Plan an effective or just an apparent solution to the refugee crisis?”, *CES Working Papers Vol. 9 Issue 3*, Centre for European Studies (CES), Alexandria, 2017, p. 195 a 208

<http://www.refworld.org/docid/557050fa4.html>, última consulta a 10/6/2018

<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html>, última consulta a 10/6/2018

<https://www.amnistia.pt/acordo-entre-lideres-da-ue-e-da-turquia-desfere-um-golpe-mortal-no-direito-a-requerer-asilo/>, última consulta a 11/6/2018

<https://www.hrw.org/pt/news/2016/06/20/291184>, última consulta a 11/6/2018

<http://reporting.unhcr.org/node/2520?y=2015#year>, última consulta a 11/6/2018

<http://www.unhcr.org/publications/fundraising/528a0a2da/unhcr-global-appeal-2014-2015-lebanon.html?query=population>, última consulta a 11/6/2018

<http://www.unhcr.org/58e625aa7>, última consulta a 11/6/2018

Imagem de capa: <http://www.politize.com.br/crise-dos-refugiados/>, 15/6/2018