



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

**O ACORDO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E TURQUIA PARA READMISSÃO DE
REFUGIADOS E OS CONCEITOS DE PRIMEIRO PAÍS DE ASILO E PAÍS
TERCEIRO SEGURO**

JOSÉ RENATO LARANJEIRA DE PEREIRA

BRASÍLIA, 2017

**O ACORDO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E TURQUIA PARA READMISSÃO DE
REFUGIADOS E OS CONCEITOS DE PRIMEIRO PAÍS DE ASILO E PAÍS
TERCEIRO SEGURO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Professor Dr. Marcelo da Costa Pinto Neves

Co-orientador: Dr. Maurício Palma

Brasília

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**O ACORDO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E TURQUIA PARA READMISSÃO DE
REFUGIADOS E OS CONCEITOS DE PRIMEIRO PAÍS DE ASILO E PAÍS
TERCEIRO SEGURO**

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Marcelo da Costa Pinto Neves (Orientador)

Doutor Maurício Palma (Co-orientador)

Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto

Professor Doutor Juliano Zaiden Benvindo

AGRADECIMENTOS

A meus pais, pelo berço

A minha irmã, pela força

À Universidade de Brasília, primeiro contato de mundo

À Cidade Eterna

Ao tempo, que castiga

Ao mar, que afaga e afoga

A ambos, cuja consciência nos faz humanos

E a Sophia, minha fonte de luz, meu canto de estrelas, meu Diadorim: por tudo que seu ser manifesta

Travessia.

- Riobaldo

“Marquet, (...)

O que tu pensarias dessas Guernicas anos 2000? Quem pintará os sírios que dormem no embalo do som de bombas?”

- Leopoldo Pomés ou Marquet, barbeiro louco, símbolo europeu

RESUMO

A Guerra Civil Síria levou à maior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial. Os países mais afetados pela migração em massa são os que fazem fronteira com a Síria, como Líbano, Jordânia e Turquia, bem como os Estados europeus, em especial a Grécia e os países dos Balcãs. Nesse contexto, a União Europeia celebrou um acordo com a Turquia para devolver ao país requerentes irregulares de asilo que, antes de chegarem às fronteiras europeias, passaram por território turco. O objetivo desta monografia é analisar se o acordo respeita o princípio de direito internacional do *non-refoulement* e as noções de primeiro país de asilo e terceiro país seguro, previstos no direito europeu, de modo a conferir se os sírios que vivem na Turquia têm acesso aos direitos previstos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Palavras-chave: crise de refugiados; Guerra Civil Síria; Acordo UE-Turquia; primeiro país de asilo; terceiro país seguro; *non-refoulement*; Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados; ACNUR.

ABSTRACT

The Syrian Civil War led to the greatest refugee crisis since World War II. The most affected countries are the ones bordering Syria, such as Lebanon, Jordan and Turkey, as well as the European States, especially Greece and the Balkan States. In this context, European Union signed an agreement with Turkey in order to return to the latter irregular asylum seekers whom, before arriving in Europe, crossed the Turkish territory. The aim of this undergraduate thesis is to analyze whether the agreement respects the *non-refoulement* international law principle and the notions of first country of asylum and safe third country, as described by the European law, so as to ascertain whether Syrians in Turkey are having access to the rights established under UN's Convention Relating to the Status of Refugees.

Keywords: refugee crisis; Syrian Civil War; EU-Turkey Agreement; first country of asylum; safe third country; *non-refoulement*; Convention Relating to the Status of Refugees; UNHCR.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
I. GUERRA CIVIL	12
1. Autoritarismo e revolução: antecedentes do conflito	12
2. Crise migratória: acontecimentos e números	18
a. Impactos nos países do Oriente Médio	18
b. Impactos na Europa	21
II. DIREITO INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS	25
1. O Novo Direito Internacional para Refugiados: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)	27
a. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	27
b. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)	28
c. Aplicação da Convenção de 1951 a indivíduos fugindo de situações de conflito armado ou de violência	32
2. Princípio da Não-Devolução (Non-refoulement)	34
3. Primeiro país de asilo	38
4. País terceiro seguro	40
III. O ACORDO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E TURQUIA PARA READMISSÃO DE REQUERENTES IRREGULARES DE ASILO E A SITUAÇÃO DOS SÍRIOS EM TERRITÓRIO TURCO	45
1. O Acordo Entre a União Europeia e a República da Turquia Sobre a Readmissão de Pessoas que Residem sem Autorização	45
2. O Regime de Proteção Temporária	49
3. Denúncias a respeito do tratamento do Estado turco em relação aos refugiados sírios	55
4. Aplicação dos conceitos de primeiro país de asilo e de terceiro país seguro ao caso turco	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
BIBLIOGRAFIA	67

INTRODUÇÃO

A guerra civil Síria provocou uma crise humanitária que já levou à emigração de mais de 5 milhões de pessoas, das quais metade são crianças. A leva de migração já é considerada a maior desde a Segunda Guerra Mundial¹, e a parcela mais expressiva dos refugiados está concentrada em países do Oriente Médio, como Turquia, Líbano, Jordânia e Egito, e da Europa (UNHCR, 2017).

O conflito se desencadeou a partir de levantes populares contra o regime autoritário do presidente sírio Bashar al-Assad na cidade de Deraa, sudoeste da Síria. Os protestos se iniciaram de forma pacífica no dia 26 de janeiro de 2011, depois que adolescentes foram presos e torturados pela polícia por picharem frases contra Assad no muro de sua escola. As forças policiais estatais responderam com violência, matando centenas de sírios e prendendo muitos outros (SYRIA'S, 2017). A reação desproporcional do Estado, no entanto, não conteve os protestos, e, em março do mesmo ano, o país já sofria com revoltas em todo seu território que clamavam por maior abertura política e reformas econômicas (SADAT, 2015, p. 1).

No mês de julho de 2011, desertores do exército sírio formaram o grupo Exército Sírio Livre com o objetivo de derrubar o governo de Assad. Com isso, deu-se início à luta armada que desembocou na atual guerra civil, atualmente uma intrincada rede de interesses (SYRIA'S, 2017). Hoje, o Exército Rebelde Sírio e os apoiadores de Assad são apenas dois dos agentes da guerra, aos quais se uniram os interesses de mais uma série de outros grupos como Estado Islâmico e Hezbollah, bem como de minorias étnicas como curdos, cristãos e ramificações muçulmanas tanto sunitas quanto xiitas, revelando divisões etno-religiosas presentes há tempos no país e causadas, em grande parte, devido à ocupação europeia na região, que não respeitou diferenças étnicas no território dominado. A isso, soma-se o fato de que o conflito lida com interesses de outros países da região, que, por um lado, temem que o conflito influencie revoltas dentro de seus próprios territórios, quanto, por outro, aproveitam a oportunidade ou para manter o governo de Assad enquanto seu aliado - caso do Irã - ou para retirá-lo e levar alguém de sua confiança ao poder, como desejam a Arábia Saudita e outros países do Golfo

¹ Estima-se que, na Segunda Guerra Mundial, cerca de 40 milhões de europeus tiveram que deixar suas casas por conta do conflito. Fonte: DE PILLIS, Lydia; SALUJA, Kulwant; LU, Denise (2015). *A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world*. **The Washington Post**, 21 dez. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>. Acesso 12 nov. 2017.

Pérsico que formam a Liga Árabe (CARPENTER, 2013). Em meio a essa intrincada rede, Estados Unidos e Rússia disputam a influência sobre a região apoiados por seus respectivos aliados (MALANTOWICZ, 2013; SYRIA' S, 2017). A guerra já deixou mais de 470 mil sírios mortos, dos quais 55 mil eram crianças, e é cenário de crimes de guerra como uso de armas químicas, ataques a civis, estupros e execuções em massa (UN: BOTH, 2017).

Esse cenário de guerra, pobreza e falência do Estado levou a um êxodo maciço de sírios para outros países em busca de proteção. A travessia, realizada na maioria das vezes por contrabandistas, é extremamente perigosa, e milhares de refugiados já morreram ao tentá-la (MINTEH, 2016).

O êxodo sírio influenciou uma escalada populacional entre países vizinhos (UNHCR, 2017a). Líbano, Turquia, Jordânia e Egito são os destinos que mais receberam sírios, mais de 4 milhões, e, por conta disso, sofrem com sérios problemas de infraestrutura, como falhas na prestação de serviços públicos como saúde, educação e transporte, bem como em seu sistema econômico, levando a um aumento generalizado de preços (UNHCR, 2016a, p. 3). A Europa é também um dos principais destinos, com cerca de um milhão de pessoas atravessando as fronteiras europeias em busca de proteção desde 2011 (UNHCR, 2017a). No entanto, a reação dos países europeus quanto ao influxo em massa de pessoas tem se dividido: alguns adotaram políticas mais simpáticas à entrada de refugiados, como a Alemanha e a Suécia (MINTEH, 2016); outros, como a Hungria, têm defendido o fechamento de suas fronteiras (KELLIHER, 2016). Apesar disso, o continente europeu recebeu, até a publicação deste trabalho, menos de um quinto do total de solicitações de refúgio sírias, o que mantém a alta concentração de refugiados nos países do Oriente Médio.

Nesse cenário, uma das medidas adotadas pela União Europeia para aliviar a entrada maciça de imigrantes em suas fronteiras foi o acordo firmado em 2016 com a Turquia para reduzir a entrada irregular de sírios na Grécia vindos da Turquia. De acordo com o documento, todo imigrante que entrar ilegalmente na Europa pode ser devolvido à Turquia em troca de um refugiado sírio que tenha entrado irregularmente na Turquia depois de ter transitado no território de algum Estado Membro europeu. A União Europeia também ofereceu um auxílio de 6 bilhões de euros para o governo turco arcar com despesas relativos à devolução destes imigrantes. Por trás do acordo, muitos alegam haver interesses políticos e econômicos de am-

bas as partes que podem estar levando à violação dos direitos de refugiados previstos na legislação internacional (BORGES, 2017).

O presente trabalho analisará o tratado em questão com enfoque em sua relação com o princípio da não devolução (*non-refoulement*, no original em francês), que proíbe Estados de devolverem um refugiado a país em que possa sofrer perseguição ou aonde haja risco de tortura. De acordo com as autoridades europeias, o acordo não viola o princípio por embasar-se nos conceitos de primeiro país de asilo e de país terceiro seguro, previstos respectivamente nos artigos 35 e 38 da Diretiva 2013/32/UE, que regula o procedimento de asilo do bloco europeu, e dos quais se falará mais adiante (BORGES, 2017). Nosso intuito é conferir se o documento está de fato em concordância com estes conceitos.

No primeiro capítulo, serão investigadas as origens da Guerra Civil Síria, evento que deu origem à leva de migração que hoje já constitui problema global. A história do país na segunda metade do século XX será pincelada de modo a elaborar um breve panorama sobre como o país veio a se tornar alvo de governos autoritários e como sua situação se deteriorou até o surgimento da revolução síria. Será tratado também como tem se distribuído a leva de imigração síria pelas regiões mais afetadas, especialmente o continente europeu e a Turquia, para que sejam melhor compreendidas as razões para a assinatura do acordo entre europeus e turcos.

O segundo capítulo abordará a legislação internacional sobre refugiados, mais especificamente a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, dentro da qual será analisado o conceito de refugiado e sua aplicação em casos de guerra, bem como os principais aspectos do princípio da não-devolução. Por fim, serão analisados os conceitos de primeiro país de asilo e de terceiro país seguro, de modo a construir o embasamento teórico para uma posterior análise de sua adequação dentro do acordo entre UE e Turquia.

No terceiro capítulo, serão delineados os principais aspectos do acordo e da legislação turca aplicada aos refugiados sírios. Serão analisados também os possíveis interesses envolvidos no acordo, bem como se a situação na Turquia é favorável aos imigrantes sírios a ponto de poder ser considerada um país terceiro seguro nos termos da Diretiva 2013/32/UE. Com isso, poderemos enfim analisar se o documento internacional se adequa de fato aos direitos previstos na Convenção de 1951 e na legislação europeia para refugiados.

I. GUERRA CIVIL

1. Autoritarismo e revolução: antecedentes do conflito

O território hoje compreendido como Síria, Líbano, Jordânia, Israel e o que resta da Palestina fora, por mais de quatrocentos anos, conhecido simplesmente como Síria, ou, mais especificamente, como Províncias Sírias do Império Otomano (CHAITANI, 2007, p. X). A segmentação do espaço em diferentes Estados só ocorreu com o fim da Primeira Guerra Mundial, quando o Império Britânico e a França assinaram com os otomanos o Tratado de Sèvres em 1920, por meio do qual os dois países europeus dividiram entre si a administração de boa parte da região (BUNTON & CLEVELAND, 2009, p. 164).

Ingleses e franceses instituíram entidades chamadas de mandatos, pelas quais davam aos povos que habitavam seus domínios no Oriente Médio uma falsa aparência de autodeterminação (BUNTON & CLEVELAND, 2009, p. 164). Justificava-se a adoção dessa forma de governo com base na suposta incapacidade de seus habitantes em se governar com independência. Nesse sentido, de acordo com a retórica ocidental, essas populações deveriam ser submetidas à tutela das nações ditas avançadas até o momento em que fossem consideradas hábeis a se autogovernarem.

Na prática, os mandatos se assemelhavam em muito à dominação promovida pelas potências europeias na política imperialista do século XIX, e se distinguiam destes apenas pela promessa de que os poderes mandatários (detidos pelos europeus) seriam, em algum momento no futuro, tidos por terminados. Dava-se assim a oportunidade a franceses e ingleses de assegurar seus interesses no Oriente Médio enquanto mantinham o discurso de autodeterminação dos povos que dominavam (BUNTON & CLEVELAND, 2009, p. 172). Tal configuração, que deu origem à atual formação do Oriente Médio sem levar em consideração as diferenças etno-religiosas da região, perdurou até o fim da Segunda Guerra Mundial, quando o sistema colonial se tornou insustentável para uma Europa devastada pela guerra. Em 1945, os movimentos sírios contra a dominação francesa cresceram, até que, na primavera do ano seguinte, a independência foi conquistada (BUNTON & CLEVELAND, 2009, p. 230).

A emergência da Guerra Fria transformou o Oriente Médio em campo de disputa entre Estados Unidos e União Soviética. Ainda debilitadas pelo período de dominação pelo qual passaram na primeira metade do século, as nações árabes continuaram dependentes de ajuda

externa, e cada uma deu seu apoio a uma das duas potências da época em troca de assistência financeira e armas. Governados por jovens militares que tomaram o poder com discursos nacionalistas, os países da região tornaram-se palco de regimes autoritários e corruptos que perduraram por décadas, transformando o Oriente Médio em zona de constante instabilidade política (CHAITANI, 2007, p. 273).

A Síria foi apoiada pelo regime soviético ao longo da Guerra Fria e se transformou no principal centro de influência do mundo socialista na região. Entre a segunda metade dos anos 40 e fins da década de 50, o país foi palco de uma série de golpes de Estado, até que, em 1961, o partido político Ba'ath, de postura nacionalista e predominantemente militar, tomou o poder. Em 1970, ascendeu para a liderança do governo o jovem militar de origem humilde Hafiz al-Assad, que permaneceu no cargo até sua morte, em 2000 (CLEVELAND & BURTON, 2009, p 397). Assad foi responsável por manter a estabilidade política dentro do território sírio, e o partido, sob sua liderança, assumiu uma visão com traços seculares e mais abertos ao pluralismo religioso (ANDERSON, 2015).

Em seus primeiros anos de governo, Hafiz al-Assad promoveu melhorias na qualidade de vida dos habitantes do campo pelo aumento do acesso à saúde e educação e por meio de políticas de reforma agrária, bem como na economia do país com a ajuda do financiamento de outros países do Oriente Médio. Foi responsável por manter certa estabilidade política no país, inclusive entre os diferentes grupos religiosos minoritários que ocupam seu território (HAVLOVÁ, 2015). Também promoveu maior igualdade de gênero, patrocinando leis que concediam direitos iguais para as mulheres e inclusive indicando uma mulher para o cargo de Ministra da Cultura em 1976.

No entanto, nem todas essas políticas alcançaram o sucesso pretendido: a reforma agrária foi limitada pela atitude inflexível dos grandes proprietários do país, que não concordavam em ceder suas terras; o crescimento econômico, extremamente dependente da política dos outros países do Oriente Médio, não garantiu autonomia à Síria, e, ao fim da década de 1970, por conta de prejuízos advindos das guerras contra Israel, o país já adotava medidas de austeridade; a concessão estatal de maiores direitos às mulheres esbarrou na resiliência da sociedade em aceitar as mudanças; e a abertura do acesso à educação não foi capaz de suprir o

aumento populacional, o que levou à lotação das salas de aula e à diminuição da qualidade do ensino.

Seu governo também foi marcado pela ampliação de seu poderio militar sob patrocínio soviético, bem como pela corrupção e pela restrição a liberdades individuais. Seus opositores eram amplamente perseguidos e os meios de comunicação sofriam com a censura estatal. (CLEVELAND & BUTTON, 2009, pp. 397-407). Dessa forma, manteve-se um paradoxo representado pelo comprometimento a reformas e, ao mesmo tempo, pela preservação de um regime militar autoritário. Como afirmam Cleveland e Bunton (2009, p. 404), “[a] transformação da Síria era controlada pelo Estado, não pela energia criativa de indivíduos. No fim das contas, o Estado era sufocante, ineficiente e opressivo”².

Com a morte de Hafiz al-Assad, o poder sírio passou às mãos de seu filho, Bashar al-Assad. Educado na Europa, o novo governante foi fonte de esperanças ao iniciar um processo de abertura política que foi chamado de “Primavera de Damasco”, pelo qual prometia a democratização do país. No entanto, em meados de 2001, quando críticas a seu governo por corrupção começaram a surgir, Assad acusou seus opositores de terem se unido aos inimigos da nação, e, no mês de agosto, retomou a política autoritária adotada sob o regime de seu pai (HRW, 2010). No período que esteve no poder, perseguiu críticos de seu governo, aumentou a censura a publicações artísticas e meios de comunicação e impediu ou manteve sob vigilância o acesso a determinados *sites* e mídias sociais. No setor econômico, por outro lado, trouxe à tona um plano de reforma que privatizou bancos e facilitou a entrada de investimentos externos, apontado por críticos como atitudes voltadas ao enriquecimento da família Assad e de seus apoiadores, membros de uma elite corrupta (HALDEVANG, 2017).

Foi nesse cenário que, em 2011, um grupo de adolescentes foi preso e torturado em Deraa, cidade no sul da Síria, por pichar mensagens contra o governo de Bashar al-Assad no muro da escola estatal em que estudava. Um dos jovens, Hamza al-Khateeb, de apenas 13 anos, não aguentou os ferimentos e morreu nas mãos das forças de segurança do Estado, o que desencadeou uma reação generalizada na cidade (SYRIA’S, 2017).

² Tradução nossa de “*The transformation of Syria was to be controlled by the state, not fueled by the creative energy of individuals. And in the end the state was stifling, inefficient, and oppressive.*”

Indignada com a atitude violenta da polícia, a população foi às ruas da cidade para protestar pacificamente pela liberação dos estudantes. A polícia reagiu com truculência, e centenas de pessoas foram mortas e outras tantas presas (SYRIA'S, 2017). Os protestos se espalharam então por todo o país, inspirados pelos movimentos democráticos ocorridos em países como Tunísia, Egito e Líbia, que formaram a Primavera Árabe, ocorrida na primeira metade da década de 2010 e caracterizada por protestos maciços por reformas políticas e econômicas em países do Oriente Médio dominados há décadas por governos autoritários (BHARDWAJ, 2012). A população já não mais se mobilizava pelo caso isolado dos garotos presos, mas por uma mudança completa na estrutura estatal síria. A queda dos governos da Tunísia e do Egito deu forças para que sírios pedissem por reformas econômicas e políticas no país, incluindo o direito à liberdade de expressão e o fim da censura aos meios de comunicação. O levante não parou nem mesmo com a morte e prisão de milhares de cidadãos.

Em julho do mesmo ano, civis desertores do exército sírio formaram o Exército Livre da Síria, grupo armado rebelde que nasceu com o objetivo de lutar pela derrubada do governo de Bashar al-Assad, dando início ao maior conflito armado do século XXI (SYRIA'S, 2017). Outros grupos se uniram ao conflito, como o Hezbollah e o Estado Islâmico, lidando com interesses diversos que se misturaram aos do presidente sírio e seus opositores, bem como de países da região do Oriente Médio e de outras partes do mundo (CARPENTER, 2013), como EUA, Rússia, China, França e Inglaterra (SYRIA CRISIS, 2015).

Essa multiplicidade de interesses que ronda o conflito reflete a importância geopolítica da Síria no Oriente Médio. Por um lado, acabar com a guerra pode significar um caminho para a estabilidade da região, que é historicamente uma zona conturbada. Por outro, países vizinhos como Arábia Saudita e Irã temem que a continuidade do conflito faça com que os movimentos sociais alcancem também suas fronteiras, disseminando ainda mais o fenômeno da Primavera Árabe na região e ameaçando seus governos. Além disso, o país é uma colcha de retalhos etno-religiosa, com sua população dividida entre árabes sunitas (cerca de 60% da população); cristãos (entre 10%-12%); alauitas, ramificação xiita da qual fazem parte Bashar al-Assad e a maior parte de seus apoiadores no governo (10%-12%); drusos (~6%); e outras minorias étnicas sunitas, curdas e armenas (CARPENTER, 2013). Nas décadas anteriores à guerra, certa estabilidade religiosa imperou no país, sem grandes conflitos entre essas comunidades (HAVLOVÁ, 2015). No entanto, com a eclosão do conflito, tais diferenças vieram à

tona, e, apesar de não se reduzir a isso, a guerra civil passou a refletir, em boa parte, a rivalidade entre sunitas e xiitas no Oriente Médio. Vale ressaltar que o Exército Livre Sírio é formado por sunitas, enquanto a elite governante e a maior parte das forças armadas do país são formadas por ramificações xiitas, como dito acima (CARPENTER, 2013).

Essa rivalidade também é repercutida na disputa entre Arábia Saudita, governada por sunitas, e Irã, de governo xiita, para dominar a região. Em meio a isso, a Síria também tem sido motivo de tensão mundial entre, de um lado, Estados Unidos e alguns países da Europa, que pretendem derrubar o governo de Assad, contrário ao Ocidente, e, do outro, Rússia e China, parceiros comerciais de longa data do governo sírio (CARPENTER, 2013). O grupo terrorista Estado Islâmico forma outra frente de oposição, não só ao governo sírio, mas também à aliança formada por EUA e seus aliados (HAVLOVÁ, 2015). Já no cenário interno, o principal grupo político opositor a Assad é a Coalizão Nacional Síria da Oposição e das Forças Revolucionárias, do qual faz parte o Exército Livre Sírio e que é reconhecido por Estados Unidos e seus aliados como legítimo representante do povo sírio (US, 2012, p. xv). Outros grupos, de menor proporção, também formam oposição ao regime, cada um com seus próprios projetos, formando um quadro extremamente fragmentado na luta contra Assad (HAVLOVÁ, 2015).

Os principais aliados internacionais de Bashar al-Assad na guerra civil são Irã e Rússia, que, tão logo eclodiu o conflito armado e cresceu a ameaça da tomada de Damasco pelas forças rebeldes, lançaram-se em defesa do governante sírio, garantindo suporte financeiro, político e armamentista (JENKINS, 2014, p. 7).

Os interesses de cada país variam. Para o Irã, a queda de Assad significaria a perda de um aliado importante na região, dado que é de etnia alauita, que tem proximidade com os xiitas que fazem parte da elite iraniana. Além disso, teme-se que o fim do regime sírio venha a inspirar movimentos voltados ao fim da República Islâmica, que molda o Estado iraniano. A ajuda do país às forças governistas tem se voltado principalmente ao suporte financeiro e ao treinamento de tropas (JENKINS, 2014, p. 7).

A vitória dos opositores do governo também enfraqueceria um importante aliado do Irã, o Hezbollah. Por conta disso, o grupo fundamentalista islâmico, que tem base no Líbano,

tem dado apoio militar ao governo sírio para manter alianças estratégicas e rotas para o fornecimento de armas que passam pelo território sírio (JENKINS, 2014, pp. 3, 7).

A Rússia, por sua vez, tem a Síria como histórica aliada no Oriente Médio, e manter o governo como está significa a manutenção de sua influência na região (PICCOLLI, MACHADO & MONTEIRO, 2016). Importante comprador de seus armamentos, a Síria também abriga uma importante base naval militar utilizada pelo exército russo, o porto de Tartus, que dá acesso ao Mar Mediterrâneo. Por conta disso, o governo de Putin tem dado amplo suporte ao governo sírio por meio do fornecimento de armas, helicópteros, sistemas de defesa aérea, treinamento de combatentes e aconselhamento militar. Chegou ainda a vetar nove resoluções do Conselho de Segurança da ONU voltadas à imposição de sanções à Síria no período entre 4 de outubro de 2011 e 24 de outubro de 2017, na maior parte das ocasiões acompanhado pela China³ (MACHADO & MENDELSKI, 2015, p. 59). As ações russas, tanto em território sírio quanto no plano político, fundam-se retoricamente na defesa do direito internacional e da soberania dos Estados (PICCOLLI, MACHADO & MONTEIRO, 2016; RUSSIA, 2013).

Como principais opositores ao governo de Assad, por sua vez, figuram países como Arábia Saudita, Turquia e Estados Unidos. Os interesses variam entre estes atores. No caso da Arábia Saudita e de seus aliados do Golfo Pérsico, pesa a rivalidade histórica com o Irã, marcada principalmente pelas diferenças etno-religiosas entre os países e pelas ambições nucleares de Teerã, esta última uma grande preocupação da política norteamericana e europeia. Com a queda do governo sírio, sauditas pretendem isolar ainda mais os iranianos na região, e para tanto contam com o apoio dos Estados Unidos, interessado tanto na estabilidade da região quanto em tirar a Síria da zona de influência russa. O governo turco também se juntou à luta pela derrubada de Assad, em grande parte também por conta de divisões sectaristas em seu próprio território. (CARPENTER, 2013; KARAVELI, 2012).

Apesar da formação dessa frente internacional contra Bashar al-Assad, as ações militares têm sido empreendidas não sem certa hesitação, principalmente por parte dos EUA. A in-

³ A lista dos vetos russos a resoluções do Conselho de Segurança pode ser acessada em <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>. No que tange aos vetos por ocasião da Guerra Civil Síria, o primeiro deles, de 4 de outubro de 2011, foi contra resolução que pretendia impor sanções ao fornecimento de armas ao governo sírio por conta de violações a direitos humanos ocorridas no país. O último, de 24 de outubro de 2017, bloqueou resolução que pretendia estender por um ano o mandato da Organização para a Proibição de Armas Químicas para investigar o uso de armas químicas no país.

certeza sobre o futuro da Síria depois da resolução do conflito, bem como o receio de que armamentos pesados caiam nas mãos de grupos jihadistas, impede que estes países deem suporte efetivo aos rebeldes para derrubarem de vez o governo de Assad. O governo norte-americano já inclusive pretendeu intentar uma intervenção unilateral em território sírio, mas esbarrou nos esforços da diplomacia russa no Conselho de Segurança da ONU (MACHADO & MENDELSKI, 2015; JENKINS, 2014, p. 4; HAVLOVÁ, 2015, p. 2).

A União Europeia também se opõe a Assad, e se uniu aos EUA na imposição de sanções econômicas e em condenações a violações de direitos humanos realizadas pelas forças armadas sírias. No entanto, as sanções não tiveram o resultado pretendido, uma vez que o regime sírio continuou a comercializar com países como Rússia e Irã, o que fez o país manter-se firme frente ao fechamento de outros mercados. No campo militar, por sua vez, desde o início do conflito, a UE recusou-se a intervir na Síria (HAVLOVÁ, 2015).

Essa imensa gama de interesses conflitantes transformou a guerra síria em um caleidoscópio de atores que torna difícil tanto sua compreensão quanto a esperança de um fim próximo. O conflito armado ainda deve perdurar por anos, contrariando as perspectivas de que a paz seja obtida por meio do diálogo político entre as partes (JENKINS, 2014, pp. 17 e 18). No meio disso, o sofrimento causado pelos perigos da guerra levou a população civil a fugir massivamente do país em busca de refúgio.

2. Crise migratória: acontecimentos e números

a. Impactos nos países do Oriente Médio

Ataques aéreos, detenções arbitrárias, estupros, torturas, uso de armas químicas e desaparecimentos forçados em áreas tanto civis quanto militares, aliados à diminuição de ajuda humanitária por parte da comunidade internacional, têm levado à falência das instituições sírias. De acordo com a organização não governamental Human Rights Watch, a situação no país é tal que, para a população civil, pouca alternativa resta que não seja a busca de refúgio em outro país, ainda que para tanto seja necessário colocar a vida em risco para atravessar fronteiras, por terra ou por mar (HRW, 2017).

Durante o primeiro ano do conflito, a maioria dos sírios que buscava refúgio era formada por pessoas mais abastadas financeiramente e por jovens ativistas que estavam diretamente ligados à organização da revolução e, por conta disso, figuravam como alvos primários do regime. Posteriormente, a razão para o aumento do número de refugiados foi a piora nas condições de subsistência a partir da destruição das cidades por bombardeios. Hoje, a perpetuação do conflito e a falta de perspectiva para seu fim diminui cada vez mais a probabilidade de um retorno imediato por parte dos refugiados a suas casas (ÖZDEN, 2013, p. 4).

Até o dia 18 de setembro de 2017, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR, 2017) já contabilizava 5.220.932 refugiados sírios registrados, dos quais cerca de 2,4 milhões seriam crianças (SYRIA'S, 2017), enquanto a população em campos de refugiados chegava a 464 mil pessoas. Do total de migrantes, mais de 4,5 milhões estão distribuídos entre países do Oriente Médio e do norte da África. A proximidade territorial, muito mais do que condições financeiras ou de infraestrutura, tem sido o elemento decisivo para que países como Turquia, Líbano, Jordânia e Egito sejam os principais destinos dos refugiados. O imenso fluxo de pessoas tem levado esses países a adotarem medidas restritivas para a entrada de refugiados, que incluem a exigência de visto, o bloqueio de assistência humanitária e o isolamento dos imigrantes em campos de refugiados em suas fronteiras (ACHIUME, 2015).

O Líbano foi o país que, proporcionalmente, mais recebeu sírios em relação ao total de sua população: em 2015, registrava-se 1 milhão de refugiados para um total de 6 milhões de habitantes (UNHCR, 2017). De modo a frear o crescimento populacional que inflou sua máquina pública, o país, apesar de ter assinado acordos bilaterais com a Síria para a livre entrada de sírios em seu território, passou, desde 2015, a exigir visto para permitir que eles atravessem suas fronteiras. Além disso, mantém regulações rigorosas para a renovação de documentos de permanência, o que impacta fortemente a liberdade de locomoção e o acesso a educação e saúde por parte dos sírios (HRW, 2017).

Já o país que mais recebeu sírios em números absolutos foi a Turquia, para onde foram mais de 3 milhões de refugiados (UNHCR, 2017). Além das dificuldades impostas para os sírios que já estão em seu território, que lidam diariamente com a dificuldade de assimilação pela falta de infraestrutura turca, as autoridades fronteiriças passaram a aumentar a restrição para a entrada de refugiados e têm inclusive feito uso de violência contra migrantes, utilizan-

do canhões de água e até mesmo armas de fogo contra os sírios. Apesar de, quando da entrada dos primeiros 200 refugiados sírios que entraram no país, em abril de 2011, o Ministro das Relações Exteriores turco ter anunciado que a Turquia estaria de portas abertas para os sírios que “não estivessem felizes em casa” (ÖZDEN, 2013, p. 1), cinco anos depois, oito pessoas que tentavam entrar no território foram mortas pelo exército turco na fronteira, dentre as quais figuravam mulheres e crianças (HRW, 2016). Esse foi apenas um de pelo menos 6 outros incidentes em que soldados turcos empregaram violência para expulsar refugiados em sua fronteira com a Síria (HRW, 2017b). O presidente turco Recep Tayyip Erdogan negou as acusações, e o exército turco afirmou que só abre fogo contra contrabandistas armados, não contra civis (ENSOR, 2016). Tudo isso se deu mesmo depois da assinatura do polêmico acordo com a União Europeia, do qual se falará mais a frente, pelo qual o governo turco se comprometeu, em troca de uma ajuda de custo de 6 bilhões de euros, a readmitir e proteger todos os que, depois de transitar por território turco, chegassem de modo irregular às fronteiras europeias (BORGES, 2017; GOGOU, 2017).

Depois de Turquia e Líbano, o país que mais recebeu pessoas por conta da guerra síria foi a Jordânia, que tem em seu território mais de 650 mil refugiados (UNHCR, 2017). No entanto, depois de um ataque terrorista promovido pelo Estado Islâmico que matou seis soldados em um de seus campos de refugiados, o país também fechou suas fronteiras e bloqueou assistência humanitária para 70 mil sírios que aguardavam permissão para permanência no país (HRW, 2017). A Jordânia já vinha sendo constantemente criticada pelas condições precárias de subsistência em seus acampamentos (BLACK, 2016).

Em grande medida, as dificuldades pelas quais os sírios passam no Oriente Médio resultam da falta de infraestrutura que os países da região têm para recebê-los. Alta no desemprego, aumento de preços sobre bens de consumo, sobrecarga em serviços básicos como saúde e educação são elementos representativos do que se passa com os países vizinhos da Síria, que têm a sobrevivência de seus serviços públicos postas em cheque com o aumento populacional que sofrem pela entrada de tantas pessoas em um curto espaço de tempo. Por conta disso, emergem nesses países movimentos anti imigração e até mesmo anti-arábicos (ÖZDEN, 2013, p. 1), que intensificam ainda mais as dificuldades pelas quais passam os sírios longe de seu país.

O influxo tão expressivo de sírios nesses países, que não se compara ao que ocorre em nenhum outro lugar do mundo, inclusive no continente europeu, faz com que se chame a atenção para a necessidade de haver um compartilhamento de custos entre a comunidade internacional para que a crise migratória que assola a região não desestruture ainda mais seus governos (ACHIUME, 2015).

b. Impactos na Europa

Depois do Oriente Médio, a região mais afetada pela imigração oriunda da guerra civil síria foi a Europa. Desde o início do conflito, mais de 970.000 sírios (UNHCR, 2017) entraram com pedidos de asilo a países europeus, sendo a Alemanha, com cerca de 450 mil pedidos, e a Suécia, com 110 mil, os Estados que mais receberam pedidos⁴. O mês de setembro de 2015 marcou o período de maior entrada de pessoas, quando 64 mil sírios solicitaram asilo na região.

Uma das principais rotas utilizada pelos refugiados para chegar à Europa é pelo mar. Os sírios, na maioria das vezes saídos da Turquia, contratam contrabandistas que os fazem chegar ao continente europeu pela Grécia em uma travessia perigosa. Contatados via redes sociais, os contrabandistas reúnem grupos de centenas de migrantes e os alocam em barcos minúsculos para a travessia marítima (UNHCR, 2016b). A imagem abaixo ilustra o fluxo migratório que parte da Turquia em direção à Europa.

⁴ Dados do Migration Policy Centre, do European University Institute. Disponível em <http://syrianrefugees.eu/asylum/>. Acesso em 13 nov 2017.

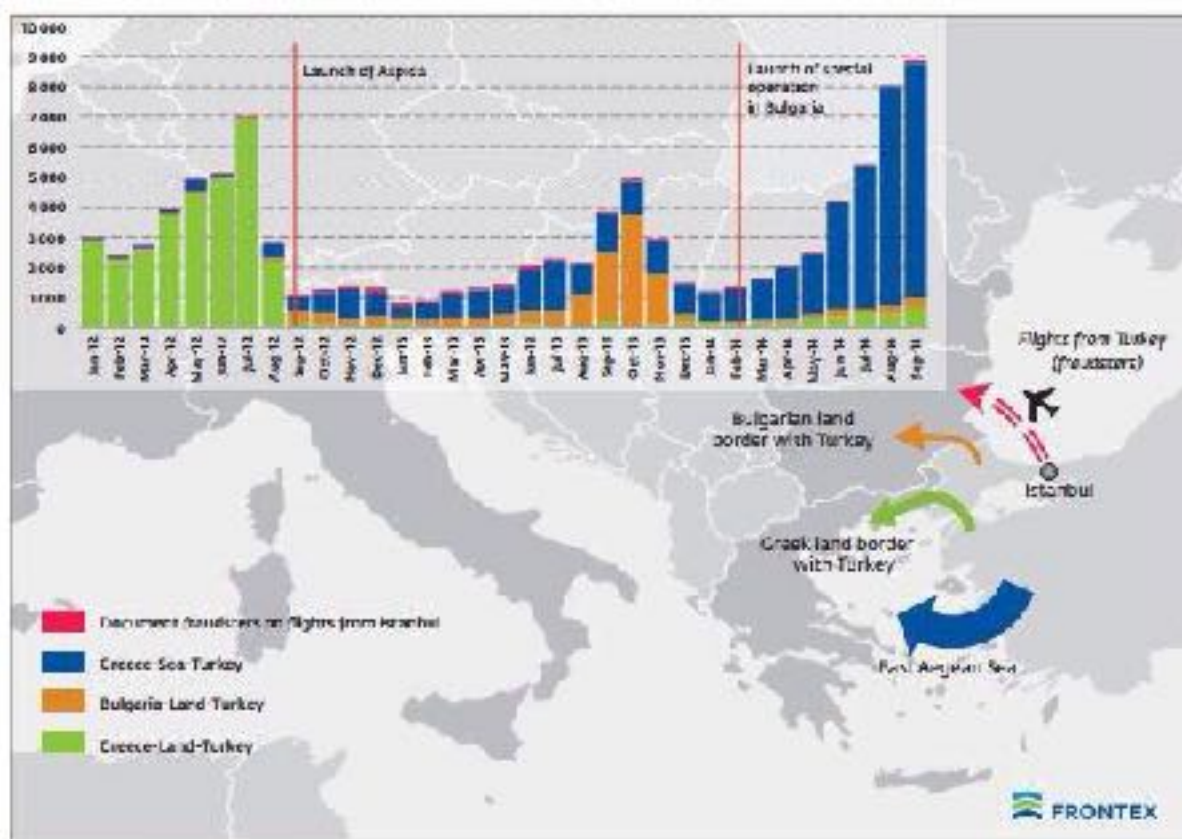


Imagem 1

Fonte: https://twitter.com/SimonFRCox/status/573424254567485441/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.freemovement.org.uk%2Fsettlement-of-syrian-refugees-uk-bottom-of-league-table%2F, acesso em 30 de setembro de 2017, às 10:40.

Milhares de sírios já morreram no meio do caminho, a maioria afogados após os barcos em que estavam, sem estrutura para suportar quantidades tão grandes de pessoas, afundarem no meio do mar. Em 2016, contabilizava-se uma morte para 88 refugiados que conseguiram chegar ao continente, em comparação com dados do ano anterior que apontavam para uma morte a cada 269 chegadas, o que demonstra uma piora gradual nas condições de travessia dos migrantes (UNHCR, 2016b)⁵.

⁵ Os dados abrangem refugiados de todo o Oriente Médio e do continente africano.

Os refugiados que conseguem chegar a terra firme ainda estão sujeitos a interrogatórios e detenções por parte das polícias locais europeias (CAMPBELL, 2017). Os julgamentos normalmente são demorados e as condições das prisões desumanas, e decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos⁶ já confirmaram a precariedade dos procedimentos de recebimento dos imigrantes pelas autoridades gregas, italianas e maltesas, cujos países já foram inclusive condenados por violações aos direitos de liberdade de locomoção e por tortura, dadas as péssimas condições mentais a que submetem os imigrantes (BORG-BARTHET, 2017).

Do lado da sociedade europeia, a repulsa em relação aos refugiados cresce, movida por grupos de extrema-direita que, em um fenômeno que já se alastra por todo o Ocidente, ascendem paralelamente ao medo de uma parcela da população que se sente ameaçada pela chegada de estrangeiros a seu território. A disseminação de ataques terroristas pela Europa nos últimos anos, o aumento no nível de desemprego e crises de identidade nacional são elementos que levam uma parte expressiva de europeus a pressionar seus governos a fecharem suas fronteiras (ZIZEK, 2017; HALL, 2006). Apesar disso, as opiniões contrárias à imigração não são unânimes, e manifestações favoráveis à aceitação de imigrantes têm aumentado (DYKSTRA, 2016).

Para Dykstra (2016), o papel da mídia na proliferação de estereótipos também foi crucial para a construção dessa visão preconceituosa a respeito da imigração. Nos meios de comunicação, refugiados são comumente retratados como potenciais terroristas ou como fator predominante para os problemas econômicos pelos quais passa a Europa. A partir disso, constrói-se uma visão paradoxal a respeito desses indivíduos: por um lado, são sujeitos indignos de ajuda, uma vez que representam uma ameaça à estabilidade do continente; por outro, são mostrados como merecedores de ajuda humanitária, enquanto seres humanos, conforme se vê das imagens de crianças mostradas por propagandas de ONGs que pedem por doações e das construções de campos de refugiados pelos governos dos países receptores. Nesse contexto, a ajuda surge como alibi para a recusa das potências em não resolver o problema da migração, seja pelo lado da resolução do conflito que assola a Síria, seja pelo lado da acolhida dos refugiados dentro de suas próprias fronteiras. Concede-se, pois, meios para mera manutenção das condições mínimas de subsistência para os sírios que não conseguiram asilo, enquanto a eles é

⁶ Vide casos *M S S v Belgium and Greece* (2011) 53 EHRR 2; *Aden Ahmed v Malta* ECHR App No 55352/12 (23 July 2013); *Hirsi Jamaa v Italy* (2012) 55 EHRR 21, da Corte Europeia de Direitos humanos.

recusado o status de sujeito de direitos dentro da ordem jurídica de um país. Como resultado, os campos de refugiados se tornam limbos dentro dos quais os migrantes perdem seu status de sujeito de direitos defendidos pela ordem jurídica internacional, e as sociedades ocidentais garantem o que Zizek (2017) chama de o “direito de não serem incomodadas”, ou seja, o direito de manter os indesejados refugiados a uma distância segura o bastante para não se tornarem um estorvo para os cidadãos europeus.

Foi neste cenário que a União Europeia se uniu a turcos para a assinatura do acordo que permite a devolução à Turquia dos refugiados que tenham passado por seu território antes de alcançarem ilegalmente a Europa. Antes de nos debruçarmos sobre o tratado, no entanto, será analisada a legislação internacional para refugiados, de modo a compreender melhor os direitos que refugiados têm e que devem ser garantidos pela comunidade internacional.

II. DIREITO INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS

A normatização internacional para o instituto do refúgio é estreitamente ligada ao conceito de soberania. Nele se fundamenta a autoridade do Estado para exercer jurisdição sobre determinado território, e, por consequência disso, o poder que tem de definir as regras, a divisão de poderes, bem como quais são os indivíduos autorizados a entrar, sair ou permanecer no espaço abrangido pelas suas fronteiras (GOODWIN-GILL, 2014, p. 1). Em seu conceito clássico, soberania é atributo exclusivo de Estados, e a todos eles é reconhecida, independentemente de seu grau de influência dentro da comunidade internacional, de seu poder bélico ou do tamanho de seu território. Indivíduos, Organizações Internacionais e Organizações Não-Governamentais, apesar de serem sujeitos de direitos protegidos pela comunidade internacional, não são entes soberanos. Ou seja, ainda que um indivíduo, uma organização ou um órgão regional, como a União Europeia, por exemplo, atue em nome de um Estado, isso não quer dizer que passou, deste momento, a ser soberano em detrimento daquele em nome de quem falam. Meramente foi-lhe delegado poder representativo *a partir* do poder soberano estatal. Na visão de Crawford (2012, p. 118), falar-se de “Estado soberano” soa quase como um pleonismo, já que tanto o sentido de Estado quanto de soberania se pressupõem.

A ideia de soberania ganha nova evidência em tempos de crises migratórias. Mais recentemente, em especial a partir da Primavera Árabe, que levou a um aumento considerável no fluxo migratório ao redor do mundo por conta dos conflitos que originou, Estados, provocados pelo medo de que a entrada de refugiados em seu território seja uma ameaça a sua estabilidade, têm fechado suas fronteiras com base no poder que derivam da soberania para proteger seus interesses internos. Essa atitude levou à sobrecarga de Estados em cuja vizinhança existem conflitos armados ou perseguição a grupos específicos, por se tornarem o destino para onde grandes fluxos de pessoas buscam proteção e por não contarem com auxílio internacional para repartir os custos trazidos pelo aumento populacional causado (ACHIUME, 2015).

A soberania tem, no entanto, limites impostos pelo direito internacional, inclusive no que diz respeito à responsabilidade de Estados em relação a refugiados. A proteção legal conferida a estes últimos é justificada na necessidade de garantia de seus direitos fundamentais, apesar da ausência de proteção recebida dos Estados dos quais são nacionais. Funda-se no disposto em tratados internacionais, princípios gerais do direito, normas consuetudinárias in-

ternacionais, legislações nacionais e diretrizes seguidas pelos Estados e por órgãos como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, ou UNHCR, na sigla em inglês) e suas recomendações (GOODWIN-GILL, 2014, p. 2).

No plano do direito internacional, considera-se como primeiro passo para a moderna construção da proteção a refugiados a criação, pela extinta Liga das Nações, do Alto Comissariado para Refugiados em 1921. Nos anos seguintes, entre 1922 e 1928, por conta da Revolução Russa e da série de revoltas e guerras ocorridas em decorrência do declínio do Império Otomano, países que formavam a Liga das Nações celebraram tratados que garantiam o status de refugiados a pessoas provenientes de localidades específicas, como russos que não fossem protegidos pelo Governo da União Soviética ou armênios, sírios e curdos ameaçados pelo regime turco, dando vazão ao delineamento de conceitos que foram posteriormente adotados por grande parte da comunidade internacional (JAEGGER, 2001).

Em 1933, ainda no âmbito da Liga das Nações, foi assinada a Convenção Relativa ao Status Internacional de Refugiados. Firmado entre 9 países, incluindo França e Inglaterra, as duas principais potências de então, o tratado foi responsável por dar caráter internacional ao princípio da não-devolução (*non-refoulement*), que impede a devolução de refugiados para os países dos quais fugiram por ameaça de tortura ou por temor de perseguição (JAEGGER, 2001, p. 730).

O próximo marco para o direito internacional para refugiados ocorreu já no âmbito das Nações Unidas, e consistiu na celebração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados no ano de 1951 em Genebra. O tratado fundou uma nova fase na defesa dos direitos de refugiados e estabeleceu parâmetros para a proteção de refugiados que vigem ainda hoje. Dada a importância do documento, nos debruçaremos sobre seu conteúdo adiante, logo após tratar do órgão internacional responsável por lidar com a questão de refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Posteriormente, será descrito mais detalhadamente o princípio do *non-refoulement*. Por fim, serão analisados os conceitos de primeiro país de asilo e país terceiro seguro de acordo com o texto da Diretiva 2013/32/UE, da União Europeia, e sobre os quais se fundamentou normativamente o Acordo assinado entre União Europeia e Turquia.

1. O Novo Direito Internacional para Refugiados: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)

O fim da Segunda Guerra Mundial e a posterior fundação da Organização das Nações Unidas levaram a uma nova fase do direito internacional para refugiados. Em 1950, foi criado o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), o órgão designado pela Organização das Nações Unidas para garantir proteção internacional, assistência humanitária e para buscar soluções permanentes para os problemas dos refugiados. No ano seguinte, a redação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, ainda em vigor, estabeleceu o atual direito internacional para refugiados, traçando parâmetros para a definição do conceito de refugiado e as principais obrigações de Estados para a proteção desses indivíduos (ACNUR, 2013, p. 9).

a. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

O ACNUR é o órgão designado pela Organização das Nações Unidas para garantir proteção internacional, assistência humanitária e buscar soluções permanentes para os problemas dos refugiados, tanto em conjunto com Estados, dando apoio no processo de alocação dessas pessoas, quanto exercendo pressão para que Estados cumpram as obrigações acordadas na Convenção de 1951. O órgão foi fundado a partir da adoção de seu Estatuto pela Assembleia Geral das Nações Unidas (UNHCR, 2001).

Inicialmente, o campo de atuação do ACNUR se equivalia em muito ao determinado pela Convenção de 1951, mas, ao longo dos anos, sua responsabilidade foi expandida para incluir grupos de migrantes que não são protegidos pela Convenção. Pessoas sem nacionalidade, refugiados dentro de seus próprios países (refugiados internos), repatriados e os chamados *mandate refugees*⁷ passaram a ser considerados como refugiados de acordo com o Estatuto e outras resoluções da Assembleia Geral, apesar de não o serem pela Convenção. A prote-

⁷ *Mandate refugees* são pessoas reconhecidas como refugiadas pelo ACNUR de acordo com seu Estatuto ou com resoluções da Assembleia Geral da ONU. O conceito tem especial importância em países que não são signatários da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967 (sobre o qual se falará adiante) em sua integridade (CARFMS, 2017. Mandate Refugees. Disponível em <http://rfmsot.apps01.yorku.ca/glossary-of-terms/mandate-refugees/>. Acesso em 28 nov 2017).

ção prevista em seu estatuto é especialmente importante em casos nos quais o Estado em que as pessoas buscam refúgio não é parte da Convenção (UNHCR, 2001, p. 24).

b. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)

Redigida em 1951, após o êxodo de cerca de um milhão de europeus em função da Segunda Guerra Mundial, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados define o conceito de refugiado e traça parâmetros e obrigações a serem adotados pelos Estados para a proteção desses indivíduos (UNHCR, 2001, p. 9).

Inicialmente, a aplicação do tratado se limitava aos refugiados que escapavam de eventos ocorridos na Europa antes de janeiro de 1951. Seu escopo foi ampliado em 1967, quando da assinatura do Protocolo das Nações Unidas Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que permitiu a aplicação das provisões definidas pela Convenção sem as restrições estipuladas pela Convenção, de modo a abranger refugiados de qualquer tempo e lugar do mundo (ACHIUME, 2015, p. 690, nota de rodapé 11). Alguns dos signatários, no entanto, resolveram ou por manter ambas as restrições expressas pelo tratado ou por modificar o escopo de uma ou de outra. Como se verá adiante, a Turquia foi um dos países que aderiu ao Protocolo de 1967 somente no que tangia à eliminação das restrições temporárias, mantendo a limitação geográfica do tratado para abranger somente refugiados provenientes do continente europeu (BORGES, 2017, p. 136).

A Convenção de 1951, em seu artigo 1A(2), define como refugiado o indivíduo que está fora do país de sua nacionalidade e que tem fundado medo de perseguição por sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupo social e que não pode ou, por conta desse temor, não quer valer-se da proteção desse país. Apátridas podem também ser considerados refugiados sob os mesmos diplomas normativos⁸, sendo o termo “país de sua nacionalidade” entendido como “país de sua residência habitual” (GOODWIN-GILL, 2014, p. 4).

⁸ A respeito da diferença de sentido de expressões como norma ou dispositivo e diploma normativo, vide NEVES, Marcelo, *Entre Hidra e Hércules*, pp. 1 a 3.

O texto da Convenção não determina o procedimento a ser adotado para o recebimento de refugiados, e se reserva o papel de prescrever parâmetros mínimos para o asseguramento de seus direitos, como, por exemplo, o de exercer atividade remunerada, de acesso a saúde e educação, dentre outros. Nesse sentido, a definição de como será o processo de análise do requerimento de refúgio é responsabilidade dos Estados, a quem cabe a decisão final de quem será aceito ou recusado em suas fronteiras.

Como visto, a Convenção de 1951 pressupõe para a qualificação de refugiado a existência de “fundado temor de perseguição”. De acordo com guia emitido pelo ACNUR a respeito da aplicação do Artigo 1º do diploma normativo, a noção de fundado temor pressupõe um elemento subjetivo e outro objetivo. O elemento subjetivo está na expressão temor, relativa a um estado mental, a ser analisado pelas autoridades de determinado país ou do ACNUR levando em conta a personalidade do indivíduo. O elemento objetivo, por sua vez, está na palavra fundado, que significa que o medo deve ter sido originado a partir de indícios constatáveis a partir das alegações do migrante bem como de um estudo a respeito da situação política de seu país de origem pelas autoridades do Estado que o recebe. Quanto ao significado de perseguição, deduz-se do Artigo 33 que qualquer ameaça em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertence ou das opiniões políticas do indivíduo pode ser considerada como perseguição nos termos da Convenção. (UNHCR, 2011).

A análise do requerimento de refugiado é reservada ao Estado signatário que receber o indivíduo, que determinará os procedimentos a serem seguidos pelas autoridades competentes para análise e reconhecimento do status de refugiado, sempre de acordo com as obrigações assumidas no âmbito da Convenção. Se o pedido de refúgio for rejeitado pelo Estado signatário por considerar que o indivíduo não se enquadra nos parâmetros estabelecidos na Convenção, deve ser concedido prazo e meios suficientes para que o indivíduo recorra da decisão para órgão jurisdicional do país, que analisará o requerimento e determinará se reconhecerá ou não o status de refugiado. O ACNUR tem papel decisivo na cooperação com os Estados nesse tipo de situação, prestando esclarecimentos que auxiliem os julgadores ou exercendo pressão sobre as autoridades estatais para cumprirem suas obrigações sob a Convenção (UNHCR, 2011; GOODWIN-GILL, 2014, p. 9). Em determinados casos, por outro lado, é possível que litígios envolvendo o direito de refugiados sejam analisados a nível regional. Na

Europa, por exemplo, a Corte Europeia de Direitos Humanos já se manifestou diversas vezes acerca de temas relativos ao direito de refugiados⁹.

Estar ausente do território do país de sua nacionalidade é condição necessária para o enquadramento do indivíduo como refugiado. Não necessariamente, no entanto, sua saída deve ter sido causada em razão da perseguição ou do receio em relação a ela, já que a legislação prevê que o fundado temor pode ter surgido em momento posterior ao de sua ausência, como por conta de alguma mudança política ocorrida enquanto o cidadão já estava em terras estrangeiras (GOODWIN-GILL, 2014, p. 4).

O conceito de proteção também é de extrema relevância para a legislação sobre refúgio. De acordo com Goodwin-Gill (2014), proteção, no sentido dado pela Convenção, significa o emprego do disposto em instrumentos legais, como tratados e legislações nacionais, que

“(...) prescrevem ou implementam as obrigações de Estados e que se propõem a garantir que nenhum refugiado em busca de asilo seja penalizado, deportado ou devolvido, e que todo refugiado tenha total acesso ao usufruto de direitos e benefícios que lhes são garantidos enquanto refugiados; bem como que os direitos humanos de cada refugiado sejam garantidos” (GOODWIN-GILL, 2014, p. 2)¹⁰.

Nesse sentido, a proteção objeto da Convenção diz respeito tanto à responsabilidade do país de origem do sujeito quanto da comunidade internacional como um todo de garantir o usufruto de direitos fundamentais. A partir do momento em que o Estado deixa de proteger seus cidadãos, surge a estes, uma vez fora de seu território, a possibilidade de serem considerados refugiados, devendo os países que os recebem garantir a proteção que lhes fora negada. O instituto da proteção é, pois, um fim em si mesmo, e nem mesmo a garantia de assistência humanitária, apesar de obviamente necessária, pode substituir a responsabilidade dos Estados em proteger essas pessoas pelo instituto do refúgio (GOODWIN-GILL, 2014, p. 2).

O diploma internacional também assinala as hipóteses em que cessa o status de refugiado, considerando que a proteção internacional não precisa ser garantida quando não é mais necessária ou justificável (UNHCR, 2011). Nesse sentido, de acordo com o artigo 1.C, a Con-

⁹ Vide nota 4 *supra*.

¹⁰ Tradução nossa de "(...) *prescribe or implement the obligations of states and which are intended to ensure that no refugee in search of asylum is penalized, expelled, or refouled, that every refugee enjoys the full complement of rights and benefits to which he or she is entitled as a refugee; and that the human rights of every refugee are guaranteed*".

venção deixa de ser aplicada a qualquer pessoa que se enquadre em uma das seguintes condições:

- 1) *“se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional”*. Nesse caso, três elementos são essenciais para se considerar que o indivíduo deixou de ser um refugiado: ele deve ter buscado proteção no país de origem de forma voluntária e intencional, e a proteção deve ter sido de fato concedida pelo Estado. A proteção internacional não cessa em casos em que o indivíduo tenha agido sob coação. Além disso, caso os motivos pelos quais fugiu de seu país de origem pela primeira vez voltem a ameaçá-lo depois de seu retorno, a pessoa pode vir a requisitar novo pedido de asilo (UNHCR, 2011, p. 23);
- 2) *“se, havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente.”* Caso similar ao do ponto anterior. É necessária a voluntariedade, o que representa que as condições de perseguição pelas quais o refugiado fugiu cessaram de ocorrer (UNHCR, 2011, p. 25);
- 3) *“se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu”*. Esta hipótese deriva da noção de que uma pessoa que recebe proteção nacional não tem direito a proteção internacional. Normalmente, esse tipo de caso se dá em relação ao país em que estabeleceu residência, como, por exemplo, o Estado que tenha recebido a pessoa como refugiada (UNHCR, 2011, p. 26);
- 4) *“se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido”*. Indica casos em que o indivíduo, apesar de não necessariamente ter passado a gozar de proteção no Estado que havia abandonado, retorna voluntariamente a ele com intenção de se restabelecer definitivamente em seu território. Não abrange casos em que tenha ido meramente visitar o país por período temporário (UNHCR, 2011, p. 26);
- 5) *“se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;*
Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um

refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar; para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores”.

O termo circunstâncias se refere a mudanças radicais e definitivas no país de origem do refugiado, a ponto de se assumir que as razões para o medo de ser perseguido tenham deixado de existir. O segundo parágrafo da cláusula confere uma exceção à norma nos casos em que o indivíduo tenha sofrido séria perseguição no passado que as transformações em seu país não são suficientes para mudar as condições adversas ao refugiado ou a sua família (UNHCR, 2011, p. 27);

6) *“tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual; Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar; para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.”* A hipótese final tem o mesmo sentido da anterior, com a diferença de que se aplica aos casos em que o refugiado se trata de pessoa apátrida.

As hipóteses citadas para a cessação do status de refugiado são exaustivas, o que indica que devem ser interpretadas restritivamente, sem inclusão de outros critérios por analogia. Essa visão categórica e restritiva indica que a Convenção assegura que o status não se sujeita a revisões frequentes por conta de mudanças temporárias na situação do país de origem do indivíduo, garantindo-lhe segurança a respeito da proteção que recebe. (UNHCR, 2011, pp. 23 e 24)

c. Aplicação da Convenção de 1951 a indivíduos fugindo de situações de conflito armado ou de violência

A explosão da Primavera Árabe e do deslocamento forçado de quantidades maciças de pessoas no início desta década levou a uma série de discussões a respeito do modo como de-

veria ser interpretada a Convenção quando aplicada a refugiados de guerra. Em meio ao debate, o ACNUR publicou o *Guideline on International Protection No. 12* (Guia para Proteção Internacional nº 12) (UNHCR, 2016a), em dezembro de 2016, que interpreta a Convenção de 1951 de modo a abranger, em seu conceito de refugiado, aqueles que escapam de situações de conflito armado ou de violência¹¹. A publicação do documento teve por motivação a resistência de alguns Estados em enquadrar tais indivíduos como refugiados ao exigir destes que provassem individualmente os motivos pelos quais estariam sendo perseguidos em seu país de origem. Em nota à imprensa, o diretor de Proteção Internacional da ACNUR, Volter Türk, afirmou que essa ideia iria de encontro ao histórico da Convenção de 1951, que sempre enquadrou como refugiados aqueles que escapassem de zonas de conflito, especialmente porque, na maioria das vezes, as guerras se proliferam em cenários de perseguição por afiliação étnica, religiosa, social ou política (UNHCR, 2016b).

O guia enquadra como refugiados nos termos da Convenção de 1951 indivíduos que escapam de situações de conflito armado ou de violência caso o Estado no qual se dá o conflito não tenha condições ou não queira proteger seus cidadãos (UNHCR, 2016a, p. 3). Sintomas disso seriam o colapso das instituições estatais, o não fornecimento de água, energia elétrica ou assistência médica, bem como a destruição de propriedades e o fechamento de escolas e hospitais pelas partes do conflito. De acordo com o entendimento do ACNUR, tal cenário pode ser considerado perseguição nos termos do artigo 1A(2) da Convenção, seja o emprego de tais medidas realizado pelo Estado ou por atores não estatais (UNHCR, 2016a, p. 4).

Isso porque, especialmente em contextos de guerra civil, muitas vezes a fronteira entre a ação estatal e a de grupos paramilitares, milicianos ou terroristas é difícil de identificar, levando em conta a frequente ocorrência de vínculos entre governos e esses grupos, muitas vezes por meio de instituições estatais corrompidas. Defender qualquer opinião política torna-se, nesse contexto, um risco muito alto, uma vez que grupos lutam entre si por diferentes razões político-ideológicas, o que gera reflexos sobre a população (UNHCR, 2016a, p. 5). Como afirma Volter Türk, o caso sírio reflete bem esse tipo de situação: com mais de mil grupos armados diferentes e a ausência generalizada de proteção estatal, fatores que se refletem na va-

¹¹ De acordo com o guia, o termo “situações de conflito armado e de violência” inclui conflitos entre dois ou mais Estados, entre Estado e grupos armados não estatais, bem como entre diferentes grupos armados não estatais. A ocorrência de bombardeios e tiroteios, bem como o emprego de armas químicas, carros bomba e minas terrestres, uma vez tendo afetado a população civil, permitem o enquadramento desse tipo de cenário como conflito armado ou situação de violência.

riedade de territórios dominados por diferentes grupos, sejam eles vinculados a Bashar al-Asad ou a seus opositores, a população sofre constantemente com a possibilidade de ser vítima de perseguição seja por sua opinião política, pelo território em que ocupa ou pela religião que segue, a depender do tipo de pensamento defendido por cada grupo (UNHCR, 2016c).

2. Princípio da Não-Devolução (*Non-refoulement*)

Dentre as principais obrigações definidas pela Convenção, destaca-se o princípio da não-devolução, também conhecido por seu nome em francês, *non-refoulement*. O princípio se aplica a qualquer pessoa enquadrada no conceito de refugiado expresso pelo Artigo 1A(2) da Convenção, e refere-se à vedação de que o Estado que recebe um refugiado envie-o a território, qualquer que seja, em que sofra risco de perseguição. Essa obrigação é essencial para o funcionamento da proteção de refugiados, por impedir violação a seus direitos fundamentais (GOODWIN-GILL, 2014, p. 5).

O princípio da não devolução é, de acordo com Borges (2017), um dos principais mecanismos de limitação do exercício da soberania por Estados e do controle sobre quem entra ou sai de seu território. É considerado um princípio de direito consuetudinário internacional, o que significa que sua aplicação não se restringe aos signatários dos tratados em que é previsto, mas é vinculante a todos os Estados, sejam ou não signatários da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967. Isso ocorre pelo fato de que a comunidade internacional se sujeita à jurisdição da Corte Internacional de Justiça, que, no artigo 38 de seu Estatuto¹², toma como fonte para o proferimento de suas decisões os costumes praticados por Estados, dentre os quais figura o *non-refoulement* (BORGES, 2017, p. 127).

¹² O artigo 38 do Estatuto prevê que “[a] Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;

b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;

c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;

d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.”

O Estatuto da Corte Internacional de Justiça pode ser acessado no site da Câmara dos Deputados, no link <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/EstCortIntJust.html>.

A primeira previsão normativa internacional do princípio foi dada pelo artigo 3º, da Convenção de 1933 (JAEGGER, 2001, p. 730):

Artigo 3º

Cada uma das Partes Contratantes se obriga a não remover ou expulsar de seu território, por medidas policiais como expulsões ou pela recusa de entrada em suas fronteiras (*refoulement*), refugiados que tenham sido autorizados a lá residir regularmente, ao menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública.¹³

A obrigação foi mantida pela Convenção de 1951, que, em seu artigo 33, atualmente em vigor, assim dispõe:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

O *non-refoulement* veda qualquer meio de remoção forçada, seja ela deportação, expulsão ou extradição por inadmissão na fronteira, como determinado pela expressão “de maneira alguma”, do artigo 33.1. Isso se aplica inclusive em casos em que o país de destino do solicitante de asilo não tem condições de recebê-lo, situação em que o Estado deverá ao menos dar acesso a seu território e a procedimentos de requisição de asilo “justos e eficazes” (UNHCR, 2007), de modo a impedir que o indivíduo seja colocado em risco, e que lhe seja garantido ao menos proteção temporária antes de enviá-lo a um país terceiro. Nesse tipo de situação, é obrigatório que, no país ao qual o refugiado for direcionado, não haja risco de perseguição pelos motivos delineados pelo artigo 1A(2) da Convenção, conforme se verá adiante na análise dos conceitos de primeiro país de asilo e de país terceiro seguro. O princípio também proíbe o cancelamento do status de refugiado e posterior expulsão de indivíduo

¹³ Tradução livre de “Article 3 - Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (*refoulement*), refugees who have been authorized to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order.”. O texto completo da Convenção de 1933 pode ser acessado em inglês no link <http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html> (acesso em 26 de outubro de 2017, às 15:06).

que tenha cometido atos criminosos ou de delinquência no Estado receptor depois de ter sua condição de refúgio reconhecida (GOODWIN-GILL, p. 5).

A imperatividade do artigo 33.1 é reiterada no artigo 42.1 da Convenção, que proíbe a formulação de reservas ao princípio do *non-refoulement*¹⁴. Observação similar foi feita pela Assembleia Geral das Nações Unidas em relatório de 12 de dezembro de 1997, no qual chamou-se atenção para o fato de que o princípio não está sujeito a derrogação, caracterizando-o, pois, como norma de *jus cogens* (ONU, 1997)¹⁵.

A análise da aplicação do princípio da não devolução é feita caso a caso. Essa previsão se dá, em primeiro lugar, para evitar a proliferação de requisições de refúgio manifestamente infundadas ou absurdas. Por outro lado, a recusa em garantir proteção sem uma análise aprofundada das circunstâncias individuais, bem como a garantia do direito de recurso por parte do indivíduo que tenha seu pedido de refúgio negado, seria inconsistente com o princípio da proibição de devolução (LAUTERPACHT e BETHLEHEM, 2003, pp. 116 e 117).

O *non-refoulement* não se aplica somente a quem foi formalmente reconhecido como refugiado. De acordo com o 1A(2) da Convenção, refugiado é aquele que tem fundado temor de perseguição. Nesse sentido, a norma não prevê que para a concessão de refúgio seja necessário ato formal provindo de órgão estatal ou internacional, mas meramente que o indivíduo se enquadre na situação descrita pelo dispositivo. Conforme determinado pelo ACNUR no *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (2011, § 28), o reconhecimento formal declara o status de refugiado, mas não transforma o indivíduo em um, ou seja, ele não se torna refugiado por conta do reconhecimento, mas é reconhecido por já sê-lo devido às circunstâncias em que se encontra.

De acordo com Lauterpacht e Bethlehem (2003, pp. 116 e 117), a mesma conclusão pode ser depreendida do artigo 31 da Convenção, que prevê que

¹⁴ Art. 42 - Reservas:

1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, outros que não os arts. 1o, 3o, 4o, 16 (1), 33, 36 a 46 inclusive.

¹⁵ O conceito de norma *jus cogens* está definido pelo artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que prevê que “uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”. O texto da norma está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm (acesso em 10 nov 2017).

Artigo 31

Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1o, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

O fato de o dispositivo se direcionar a refugiados que entraram irregularmente em determinado país e, por conseguinte, não foram formalmente reconhecidos pelas autoridades locais, reforça o fato de que a Convenção não toma esse tipo de formalidade como parâmetro para a garantia dos direitos expressos em seu texto. Por conseguinte, o mesmo deve se aplicar ao princípio da não devolução, especialmente pelo fato de que, conforme o já citado artigo 33.1, não há menção alguma à necessidade de formalização do status do indivíduo para sua aplicação (LAUTERPACHT e BETHLEHEM, 2003, pp. 116 e 117).

Nos parâmetros traçados pela Convenção de 1951, o benefício da não-devolução só pode ser negado, nos termos do parágrafo 2º de seu artigo 33, ao requerente de asilo que, por motivos sérios, seja considerado perigoso para a segurança ou para a comunidade do país em que se encontre. Ainda assim, tal exceção deve ser vista com cautela, uma vez que deve ser interpretada também à luz da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, da ONU. De acordo com seu artigo 3º, “[n]enhum Estado Parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura” (BRASIL).

Tal situação revela que o princípio do *non-refoulement* tem aplicação para além do que uma interpretação restrita da Convenção de 1951 afirma. De acordo com Lauterpacht e Bethlehem (2003, p. 125), o trecho do artigo 31 que prevê a aplicação do benefício nos casos em que “a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada” deve ser visto de modo não só a abranger aqueles que têm fundado medo de perseguição, mas também os que correm risco real de tortura ou de tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante, ou que encaram outras formas de ameaça à vida, à integridade física ou ao exercício de sua liberdade. Novas categorias criadas a partir de avanços dos direitos humanos e do direito internacional humanitário também devem ser levadas em consideração para a aplicação do princípio, de modo a impedir que o conteúdo do tratado torne-se ultrapassado e ineficaz para os objetivos a que se propõe (LAU-

TERPACHT e BETHLEHEM, 2003, p. 125), tendo sempre em mente que exceções a princípios devem ser interpretados de forma restrita e sujeitas às garantias do devido processo legal (*idem*, p. 128).

Vale dizer que violações do *non-refoulement* não são somente as cometidas por Estados que diretamente expulsaram migrantes para os países de onde vêm e no qual sofriam risco de perseguição ou de maus-tratos. A devolução pode ser considerada também em sua forma indireta, caso em que determinado Estado, ao receber um indivíduo, envia-o a um país terceiro que não tem condições adequadas de garantir sua segurança, ou que, ao analisar seu requerimento de asilo, o fará de modo inadequado e que resultará em sua expulsão ao país em que era perseguido (POON, 2016).

Apesar do caráter inderrogável da não devolução, a prática internacional, a partir principalmente de diretivas da União Europeia para o recebimento de refugiados, abriu a possibilidade de, em determinadas situações, Estados receptores se recusarem a receber imigrantes em seu território e enviá-los a países terceiros, desde que os direitos previstos pela Convenção de 1951, bem como da legislação europeia, sejam garantidos. São as hipóteses, dentro do Sistema Comum de Asilo Europeu, que prevê os procedimentos a serem adotados pelos países da União em concordância com a Convenção de 1951, do primeiro país de asilo (*first country of asylum*) e do país terceiro seguro (*safe third country*), ambas listadas na Diretiva 2013/32/UE (APD, na sigla em inglês de *Asylum Procedures Directive*)¹⁶, que versa sobre procedimentos de concessão e retirada do status de refugiado. Tais conceitos foram já regulados em diretrizes emitidas pelo ACNUR, mas são criticados por autores como Poon (2016) por considerarem que, em momento algum, a Convenção abre espaço para sua dedução. Seu estudo é, no entanto, de extrema importância para nossa análise.

3. Primeiro país de asilo

O conceito de primeiro país de asilo está previsto no artigo nº 35 da Diretiva Europeia para Procedimento de Asilo, que assim prescreve:

¹⁶ O texto da diretiva pode ser acessado em português no endereço <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT> (acesso em 6 nov 2017).

Artigo 35

Um país pode ser considerado primeiro país de asilo para um requerente, se este:

- a) Tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e possa ainda beneficiar dessa proteção; ou
- b) Usufruir de outro modo, nesse país, de proteção suficiente, incluindo o benefício do princípio da não repulsão, desde que seja readmitido nesse país.

Ao aplicarem o conceito de primeiro país de asilo à situação específica de um requerente, os Estados-Membros podem ter em conta o artigo 38º, nº 1. O requerente deve ser autorizado a contestar a aplicação do conceito de primeiro país de asilo nas suas circunstâncias específicas.

Primeiro país de asilo é, pois, o país no qual o indivíduo tiver sido formalmente reconhecido como refugiado antes de chegar ao território de outro Estado (LAUTERPACHT e BETHLEHEM, 2003, p. 128). Sua aplicação não é obrigatória aos Estados Membros da União Europeia, uma vez que a norma coloca-o como uma provisão permissiva, como se vê da expressão “um país *pode ser* considerado primeiro país de asilo (...)” no início de seu texto (UNHCR, 2010, p. 281).

O conceito de refugiado a ser levado em consideração na aplicação da noção de primeiro país de asilo é o mesmo previsto na Convenção de 1951, o que significa que, na avaliação do Estado ao qual o refugiado será destinado, dever-se-á analisar se o indivíduo terá os direitos previstos pelo tratado respeitados. Além disso, é necessário, para o envio do indivíduo ao primeiro país de asilo, que este venha a de fato readmitir o refugiado em seu território (DCR, ECRE, 2016).

O ACNUR considera que, para a aplicação do conceito de primeiro país de asilo, é necessário que nele (1) o refugiado não tenha sua vida ameaçada e nem sofra risco de perseguição, de devolução (*refoulement*), de tortura ou de receber tratamento cruel ou degradante; (2) seja garantido acesso a uma solução duradoura à condição de refugiado do indivíduo e, na falta de tal solução, seja a ele permitido permanecer no território do país sob condições que o protejam contra expulsões arbitrárias ou privações de sua liberdade, bem como que lhe garantam meios dignos para manter sua subsistência; e (3) sejam asseguradas a unidade, a integridade e a proteção de sua família (UNHCR, 2009, p. 24).

O ACNUR também chamou atenção para a fragilidade do conceito de *proteção suficiente* trazido pelo parágrafo final do artigo 35. Como se vê de seu último parágrafo, o dispositivo normativo não determina expressamente em que consiste proteção suficiente, mas mera-

mente sugere, pela expressão “podem ter em conta”, que os países signatários apliquem os critérios do artigo 38.1, que dizem respeito aos direitos mínimos a serem garantidos ao refugiado para a aplicação do conceito de país terceiro seguro. Nesse sentido, o conceito de proteção suficiente resta indefinido pela norma, tendo sua qualificação deixada à escolha de cada Estado Membro (UNHCR, 2010, pp. 290 e 291). Tendo isso em conta, o órgão sugere que os países substituam, em seu direito interno, o conceito de proteção suficiente pelo de proteção efetiva, de modo a tornar-se mais claro que esta não se restringe somente à garantia do *non-refoulement*, mas também à proteção contra violações a direitos por conta de sua condição de refugiado ou pelas ideias que suporte. Nesse sentido:

O ACNUR considera que a frase “proteção suficiente” (...) não representa uma garantia adequada para determinar se um requerente de asilo deve ser reenviado ao primeiro país de asilo. O APD deve ser emendado e ter o termo “proteção suficiente” substituído por “proteção efetiva” (UNHCR, 2010, p. 291).

Considerando a ampla gama de fatores a serem examinados para a qualificação de um Estado como primeiro país de asilo, é essencial que a análise da situação do primeiro país de asilo seja feita caso a caso, de modo a impedir prejuízos ao refugiado ou devoluções em massa (BORGES, 2017; JRS, 2016).

4. País terceiro seguro

País terceiro seguro é o Estado pelo qual um requerente de refúgio passou ao fugir de seu país de origem antes de chegar ilegalmente em um país europeu, e que, apesar de nele poder ter obtido proteção, não o fez (BORGES, 2017, p. 134). A respeito do acordo entre União Europeia e Turquia do qual se tratará adiante, um exemplo seria o indivíduo que, ao sair da Síria, passa pela Turquia para só então chegar ilegalmente a um país europeu, como a Grécia, sem ter solicitado asilo às autoridades turcas. Nesse contexto, a noção de país terceiro seguro permite, de acordo com a Diretiva 2013/32/UE, que a Grécia recuse o requerimento de asilo do indivíduo e devolva-o à Turquia, caso esta seja considerada um país seguro para o refugiado dentro dos parâmetros do diploma.

O conceito deriva de uma interpretação estrita do artigo 31.1 da Convenção de 1951, que prevê que um Estado signatário não pode punir o refugiado que chegar de modo irregular a seu território *diretamente* do país em que sofre perseguição. Este dispositivo foi usado como base legal para a remoção de requerentes de asilo a países onde tenham transitado mas não buscado asilo (JRS, 2016).

Ao contrário do que faz em relação ao conceito de primeiro país de asilo, a diretiva, em seu artigo 38, determina expressamente quais são os critérios a serem considerados pelos Estados Membros para que um país terceiro seja definido como seguro. De acordo com o dispositivo, os seguintes princípios devem ser seguidos pelo país terceiro em relação ao refugiado (JRS, 2016; POON, 2016):

- a) Não ameaça da vida e liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política;
- b) Inexistência de ofensas graves como definido pela Diretiva 2011/95/UE¹⁷;
- c) Respeito do princípio da não repulsão nos termos da Convenção de 1951;
- d) Respeito da proibição do afastamento (*non-refoulement*), em violação do direito de não ser objeto de tortura nem de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes consagrado na legislação internacional; e
- e) Concessão da possibilidade de pedir o estatuto de refugiado e de, se a pessoa for considerada refugiada, receber proteção em conformidade com a Convenção de Genebra.

O ponto 2 do artigo 38 traz mais critérios para a determinação do país terceiro seguro. O primeiro deles é a exigência de que haja uma ligação entre o requerente e o país terceiro. Segundo interpretação do ACNUR, essa ligação deve ir além do mero fato de a pessoa ter transitado em seu território antes de chegar ao destino final ou de ter tido a oportunidade de buscar proteção e não tê-lo feito, dado que a utilização de um país como passagem é, muitas

¹⁷ A Diretiva 2011/95/UE define os parâmetros para concessão de proteção internacional a refugiados e pessoas elegíveis a proteção subsidiária. De acordo com o artigo 15º do diploma, ofensas graves seriam (a) pena de morte ou execução; (b) tortura, pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem; ou ameaça grave e individual contra a vida ou integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno.

vezes, resultado de aspectos circunstanciais, e não se traduz em uma ligação específica com ele. Na realidade, elementos que configurariam uma conexão com o país de trânsito seriam, por exemplo, a existência de laços familiares com pessoas que residem em seu território, de relações com comunidades específicas do país terceiro, o fato de o refugiado já ter residido previamente no país por período de longa duração, ou afinidade de língua ou cultura (UNHCR, 2010, p. 301).

Outra exigência diz respeito à edição de regras, no direito interno dos Estados Membros, para determinar a metodologia a ser aplicada por cada país da UE para a definição de terceiro país seguro. De acordo com o artigo 38.2(b) da diretiva, a análise deve ser feita caso a caso a respeito de cada imigrante, bem como da situação de cada país terceiro a ser eventualmente considerado como seguro. Esse cuidado é necessário para evitar a devolução de indivíduos a país com o qual não têm qualquer relação. Além disso, a análise individual e constante da situação dos potenciais países terceiros seguros é prevista com o intuito de sempre manter atualizada a lista de países seguros de cada país, evitando que o requerente de asilo seja enviado a Estado que, apesar de um dia ter sido seguro, teve sua situação político-econômica modificada de modo a se tornar uma ameaça ao refugiado (JRS, 2016).

Essa última provisão é reforçada tanto no parágrafo 48 de suas considerações preliminares quanto em seu artigo 10.3(b), que determinam que sejam feitas revisões periódicas da situação do país que for considerado como terceiro país seguro, “partindo de uma variedade de informações, em especial provenientes de outros Estados-Membros, do Gabinete de Apoio, do ACNUR, do Conselho da Europa e outras organizações internacionais relevantes”. Caso ocorram alterações significativas na situação dos direitos humanos de país que tenha sido designado como seguro para acolhida de requerente de refúgio, uma revisão da situação deve ser

feita o mais rapidamente possível, abrindo inclusive possibilidade de que a designação de tal país como seguro seja revista¹⁸.

No parágrafo 47 de suas considerações preliminares, por sua vez, a Diretiva determina que os Estados Membros informem periodicamente à Comissão Europeia quais são os países aos quais se aplica o conceito de país terceiro seguro. A respeito desse ponto, o ACNUR, em pesquisa publicada em março de 2010, ou seja, logo antes da explosão da Primavera Árabe, concluiu que, de acordo com os Estados Membros consultados, poucos países poderiam ser considerados seguros fora das fronteiras da Europa. Dos países europeus que foram objeto da pesquisa, apenas dois, Reino Unido e Espanha, traziam informações em sua legislação e jurisprudência a respeito de países fora do continente que teriam condições de serem considerados países terceiros seguros. Para o Reino Unido, os países a serem adotados como parâmetro de proteção seriam, à época, Estados Unidos e Canadá. A Espanha, por sua vez, estendia o uso do conceito a países específicos da América Latina e da África, apesar de, na prática, não ter aplicado nenhuma vez o conceito de país terceiro seguro como fundamento único para a rejeição de qualquer requerimento de asilo até a publicação da pesquisa (UNHCR, 2010, p. 300).

O ACNUR recomenda que a transferência de um refugiado com base na noção de país terceiro seguro seja feita somente entre Estados com sistemas de proteção similares, preferencialmente com base em um acordo entre o Estado receptor e o país terceiro seguro pelo qual as responsabilidades de cada um sejam claramente determinadas. Essa previsão é necessária para garantir ao refugiado proteção efetiva e não deixá-lo refém de um sistema que lhe cause prejuízos maiores (UNHCR, 2010, p. 301; BORGES, 2017).

A diretiva ainda obriga os Estados Membros a concederem ao requerente possibilidade efetiva de contestar, face a órgão jurisdicional, a existência de ligação entre ele e o país tercei-

¹⁸ Diretiva 2013/32/UE, considerações iniciais, §48: “A fim de assegurar a correta aplicação dos conceitos de país seguro com base em informações atualizadas, os Estados-Membros farão revisões periódicas da situação nesses países, partindo de uma variedade de informações, em especial provenientes de outros Estados-Membros, do Gabinete de Apoio, do ACNUR, do Conselho da Europa e outras organizações internacionais relevantes. Quando os Estados-Membros tomem conhecimento de alterações significativas na situação dos direitos humanos num país que designaram como seguro, deverão assegurar que seja feita o mais rapidamente possível uma revisão da situação e, se necessário, rever a designação desse país como seguro”.

Artigo 10.3: “Os Estados-Membros asseguram que as decisões sobre os pedidos de proteção internacional sejam proferidas pelo órgão de decisão após apreciação adequada. Para o efeito, os Estados-Membros asseguram que: [...] b) Sejam obtidas informações precisas e atualizadas junto de várias fontes, tal como o EASO, o ACNUR e organizações internacionais de direitos humanos pertinentes, sobre a situação geral nos países de origem dos requerentes e, sempre que necessário, nos países por onde estes tenham transitado, e que tais informações sejam transmitidas aos agentes responsáveis pela apreciação dos pedidos e pela pronúncia de decisões”.

ro, nos termos do artigo 38.2.c, bem como de refutar a própria possibilidade de o terceiro país ser considerado como seguro. De acordo com o ACNUR, é necessário que, para o exercício desse direito, o indivíduo seja informado com antecedência razoável do fato de que seu requerimento pode não ser examinado com base no fundamento do país terceiro seguro, para que ele tenha prazo suficiente para elaboração de sua defesa (UNHCR, 2010, p. 317).

Quando deparadas com a possibilidade de aplicação do conceito de país terceiro seguro, as autoridades dos Estados Membros europeus não são obrigadas a uma análise substancial do requerimento de refúgio, podendo rejeitá-lo sem analisar o mérito de sua condição de refugiado, reservando este juízo ao país terceiro. Para Roman, Baird e Radcliffe (2016), essa medida impõe o ônus da prova inteiramente ao requerente de asilo, que deve por conta própria provar a falta de ligação com o país terceiro ou a ausência de meios de este garantir-lhe proteção. Tal encargo se torna ainda mais prejudicial ao indivíduo pela dificuldade em conseguir assistência jurídica no Estado que o recebe.

No caso de rejeição do requerimento também pelo país terceiro, o artigo 38.4 prevê que os Estados-Membros asseguram o acesso a um procedimento de acordo com os princípios e garantias fundamentais enunciados no Capítulo II da Diretiva, como, por exemplo, o direito de que o indivíduo permaneça no Estado Membro durante o período de apreciação do pedido, de ser entrevistado pela autoridade competente a fazê-lo, de acesso a exame médico e de receber prestação gratuita de informações jurídicas.

Traçadas as bases para a compreensão do conceito de refúgio e da proibição de devolução, bem como das noções de primeiro país de asilo e de país terceiro seguro, temos elementos suficientes para partir para a análise do acordo firmado entre União Europeia e Turquia para a devolução de refugiados, principalmente sírios, de uma parte para outra. Como veremos a seguir, as justificativas para a assinatura do tratado se fundaram no fato de que não implicaria violação ao princípio do *non-refoulement* por se basearem nos conceitos de primeiro país de asilo e de país terceiro seguro. É sobre a adequação deste argumento que iremos nos debruçar, mas não sem antes considerarmos os pormenores desse acordo.

III. O ACORDO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E TURQUIA PARA READMISSÃO DE REQUERENTES IRREGULARES DE ASILO E A SITUAÇÃO DOS SÍRIOS EM TERRITÓRIO TURCO

1. O Acordo Entre a União Europeia e a República da Turquia Sobre a Readmissão de Pessoas que Residem sem Autorização

Uma importante rota utilizada por sírios para chegar à Europa se dá pelo mar, saindo da Turquia em direção à Grécia. Em território grego, o processo de análise dos pedidos de asilo são caracterizados pela lentidão, dada a falta de recursos do Estado, em crise financeira há anos. Relatos da hostilidade da polícia grega contra os refugiados são recorrentes, e indicam agressões físicas e prisões sendo realizadas sem que os imigrantes sejam informados do fundamento legal das detenções. As prisões podem durar de poucos dias até meses em centros de detenção superlotados, sem higiene e sem espaço suficiente para privacidade, para descansar ou para andar. Fora da prisão, por sua vez, os refugiados vivem em situação de extrema pobreza, sem condições de suprir suas necessidades mais básicas, como alimentação, higiene pessoal e moradia (OMONIRA-OYEKANMI, 2012).

Todo esse panorama foi confirmado pela Corte Europeia de Direitos Humanos no caso MSS X Bélgica e Grécia, de 2011 (ECHR, 2011, §§160ss. e 254), de período anterior à Guerra Civil Síria. Com a eclosão do conflito, a situação se deteriorou graças ao influxo ainda maior de imigrantes que entram no país em comparação ao que já havia. Não bastasse, ONGs acusaram as autoridades gregas de terem devolvido à Turquia refugiados ilegais sem analisar de seus pedidos de asilo, o que constitui grave violação ao princípio do *non-refoulement* (OMONIRA-OYEKANMI, 2012).

A entrada maciça de refugiados em solo grego repercute em toda Europa, já que, em muitos casos, requerentes de asilo fogem da Grécia pelas precárias condições de subsistência em que nela se encontram e se dirigem a outros países europeus, aumentando o volume de refugiados em todo o continente. Apesar disso, o ônus de alojar a grande maioria dos refugiados ainda é dos países que são porta de entrada para a Europa, como Bulgária, Hungria, Grécia, Itália e Malta, pelas suas posições geográficas.

Foi neste cenário que, em 18 de março de 2016, representantes dos Estados Membros da União Europeia e da Turquia celebraram o *Acordo Entre a União Europeia e a República da Turquia Sobre a Readmissão de Pessoas que Residem sem Autorização* (“Acordo”, daqui

em diante) para diminuir o fluxo de migração irregular originado da Turquia para a Europa. Seu objetivo seria substituir a entrada “desordenada, caótica, irregular e perigosa” de refugiados por “caminhos organizados, seguros e legais para a Europa aos indivíduos que têm direito a proteção internacional de acordo com instrumentos legais internacionais e europeus” (EU, 2016b). O instrumento também serviu para estreitar as relações entre UE e Turquia e acabar com a prática dos contrabandistas de pessoas que auxiliam sírios em sua travessia (EU, 2016a).

O Acordo prevê, em seu artigo 4º, a readmissão de todo requerente de asilo que, depois de transitar por território turco, chegue à Europa irregularmente. Nesse caso, o Estado Membro enviará à Turquia um pedido de readmissão¹⁹ do indivíduo em situação ilegal, que será analisado pelas autoridades turcas para, caso se enquadre nos parâmetros do documento, seja novamente aceito pelo país. A provisão se aplica também aos indivíduos que, no momento da apresentação do pedido de readmissão às autoridades turcas depois de serem rejeitados por Estado Membro europeu, eram titulares de visto válido ou de autorização de residência emitidos pela Turquia (BORGES, 2017; JRS, 2016; POON, 2016).

Em nota, a União Europeia garante que todos os que chegam à Grécia têm o direito a formular um pedido de asilo, dentro do qual as circunstâncias de cada refugiado são analisadas individualmente. Às decisões que considerarem a entrada do imigrante irregular e, por conseguinte, negarem o pedido, caberá recurso. Desse modo, pretende-se excluir a possibilidade de expulsão coletiva de imigrantes do continente europeu e garantir o direito à reanálise efetiva do pleito, em concordância com a Convenção Europeia de Direitos Humanos em seu artigo 13²⁰ (EU, 2017a, p. 5).

Em contrapartida, de acordo com o artigo 6º do Acordo, os Estados Membros europeus se comprometeram a readmitir em seu território todos os nacionais de países terceiros ou apátridas que chegaram de maneira irregular à Turquia após terem permanecido ou transitado pelo território do Estado-Membro. Com isso, forma-se o chamado “programa 1:1”: para cada

¹⁹ Nos termos do artigo 1º, n, do Acordo, *readmissão* seria “(...) a transferência efetuada pelo Estado requerente e a admissão pelo Estado requerido de pessoas (nacionais do Estado requerido, nacionais de países terceiros ou apátridas) cuja entrada, permanência ou residência foi considerada ilegal no Estado requerente (...)”.

²⁰ Artigo 13º - “Qualquer pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados tem direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que atuem no exercício das suas funções oficiais.”

sírio readmitido na Turquia, outro será readmitido na Europa (GATTI, 2016). Essas readmissões, tanto por parte de europeus quanto de turcos, estariam, de acordo com a Comissão Europeia, em conformidade com as noções de primeiro país de asilo e país terceiro seguro, com base no entendimento de que a Turquia seria um país seguro e capaz de dar proteção suficiente ao refugiado (EU, 2016a).

A União Europeia prometeu dar à Turquia o auxílio voltado a custear a assistência aos sírios no valor de €6 bilhões, e se comprometeu a acelerar o processo para a liberação de visto para cidadãos turcos entrarem em território da União. A Turquia, por sua vez, obrigou-se a tomar todas as medidas necessárias para prevenir a abertura de novas rotas de migração de seu território para a União Europeia. As partes se comprometeram ainda a atuar de forma conjunta para garantir melhores condições humanitárias dentro da Síria, em especial nas zonas mais próximas à fronteira deste país com a Turquia. (EU, 2016a; ZOETEWIJ & TURHAN, 2017; JRS, 2016)

É considerado irregular pelo Acordo, em seu artigo 10.1, todo indivíduo que, ao chegar às fronteiras europeias ou turcas, não tem, entre os documentos de viagem que carrega, visto ou autorização de residência. Uma declaração escrita das autoridades deste Estado afirmando que a pessoa foi interceptada sem documentação suficiente já é considerada prova *prima facie* da ilegalidade da entrada, permanência ou residência. Também é considerado irregular aquele que, ao entrar no território do país em que pretende se estabelecer, não apresentou requerimento de asilo.

O fechamento de fronteiras a refugiados sem documentos de identificação é citado como preocupante por especialistas e ONGs (ANISTIA, 2014; AIDA, 2015; BORGES, 2017). A maioria dos sírios, ao fugirem de seu país, deixam para trás seus documentos de identificação, uma vez que temem ser reconhecidos pelas forças que atuam no conflito e sofrerem represálias por estarem escapando do país. Por conta disso, dada a quantidade expressiva de sírios que chegam sem documentos à União Europeia, coloca-se em dúvida se as readmissões são feitas de fato a partir de uma análise individual de cada requerimento, e não de forma massificada.

Em nota da União Europeia, afirma-se que a Turquia, com vistas à implementação do Acordo, teria garantido proteção aos refugiados que retornassem a seu território ao voltar da

Europa, incluindo a efetividade do princípio do *non-refoulement*. O país também permitiu a fiscalização pela União Europeia da situação dos sírios em seus campos de refugiados, de modo a atestar o cumprimento do disposto no Acordo, e colocou suas autoridades à disposição para impedir que mais refugiados cruzassem o Mar Egeu em direção à Grécia (EU, 2016b).

No sétimo relatório da Comissão Europeia a respeito da implementação do acordo entre UE e Turquia, de 6 de setembro de 2017, a Comissão relata os resultados do Acordo. O documento traz dados que mostram redução de 97% na quantidade de entradas irregulares na Europa e diminuição nas mortes ocorridas no mar Egeu. De acordo com europeus, essa seria uma vitória em nome das vidas que deixaram de ser perdidas por terem evitado a perigosa travessia. Apesar disso, atesta que o número de readmissões de refugiados pela Turquia ainda é bem menor do que o número de chegadas de imigrantes em território grego, e chama atenção para a ainda frágil estrutura da Grécia para o recebimento de imigrantes, em especial no que diz respeito ao longo prazo de análise dos requerimentos de asilo. De todo modo, o relatório é otimista, e celebra a redução na quantidade de refugiados que chegam aos portões europeus (EU, 2017b), o que se confirma pelos dados apresentados pelo ACNUR, segundo o qual, ao longo de 2017²¹, 26.449 imigrantes teriam chegado à Grécia, contra 173.450 em 2016 (UNHCR, 2017c).

Do lado turco, por sua vez, a implementação do Acordo é envolta em certo clima de tensão. O governo acusou recentemente a União Europeia de atrasar o processo de liberação de visto para a entrada de turcos em seu território, e ameaçou revogar unilateralmente o Acordo caso europeus nada fizessem em relação à implementação desta obrigação (TURKEY, 2017). A União Europeia, em resposta, alegou que o processo de liberação de visto foi suspenso por conta do descumprimento, pelo governo turco, de condições preestabelecidas com a UE, dentre as quais figuram a implementação de medidas para prevenção de corrupção e a revisão da legislação turca sobre terrorismo (EU, 2017b). Ademais, o presidente da Turquia, Recep Tayyip Erdoğan, já se manifestou a respeito da falta de comprometimento com a questão migratória por parte do restante da comunidade internacional, em especial da Europa (ERDOGAN, 2016).

²¹ Dados contabilizados até o dia 19 de novembro de 2017.

O Acordo tem sido amplamente criticado tanto por especialistas (BORGES, 2017) quanto por organizações como Anistia Internacional, Human Rights Watch, Unicef e JRS Europe (*Jesuit Refugee Service*) por ferir normas de direito internacional e europeu. Os países também têm sido acusados de usar o Acordo meramente como meio para defesa de interesses políticos e econômicos, ignorando obrigações impostas pelo direito humanitário internacional para refugiados. Apesar disso, tanto europeus quanto turcos alegam tê-lo firmado em plena concordância com o princípio do *non-refoulement*, com base nas noções de primeiro país de asilo e de terceiro país seguro (BORGES, 2017), bem como estarem atuando pelo bem dos refugiados ao desmotivar a travessia pelo mar Egeu e, assim, evitar mais mortes.

A hipótese central a ser considerada neste trabalho é a de que a Turquia não é um país seguro para sírios nos parâmetros definidos pela Convenção de 1951 e pela legislação europeia. Tanto o sistema jurídico turco para o refúgio quanto a prática de suas autoridades refletem o distanciamento do país dos parâmetros de proteção suficiente descritos pelo APD (BORGES, 2017). Para testar essa hipótese, será analisado o Regime de Proteção Temporária turco, mecanismo aplicado para proteção dos sírios, questionando se suas disposições se adequam, uma a uma, aos critérios definidos pela Convenção de 1951, bem como se têm sido aplicadas de forma efetiva pelas autoridades. Posteriormente, serão relatados acontecimentos na Turquia descritos por diferentes órgãos internacionais para conferir se são capazes de representar violações ao princípio do *non-refoulement* e dos direitos humanos dos refugiados pelas autoridades turcas e europeias. A conclusão alcançada é a de que a Turquia não poderia ser enquadrada nos conceitos de primeiro país de asilo e país terceiro seguro, o que levanta dúvidas a respeito da legitimidade do Acordo.

2. O Regime de Proteção Temporária

Apesar de ser signatária da Convenção de 1951, a Turquia não aderiu integralmente ao Protocolo de 1967, mantendo as originárias restrições geográficas da Convenção de modo a abranger somente refugiados provenientes de Estados europeus²². Com isso, o país não aplica

²² Somente três países têm situação igual à Turquia no que diz respeito à manutenção das restrições geográficas da Convenção de 1951: Mônaco, Congo e Madagascar (UNHCR, 2015). De 1995 até 2010, apenas 289 solicitações de asilo de europeus foram recebidas pela Turquia, o que dá menos de 20 pedidos por ano (KIRISCI, 2012).

a norma internacional a refugiados de outros locais do globo, como os sírios por exemplo. A estes, aplica-se o Regime de Proteção Temporária²³ (JRS, 2016).

Os sírios começaram a chegar à Turquia em grande quantidade já nos primeiros meses do conflito, em 2011. O governo turco apressou-se em caracterizar o incidente como um caso de influxo migratório em massa e tomou medidas para tirar os sírios do escopo da legislação para refugiados adotada à época, que obrigava as autoridades a analisar de forma individual os pedidos de asilo, e aplicar a eles o Regime de Proteção Temporária, pelo qual é permitido considerar os pedidos de asilo em grupo nos casos de entrada em massa de imigrantes. Nesse contexto, o Regime passou a ser aplicado automaticamente a todos os sírios que chegassem às fronteiras turcas, sem análise individual de seus requerimentos de asilo. Nesse sentido, aos sírios não é concedido o status de refugiados, mas de hóspedes (*guests*) do governo turco, o que os distancia dos direitos previstos na Convenção de 1951 (AIDA, 2015; BORGES, 2017).

O regime garante aos sírios permissão de estadia na Turquia, proteção contra punições pela entrada ou estadia irregular e proteção contra *refoulement*. Não há previsão de uma limitação temporal máxima, mas, de acordo com o artigo 25²⁴ da Regulação de Proteção Temporária, o documento de identificação concedido aos beneficiários do regime não garante o direito de ser posteriormente modificado em permissão de residência de longa duração. Tampouco pode ser usado por seu detentor como meio de prova para contabilizar o período total de sua permanência em território turco de modo a preencher o critério, para obtenção de cidadania, de ter residido ininterruptamente na Turquia por cinco anos (AIDA, 2015, p. 108). Nesse sentido, o Regime de Proteção Temporária bloqueia a possibilidade de resolução permanente do problema do indivíduo ao impedir que ele possa permanecer em definitivo sob proteção do Estado turco, sem precisar voltar à Síria assim que o conflito tiver acabado.

²³ Como se verá a seguir, o Regime de Proteção Temporária é aplicado em casos de influxo migratório em massa, como é o caso dos sírios. Em outras situações, a Turquia aplica a Lei sobre Estrangeiros e Proteção Internacional, disponível, em inglês, no endereço http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf. Como sua aplicação não se estende a sírios, seu conteúdo não será analisado neste trabalho.

²⁴ Article 25 - (1) *Temporary protection identification document shall grant the right to stay in Turkey. However, this document shall not be deemed to be equivalent to a residence permit or documents, which substitute residence permits, as regulated by the Law, shall not grant the right for transition to long term residence permit, its duration shall not be taken into consideration when calculating the total term of residence permit durations and shall not entitle its holder to apply for Turkish citizenship.*
Disponível em http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf. Acesso em 17 nov 2017.

A concessão em massa do benefício de proteção temporária, sem uma análise caso a caso que possa individualizar a situação de cada refugiado, impede que sírios alcancem o status de refugiado para terem uma proteção condizente com a Convenção de Genebra, dado que a proteção temporária é concedida com o intuito de perder seus efeitos assim que o conflito causador da leva de migração se extinga (AIDA, 2015; DUSTMANN, FASANI, FRATTINI *et. al.*, 2016, p. 7). Esse ponto complementa o quadro de insegurança desses indivíduos, que veem na sua condição de hóspedes, e não de refugiados, um sinal de imprevisibilidade a respeito de seu futuro. O sentimento que muito sírios afirmam nutrir, de acordo com pesquisa de campo realizada por Özden²⁵ (2013), é o de estarem em um país que pode deportá-los a qualquer momento, uma vez que implementa um regime que trata o imigrante não como um sujeito de direitos, mas como digno de pena, ao qual o Estado estende a mão em caridade.

A proteção temporária pode sofrer limitações ou ser suspensa por período indeterminado de acordo com o juízo discricionário das autoridades turcas, em circunstâncias que ameacem a segurança nacional, a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública, de acordo com o artigo 15 da Regulação para Proteção Temporária.

Para AIDA (2015, p. 108), essas hipóteses são imprecisas por abrirem espaço a ampla margem de interpretação para a modificação dos termos do Regime pela Turquia. Forma-se um estado de grande insegurança jurídica para a situação dos imigrantes, uma vez que, sob o Regime, impera a incerteza tanto a respeito de até quando poderão de fato permanecer em território turco sem serem devolvidos à Síria, quanto a respeito de se um dia poderão se tornar cidadãos turcos. Além disso, o mesmo artigo prevê a possibilidade de imposição de medidas adicionais, tendo em vista a entrada em massa de imigrantes em território turco, provisão que poderia permitir o fechamento de fronteiras por tempo indeterminado e à discricionariedade do governo (AIDA, 2015).

De acordo com o artigo 12 do regulamento sobre a proteção temporária, o indivíduo pode perder o direito à proteção caso:

- i. Deixe voluntariamente a Turquia;

²⁵ A pesquisa realizada por Özden foi baseada em entrevistas com ativistas sírios, membros do Exército Livre Sírio e com refugiados residindo em campos e cidades nas províncias turcas de Gaziantep, Kilis, Islahiye, Hatay e Istanbul, e pretendeu construir um quadro da situação desses indivíduos a partir de seus próprios depoimentos (ÖZDEN, 2013, p. 1).

- ii. Obtenha a proteção de outro país;
- iii. Seja admitido por outro país por razões humanitárias.

As hipóteses trazidas pela norma turca são mais prejudiciais do que as delineadas pela Convenção de 1951, que não prevê em nenhum momento que a mera saída do território do país que acolheu o refugiado já constitui a perda da proteção conferida. Pelo contrário, a Convenção permite a visita do refugiado a seu país de origem.

Apesar de o regime garantir proteção contra a devolução de imigrantes, de acordo com o princípio do *non-refoulement*, seu artigo 17.²⁶ prevê que as autoridades fronteiriças, pela expressão *podem (may)*, não são obrigadas a permitir a entrada de imigrantes sem documentos de viagem em território turco.

O artigo 33 da Convenção de Genebra prevê que um imigrante não pode ter sua entrada ao território de determinado país barrada sem uma análise individual de sua situação. Isso seria o equivalente a devolvê-lo ao país no qual é perseguido, o que configura desrespeito à norma da não-devolução. Conforme relatado acima, levando em conta que muitos sírios fogem de seu país sem documento para evitar que sejam identificados e presos, essa provisão abre espaço para a devolução maciça de refugiados.

O Regime de Proteção Temporária oferece a seus beneficiários abrigo, liberdade de locomoção em território turco, acesso aos serviços de saúde e educação e permite que requeiram permissão para trabalhar.

O abrigo garantido se refere à construção dos campos de refugiados, chamados pelo governo de centros de acomodação temporária (AIDA, 2015). Em várias localidades, no entanto, suas condições são precárias. Muitos campos não são adaptados às condições climáticas das regiões em que são montados, o que torna insalubre a permanência em seu interior, tanto no inverno quanto no verão. Essa situação leva muitos beneficiários da proteção temporária a deixarem o país para retornar à Síria, onde a guerra é mais tolerável do que a temperatura em solo turco. Depoimentos de requerentes de asilo indicam que, no verão, bebês vieram a fale-

²⁶ Artigo 17 - (2) Governorates may permit the entry of foreigners, who arrive at the border gates or border crossing places without documentation or with invalid documentation with the purpose of temporary protection.” (Grifos adotados)

cer por causa do aumento extremo da temperatura no campo de Urfa, sudeste da Turquia (ÖZDEN, 2013).

Nos campos, refugiados denunciam a escassez de alimentos, uma vez que as quantidades de comida são baixas e não são suficientes para suprir a todos os refugiados. Além disso, frequentemente o alimento chega sem condições de ser ingerido, e casos de envenenamento foram citados por sírios (ÖZDEN, 2013). Apesar dessas denúncias, o estudo a respeito da situação nos campos turcos é de difícil acesso, uma vez que o governo limita a pesquisa sobre a população síria na Turquia a quem é detentor de uma autorização especial, proibindo que acadêmicos, turcos ou não, bem como ONGs, representantes da sociedade civil ou instituições públicas não autorizados realizem pesquisa e compartilhem informações a respeito dos refugiados. Além disso, sempre que pesquisadores conseguem ter acesso aos campos, seus estudos devem ser feitos sob supervisão das autoridades.

Até dezembro de 2015, estimava-se que cerca de 200 mil pessoas viviam nestes centros, entre sírios e refugiados de outras localidades. Apesar disso, a maior parte dos beneficiários da ajuda temporária, mais de 2 milhões de pessoas à época, vivia fora dos campos, em localidades interioranas ou em grandes cidades como Istambul e Izmir. A razão para isso é que muitos sírios preferem sair dos campos em busca de melhores condições de vida, ainda que, para tanto, não recebam auxílio financeiro do Estado turco (AIDA, 2015). A situação piora pelo fato de que, como será visto abaixo, a maior parte dos sírios não tem empregos regulares (ZOETEWIJ & TURHAN, 2017).

O acesso à saúde na Turquia, por sua vez, esbarra em um obstáculo linguístico. De acordo com AIDA (2015), a marcação de consultas no serviço público de saúde turco é feita por telefone. No entanto, como a única língua falada pelos telefonistas é o turco, os sírios encontram dificuldades para ter acesso ao serviço, especialmente por conta da falta de tradutores disponíveis. O acesso à educação, por sua vez, também é outro problema: apesar de mais da metade da população de sírios refugiados ser composta por menores de idade, dos quais metade está em idade escolar, apenas 1/4 destes indivíduos está inscrito no sistema educacional turco (ZOETEWIJ & TURHAN, 2017).

O Regime de Proteção Temporária não dá direito ao trabalho, mas meramente permite que seus beneficiários apliquem para uma permissão de trabalho, sujeita a instruções a serem

estipuladas pelo Conselho de Ministros do país. No entanto, até o fim de 2015, ou seja, mais de quatro anos desde o início da imigração síria na Turquia por conta da guerra civil, essa regulação ainda não havia sido feita, e permissões de trabalho eram concedidas a depender da discricionariedade dos agentes públicos. Até novembro de 2016, somente 10.227 sírios haviam obtido permissão de emprego, de um total de mais de 3 milhões (ICS, 2016). Essa situação fez com que os sírios se direcionassem em massa ao mercado informal para sobreviver nas cidades turcas, trabalhando em condições piores e recebendo menos do que os cidadãos nacionais (AIDA, pp. 134 e 135). Para ajudar suas famílias, crianças também têm de trabalhar e, para tanto, ganham menos da metade do salário mínimo. De acordo com o Business and Human Rights Resource Centre (2016), muitas vezes elas são empregadas na indústria têxtil, em fábricas que costuram para varejistas multinacionais como H&M, Next, C&A e Primark.

Em janeiro de 2016, o governo turco editou uma norma para a regulamentação de concessões de permissão de trabalho para os sírios. A legislação determina que o pedido de permissão seja feito pelo empregador do imigrante, que tem de arcar, a partir da emissão do documento, com o pagamento de maiores salários, uma vez que a maioria dos sírios irregulares ganha menos do que o salário mínimo. Por conta dos novos encargos, muitos sírios têm dúvidas de se é factível que seus empregadores venham a aderir à regularização de suas situações. Por outro lado, entidades como a Organização Mundial do Trabalho festejaram a medida, afirmando que seria um importante primeiro passo para a garantia do direito de trabalho aos sírios (KINGSLEY, 2016).

Pelo demonstrado, o Regime de Proteção Temporário não garante benefícios equivalentes aos determinados pela Convenção de 1951. O grau de incerteza quanto à aplicação do *non-refoulement* pelo fato de o regime poder ser modificado pelas autoridades turcas de acordo com parâmetros vagos descritos em seu regulamento, bem como os obstáculos ao acesso a serviços básicos são alguns dos elementos que suscitam dúvidas a respeito da segurança garantida pela Turquia aos refugiados não europeus que lá residem. Além disso, por conta da impossibilidade de sírios solicitarem o reconhecimento de status permanente de refugiados nos termos da Convenção de 1951, a qualificação da Turquia como um país seguro nos termos do APD e da Convenção mostra-se inadequada, especialmente porque a proteção temporária descarta a integração a longo prazo em território turco a seus beneficiários (POON, 2016).

3. Denúncias a respeito do tratamento do Estado turco em relação aos refugiados sírios

Em dezembro de 2015, a Organização Não Governamental Anistia Internacional (2015) emitiu relatório pelo qual chamava atenção para preocupações que surgiam da assinatura do Acordo entre União Europeia e Turquia, à época ainda em fase de negociações. O documento traz recomendações a ambos os países e denuncia casos de detenção e deportação ilegais operados pelas autoridades turcas.

A ONG relata que, a partir de setembro de 2015, as autoridades começaram a realizar detenções de pessoas que tentassem atravessar o território turco para chegar ilegalmente à União Europeia, e então transportá-las a centros de detenção a mais de mil quilômetros do local em que foram presas, para localidades no sul ou no oeste da Turquia. Lá, esses indivíduos eram impedidos de realizar qualquer contato com o mundo externo, tendo seus celulares confiscados e sendo proibidos de contatar advogados e familiares. Relatos de maus tratos e espancamentos contra os imigrantes também foram colhidos pela organização, que afirma que os casos aos quais conseguiu ter acesso são provavelmente a ponta do iceberg, uma vez que, quando detentos não conseguem contatar o mundo exterior, tomar conhecimento das condições em que se encontram é tarefa árdua (ANISTIA, 2015).

Nos casos relatados, as detenções foram realizadas de forma ilegal, já que não há previsão em lei de que imigrantes sob o Regime de Proteção Temporária possam ser presos administrativamente. Além disso, os refugiados não eram informados dos motivos pelos quais eram detidos.

As prisões para as quais eram levados eram chamadas pelo Estado turco de centros de acomodação para refugiados sem-teto e mendigos, e eram financiados pela União Europeia, que dava 85% do valor necessário à manutenção desses locais. A ONG relata que, ao consultar as autoridades turcas, foi informada que os sírios só poderiam ser libertados caso provassem que tinham onde se acomodar e meios para se manter. No entanto, tendo em vista que a grande maioria dos sírios não tem acesso a emprego formal e, por conseguinte, não têm como

comprovar renda, a única solução viável para que saíssem da cadeia seria retornar à Síria, o que configuraria clara violação ao *non-refoulement* (ANISTIA, 2015)²⁷.

De acordo com o documento, ao longo de 2015, mais de cem imigrantes teriam sido deportados pelas autoridades turcas para países nos quais corriam o risco de serem perseguidos ou torturados, na maior parte das vezes para a Síria ou para o Iraque. As deportações teriam ocorrido tanto de forma direta, pela deportação forçada, quanto indiretamente, pela coação das autoridades para que os refugiados assinassem papéis nos quais afirmavam retornar voluntariamente. As ameaças da polícia turca indicavam que, caso não voltassem à Síria, os refugiados ficariam presos por tempo indeterminado (ANISTIA, 2015; HRW, 2015).

Outro problema se refere aos casos citados anteriormente de fechamento de fronteiras a indivíduos sem documentos válidos para entrar na Turquia. O bloqueio à entrada de imigrantes levou muitos a tentarem entrar em território turco por áreas sem fiscalização fronteiriça permanente. Nesses locais, no entanto, frequentemente a travessia é mais árdua: muitos pontos da fronteira turca onde não há postos fixos de fiscalização são minados, e vários refugiados foram mortos ou mutilados por terem tocado as minas terrestres. Além disso, relatos de que as autoridades turcas teriam maltratado requerentes de asilo ou aberto fogo contra eles se espalharam. Em todas as oportunidades, o governo negou as acusações (ANISTIA, 2014).

Em grande medida, o motivo pelo qual a guarda fronteiriça impede a entrada de indivíduos sem documento é para evitar a entrada de contrabandistas, que criaram uma verdadeira economia em torno do contrabando de pessoas e cargas. Ademais, apesar de, na maioria das vezes, os contrabandistas não estarem armados, já houve casos em que eles abriram fogo contra os guardas turcos (ANISTIA, 2014).

O Estado turco também já foi acusado de não tornar efetivo o acesso dos refugiados ao sistema judiciário, fosse por conta da brevidade dos prazos para o protocolo de recursos ou pela ausência de resposta do poder quando provocado, em clara dissonância com o artigo 46,

²⁷ Para mais informações acerca do perfil das detenções de imigrantes realizadas pela Turquia, vide <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/turkey>.

do APD²⁸. Além disso, tampouco aos recursos é dado efeito suspensivo (ZOETEWELJ & TURHAN, 2017). Em casos julgados pela Corte Europeia de Direitos Humanos ao longo dos anos 2000, como Jabari vs. Turquia (n. 40035/98, 11 de julho de 2000) e Abdolkhani and Karimnia v. Turkey (n. 30471/08, 22 de setembro de 2009), refugiados de países como Iraque e Irã, onde, de acordo com o Acnur, sofriam grande risco de maus tratos e perseguição, tiveram suas deportações decretadas pelo Estado turco e não tiveram chance de recorrer. As decisões sobre as deportações ocorreram devido à ilegalidade da entrada dos indivíduos em território turco, e o argumento utilizado pelas autoridades do país era o de que eles seriam uma ameaça à segurança nacional turca. Em ambos os julgados, os argumentos foram rejeitados pela Corte, que considerou que a Turquia, com as deportações, teria violado o princípio do *non-refoulement* e a legislação europeia ao impedir o acesso a remédios judiciais. A falta de capacidade do poder judiciário também é relatada por Ulusoy (2016), que chama atenção para a falta de especialistas e de jurisprudência em direito migratório no país. A escassez de advogados turcos capacitados para prestarem serviços aos refugiados, o que viola o APD em seu artigo 22.1, também é ressaltada por Zoetewej e Turhan (2017).

A análise efetuada acima a respeito do disposto no Acordo entre União Europeia e Turquia, das características da proteção temporária garantida aos sírios e dos relatos apresentados por acadêmicos e ONGs sobre o tratamento recebido por esses refugiados no país já é suficiente para que se responda à hipótese central deste trabalho. Para tanto, serão revisitados, a seguir, os conceitos de primeiro país de asilo e de país terceiro seguro, de modo a enfim concluir pelo enquadramento ou não da Turquia em seus termos.

²⁸ Artigo 46º

Direito a um recurso efetivo

1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes tenham direito a interpor recurso efetivo perante um órgão jurisdicional:

(...)

4. Os Estados-Membros devem estabelecer prazos razoáveis e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efetivo nos termos do n.º 1. Os prazos não podem tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício desse direito.

4. Aplicação dos conceitos de primeiro país de asilo e de terceiro país seguro ao caso turco

O APD define duas hipóteses em que o refugiado pode ser devolvido a determinado país pelo qual tenha transitado antes de chegar ao território de um Estado Membro. Tratam-se, como vimos anteriormente, das hipóteses de primeiro país de asilo e de país terceiro seguro.

Em consonância com o descrito no capítulo anterior, os critérios para a definição de primeiro país de asilo podem ser divididos em dois pontos. No primeiro deles, o APD estipula que, para que um país seja assim descrito, é necessário que o requerente de asilo tenha transitado por seu território antes de chegar a seu destino final, no caso, um Estado Membro da União Europeia. É preciso também que as autoridades do primeiro país tenham reconhecido formalmente o status de refugiado do sujeito e colocado-o sob proteção nos termos da Convenção de 1951, bem como que essa proteção seja mantida quando da devolução do indivíduo pelo Estado Membro. No segundo ponto, a Diretiva 2013/32/UE determina que a proteção em questão deve ser *suficiente*, nos termos a serem descritos pelo direito interno de cada Estado Membro.

Como determina o Acordo, para que o requerente de asilo seja devolvido à Turquia, é necessário que ele tenha passado por seu território antes de chegar à Europa. No entanto, as determinações do Acordo deixam de se adequar ao conceito de primeiro país de asilo no momento em que se assume que sírios não têm acesso ao reconhecimento de seu status de refugiado no sentido definido pela Convenção de 1951. Como afirmado anteriormente, a legislação turca não estende a não-europeus os direitos de refugiados conforme estipulados pela lei internacional. Nesse sentido, o fato de a Turquia não aplicar a Convenção a sírios já derruba, por si só, a legitimidade de seu enquadramento sob o conceito de primeiro país de asilo.

Ainda que possamos admitir que a Turquia, apesar de não aderir integralmente à Convenção, tenha a capacidade de garantir, por sua legislação interna, os mesmos direitos expressos por seu texto, não faz sentido considerar a proteção concedida como suficiente. A descrição feita acima a respeito do Regime de Proteção Temporária já demonstrou que os direitos previstos pela sua regulamentação não são compatíveis com o que determina a Convenção de Genebra nem com os procedimentos descritos no APD (JRS, 2016; BORGES, 2017).

Ainda a respeito do conceito de proteção suficiente, foi visto que o APD traz como sugestão que os Estados Membros usem como parâmetro os pontos descritos no artigo 38.1 do APD, que são os mesmos critérios a serem observados para a caracterização de um Estado como país terceiro seguro.

Se retomarmos os parâmetros para a consideração de determinado país terceiro como seguro em uma análise que leve em conta o APD em sua integridade, veremos que uma série de incertezas recai sobre o tratamento turco aos refugiados sírios. Em primeiro lugar, mostramos casos em que as autoridades turcas submeteram refugiados, tanto sírios quanto não sírios, ao *refoulement*, seja enviando-os a força ou chantageando-os para voltarem ao país em que sofriam perseguição, ainda que esse tipo de prática fosse não-oficial e não estivesse de acordo com os sistemas jurídico e político turcos. Tudo isso além dos casos em que as autoridades impediram de entrar na Turquia refugiados sem documentação, em consonância com o Regime de Proteção Temporária, o que também constitui violação ao princípio do *non-refoulement*. Nesse sentido, apesar de o Estado turco ter se comprometido a respeitar a obrigação da não devolução, as denúncias apontadas revelam que, na prática, violações ao princípio têm ocorrido. É o que vimos das denúncias de ONGs relatadas na seção anterior.

O Acordo também vai de encontro ao APD no que diz respeito ao fato de não respeitar a provisão do artigo 38.2(a), que se refere à necessidade de se estabelecer uma ligação entre o indivíduo e o país de de trânsito. Como vimos, de acordo com o ACNUR (2010), não é suficiente, para se estabelecer tal vínculo, que o refugiado tenha meramente transitado pelo território de determinado país. Laços familiares, residência prévia ou vínculo a determinada comunidade no país terceiro são necessários para o preenchimento desse requisito.

Apesar de a Turquia ter aderido a importantes tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção Europeia de Direitos Humanos e a Convenção Contra a Tortura, bem como ter se colocado sob a jurisdição da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), a implementação desses direitos pelo país não tem sido satisfatória. Indício disso é o fato de a Turquia figurar, dentre os demais países sujeitos à jurisdição da Corte Europeia, como o país que mais foi condenado por violações a direitos humanos e que mais atrasa a implementação de suas decisões. Fora isso, a aplicação do próprio direito ao asilo é frágil no país, como demonstra as diferenças nos direitos garantidos a europeus, não europeus e, mais especificamen-

te, sírios, por meio do Regime de Proteção Temporária (ROMAN, BAIRD & RADCLIFFE, 2016).

Em comunicado ao Parlamento e ao Conselho europeus anterior ao fechamento do Acordo, a Comissão Europeia alegou que, para a aplicação do conceito de país terceiro seguro, é necessário que o país atue de acordo com as obrigações da Convenção de Genebra, mas que não é necessário ter aderido a ela para ser considerado seguro. Para tanto, bastaria que a proteção concedida estivesse de acordo com os direitos estipulados no tratado internacional (EU, 2016d, p. 18). No entanto, ainda que isso seja válido para a aplicação do APD, o Estado turco, como vimos acima, não permite que seja concedido aos sírios o status de refugiado. E isso não se trata somente de uma questão terminológica: como vimos, o Regime de Proteção Temporária turco não garante todos os direitos previstos na Convenção. Nos casos em que prevê a aplicação de direitos compatíveis com a lei internacional, por outro lado, esbarra na incapacidade de torná-los efetivos, de modo a conceder proteção nos parâmetros delineados pelo tratado internacional. Ademais, a Turquia já sinalizou que não pretende garantir mais direitos a sírios além dos já previstos no Regime de Proteção Temporária, o que distancia ainda mais o país de cumprir as obrigações da Convenção (JRS, 2016).

Agregam às considerações aqui traçadas as conclusões a que chegou a Corte Europeia de Direitos Humanos no julgamento do caso *M.S.S. v. Bélgica e Grécia* (ECtHR, 2011), em que foi colocado em questão se a Grécia poderia ser considerada um Estado seguro para a readmissão de refugiados dentro da União Europeia. O caso descreve a situação de afegão que, fugindo de perseguição por participar de um grupo específico em seu país de origem, transitou por território grego antes de chegar à Bélgica, destino final para obtenção de seu reconhecimento como refugiado. Ao chegar a este país, no entanto, ele foi devolvido à Grécia com base na noção de primeiro país de asilo, sob o argumento de que não caberia ao migrante seguir a outro país sem que antes requeresse asilo perante as autoridades gregas.

Apesar de não citar explicitamente o conceito de país terceiro seguro, a Corte analisou as condições de proteção garantidas pela Grécia para considerar se era de fato um país seguro para o imigrante. Para tanto, apoiou-se em relatórios de ONGs e órgãos internacionais como o ACNUR, e apontou as condições desumanas em que são deixados os refugiados em território grego. Em primeiro lugar, isso seria expresso, como já relatamos acima acerca da situação da

Grécia, pelas detenções de requerentes de asilo sem informar-lhes os motivos para sua reclusão e das condições precárias dos centros de detenção em que são postos. Em segundo lugar, pela situação de miséria em que vários refugiados se vêm após serem postos em liberdade. Ao levar isso em conta, a Corte concluiu que as condições da Grécia seriam inadequadas para a readmissão do indivíduo.

Tendo isso em vista, uma vez que a situação dos sírios na Turquia não é melhor do que as condenadas pela CEDH em relação à Grécia, não poderia o Estado turco ser considerado como seguro pela União Europeia, já que tal atitude vai de encontro com a jurisprudência do próprio órgão julgador do bloco regional para a matéria de direitos humanos.

A caracterização da Turquia como país terceiro seguro também é colocada em jogo pela série de violações a direitos humanos que tem realizado, em especial as prisões em massa depois da tentativa de golpe ocorrida em 15 de julho de 2016, na qual uma parcela do exército tentou tomar o poder de Erdogan. Além disso, conflitos com curdos, em especial no sudoeste da Turquia, geram grande risco aos sírios que se estabelecem na região (BORGES, 2017).

Todos esses fatores nos levam a discordar da consideração pela União Europeia da Turquia como um país seguro para refugiados. As diferenças entre seu sistema de asilo e o do bloco regional são, por si só, elemento que já impediria sua categorização como país seguro dentro dos parâmetros traçados pelo APD. Ainda assim, a União Europeia parece ter relevado todas essas diferenças para alcançar o objetivo de reduzir a quantidade de indesejados entrando em suas fronteiras. Por um lado, com o Acordo, europeus diminuem a entrada de imigrantes irregulares em seu território, acalmando os ânimos da parcela da população que considera a entrada desses indivíduos como uma ameaça a sua estabilidade. Tal noção pode ser concluída inclusive dos anúncios feitos à imprensa quando da assinatura do Acordo e dos relatórios supracitados que trazem os dados referentes a sua implementação. Nestas manifestações da Comissão Europeia, dá-se grande relevo à diminuição no número de migrantes irregulares que entraram em território europeu, bem como os esforços feitos para garantir que cada vez menos esses indivíduos cheguem ao continente por meio do reforço na segurança das fronteiras (EU, 2016c; 2017b).

Por outro lado, por conta do medo europeu da imigração, o Acordo deu oportunidade ao governo de Erdogan de negociar com mais facilidade o recebimento de auxílio financeiro,

a entrada sem exigência de visto de turcos no território europeu, o fechamento de parcerias comerciais e a garantia de investimentos financeiros externos. Isso levou a Turquia a alcançar maior proximidade com a Europa, provavelmente com a intenção de se aproximar de uma entrada na União Europeia, ambição já antiga dos governos turcos (BORGES, 2017).

Esse jogo de interesses revela uma sobreposição de intenções políticas e econômicas tanto sobre obrigações assumidas em âmbito transnacional, como tem feito a União Europeia em relação à Convenção de Genebra e a seu próprio APD, como sobre aspectos morais, no que tange à objetificação dos corpos dos sírios, que se tornam moeda de troca para o fornecimento de bilhões de euros ao governo turco. Trata-se de mais um motivo para demonstrar a instrumentalização do regime de proteção internacional para refugiados presente quando da adoção do Acordo, o que impede que este seja considerado como legítimo sob o ponto de vista jurídico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os argumentos postos ao longo deste trabalho indicam o descaso de europeus e turcos com os refugiados sírios ao firmarem o Acordo para readmissão de requerentes irregulares de asilo. Sua incongruência com as obrigações assumidas pelos Estados Membros europeus quando da assinatura da Convenção de Genebra e do Protocolo de 1967, bem como com os termos da diretiva europeia para os procedimentos de recebimento de refugiados, o APD, é ressaltada a partir da descrição da situação dos sírios em território turco.

Isso foi retratado tanto pela incompatibilidade do Regime de Proteção Temporária turco com a Convenção de Genebra quanto pelos relatos das condições desumanas em que são mantidos esses indivíduos na Turquia. Ao citar casos de sírios baleados em suas fronteiras, detidos em condições precárias ou relegados à miséria nas cidades e nos campos de refugiados, foi caracterizado como ilegítimo o enquadramento do país como seguro nos moldes descritos pela União Europeia. Não obstante, Estados europeus fecharam seus olhos para as violações aos direitos de refugiados ocorridas na Turquia e assinaram o Acordo que leva para longe os incômodos trazidos à paisagem europeia pela imigração síria.

A indiferença do continente revela um marco negativo para a história da proteção internacional a refugiados por violar direitos essenciais ao funcionamento do sistema jurídico de defesa desses indivíduos (JRS, 2016). A escassez de recursos nos Estados receptores e a insegurança provinda do contato com o diferente se fundam como argumentos para a seletividade da aplicação de direitos humanos. São tais quesitos que permitem a escolha, pelos países de destino das levas de migração, de quem vive e de quem morre, a quem se pode conceder a possibilidade de existência digna, enquanto sujeito de direitos, e quem é relegado à mera subsistência nos campos de refugiados nas terras entre fronteiras (DYKSTRA, 2016). Os estrangeiros sem proteção são relegados a um limbo jurídico aonde não têm direito nenhum além de sua mera sobrevivência, garantida por meio da assistência humanitária mantida pela esmola internacional.

Ao relatarmos os interesses das partes do Acordo, concluímos que os refugiados foram reduzidos a mera moeda de troca, sem qualquer consideração a respeito da condição em que se encontrem. A instrumentalização de seus corpos, seja pela indiferença em relação às mortes no mar ou pela realocação desses indivíduos de país em país, é sintoma de como o estrangeiro é tratado sem qualquer dignidade ao ser visto como um empecilho, um custo que a sociedade

receptora não quer pagar (DYKSTRA, 2016). Nos termos utilizados por Peers (2016), o Acordo funda um “comércio de miséria humana”.

A isso soma-se o fato de que a Europa também eximiu-se da responsabilidade histórica que tem com a Síria. Europeus tiveram papel relevante para a configuração histórica do Oriente Médio, a Síria inclusive. O país passou décadas sob o poder de franceses, e não se pode isentar da responsabilidade essa colonização vedada se considerarmos a instabilidade que veio a ocorrer na região depois de sua independência, no pós-guerra, e cujas marcas resultam no contexto pelo qual o país passa hoje.

No plano normativo, o descompasso do Acordo com o APD e a Convenção nos obriga a chamar atenção ao modo como o direito internacional para refugiados foi instrumentalizado pela União Europeia ao celebrar a declaração com a Turquia. No entanto, os motivos político-econômicos que levaram a União Europeia a assinar o documento devem ser levados em conta na busca por uma solução alternativa para a crise dos refugiados.

Apesar das tentativas de uniformização procedimental do direito para refugiados a nível europeu por meio da celebração do regulamento de Dublin - que, dentre outras obrigações, determinou que o Estado Membro a analisar o pedido de asilo do indivíduo é o primeiro país pelo qual tenha passado - e pela criação do Sistema Europeu Comum de Asilo, os Estados Membros da União Europeia não tiveram sucesso na criação de um mecanismo de compartilhamento de custos e responsabilidades em momentos de grande influxo migratório (DUSTMANN, FASANI, FRATTINI *et al.*, 2016; FARGUES, BONFANTI, 2014). Por isso é que países como a Grécia acabam com suas instituições sobrecarregadas por conta do trabalho com os refugiados, por não terem com quem repartir os encargos das crises migratórias²⁹.

Conforme afirmam Dustmann *et al.* (2016), a criação de mecanismos de repartição aliada a políticas coordenadas entre os países europeus levaria à redução dos custos com imigrantes, que seriam alocados em quantidades maiores, já que seriam divididos entre Estados Membros, e a custos muito mais baixos. Isso seria possível tanto pela criação de cotas entre Estados, baseados em sua população e PIB, bem como pela uniformização do entendimento sobre quais são os requisitos necessários para a correção de um requerimento de asilo.

²⁹ O próprio Parlamento Europeu já se manifestou sobre a necessidade de modificar o Sistema Europeu Comum de Asilo, v. <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78629/a-resposta-da-ue-a-crise-de-migracao>.

A ausência de mecanismos de compartilhamento de responsabilidade sobre a proteção de refugiados é, por sinal, um problema mundial. Não há mecanismo normativo ou órgão jurisdicional internacional que regule a alocação de imigrantes em plano global que não o ACNUR, que não tem poder sancionatório e nem de jurisdição. Isso apesar de a Convenção de Genebra ressaltar, em seu preâmbulo, a necessidade de cooperação internacional para solução satisfatória de problemas causados por conta de encargos “indevidamente pesados” assumidos por países receptores. Achiume (2015, p. 691) sinaliza que, especialmente como demonstrado pelo caso sírio, o resultado dessa ausência de previsão normativa é a falta de confiabilidade no sistema de proteção internacional.

A falta de obrigatoriedade para a repartição de responsabilidade gera novas consequências quando combinada com o aumento da retórica anti-imigração na Europa. No contexto europeu, a emergência de partidos nacionalistas e contrários ao recebimento de imigrantes tornou-se comum desde a crise econômica de 2008. De acordo com Baumann (2013), a crise demonstrou o modo como a configuração atual do mundo gera novas demandas por parte de atores alheios à intervenção estatal, resultado do fenômeno da globalização. O reconhecimento desse novo cenário fez surgir um estado de insegurança na Europa que levou ao ressurgimento de nacionalismos protecionistas que pregam, a todo custo, frear o que parece inevitável: a abertura das nações ao diferente, representado pela universalização de mecanismos externos ao poder dos Estados nacionais, como o capital externo e a chegada maciça de imigrantes.

Na concepção que emprestamos de Neves (2017), o que parece ocorrer à Europa é o refluxo de sua dominação política, econômica e cultural sobre o Terceiro Mundo. Por séculos, o continente jogou seu lixo na periferia do mundo na forma de escravidão, guerras, apoio a ditaduras e governos corruptos, exploração de matéria prima e etc., o que levou à formação de países incapazes de manter-se autonomamente. O reflexo disso foi a formação de zonas de instabilidade ao redor do globo, como o é o próprio Oriente Médio. Hoje, o lixo retorna de outra forma, e tem na imagem de refugiados que chegam pelo mar uma de suas materializações.

É necessário encarar de frente a questão refugiada, e não tratá-la como um problema alheio, distante. A chegada de barcos superlotados em águas europeias lembrou ao mundo que todos devem se responsabilizar pelas vidas de refugiados, e que a Guerra Civil Síria é um problema global. Para tanto, os direitos descritos pela Convenção de Genebra devem ser ga-

rantidos, e a repartição de custos, seja pelo auxílio financeiro como pelo recebimento de imigrantes, é dever de toda a comunidade internacional.

BIBLIOGRAFIA

ACHIUME, Tendayi (2015). **Syria, Cost-Sharing and the Responsibility to Protect Refugees**. 100 Minnesota Law Review 687 (2015); UCLA School of Law Research Paper No. 15-34, 30 set 2015. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2316562>. Acesso em 15 nov 2017.

ANDERSON, Tim (2015). **America's "Dirty War on Syria"**: Bashar al Assad and Political Reform. Global Research, 4 dez. 2015. Disponível em: <http://www.globalresearch.ca/america-s-dirty-war-on-syria-bashar-al-assad-and-political-reform/5492661>. Acesso em 12 nov. 2017.

ANISTIA Internacional (2015). **Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Syrian Refugees in Turkey**. Dez 2015. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>. Acesso em 21 nov 2017.

ANISTIA Internacional (2014). **Struggling to Survive: Refugees from Syria in Turkey**. 20 nov 2014. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR44/017/2014/en/>. Acesso em 21 nov 2017.

BAUMAN, Zygmunt (2013). Europe Is Trapped Between Power And Politics. *In: Roadmap to a Social Europe*, pp. 14-18. Social Europe Report, ed. Anne-Marie Grozelier, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer and Brigitte Unger, out 2013. Disponível em <https://www.socialeurope.eu/book/ser-2-roadmap-to-a-social-europe>. Acesso em 27 nov 2017.

BHARDWAJ, Maya (2012). **Development of Conflict in Arab Spring Libya and Syria: From Revolution to Civil War**. The Washington University International Review. Washington, Vol. 1, pp. 76-97 primavera de 2012. Disponível em: http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/migration/wuir_spring_2012.pdf#page=76. Acesso em 11 nov. 2017.

BORGES, Isabel Mota (2017). **The EU-Turkey Agreement: Refugees, Rights and Public Policy**, 18 Rutgers Race & L. Rev. 121, 144 (2017).

BUSINESS and Human Rights Resource Centre (2016). **Garment brands not acting fast enough to safeguard Syrian refugees from exploitation in their supply chains**. Press Release, 1º fev 2016. Disponível em <https://business-humanrights.org/en/press-release-garment-brands-not-acting-fast-enough-to-safeguard-syrian-refugees-from-exploitation-in-their-supply-chains>. Acesso em 20 nov 2017.

CARFMS (Canadian Association for Refugee and Forced Migration Studies); ORTT (Online Research and Teaching Tools). **Mandate Refugees**. Disponível em <http://rfmsot.apps01.yorku.ca/glossary-of-terms/mandate-refugees/>. Acesso em 29 nov 2017.

CARPENTER, Ted Galen (2013). *Tangled Web: The Syrian Civil War and Its Implications*. Duke University Press, Mediterranean Quarterly, 2013. Disponível em <http://mq.dukejournals.org/content/24/1/1.full.pdf>. Acesso em 11 nov. 2017.

CHAITANI, Youssef (2007). **Post-Colonial Syria and Lebanon: The Decline of Arab Nationalism and the Triumph of the State**. Nova Iorque, Londres: I.B. Tauris, 2007.

CLARK, Helen; GRANDI, Filippo (2016). **Regional Refugee and Resilience Plan 2017-2018 in Response to the Syria Crisis**. Disponível em <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2017/Syria%203RP%20Regional%20Strategic%20Overview%202017-2018.pdf?v2>. Acesso em 11 nov. 2017.

CARFMS, 2017. **Mandate Refugees**. Disponível em <http://rfmsot.apps01.yorku.ca/glossary-of-terms/mandate-refugees/>. Acesso em 28 nov 2017

CLEVELAND, William L.; BUNTON, Martin (2009). **A History of the Modern Middle-East**. 4ª Edição. Boulder: Westview Press, 2009.

CRAWFORD, J. (2012). **Sovereignty as a legal value**. In J. Crawford & M. Koskenniemi (editores), *The Cambridge Companion to International Law* (Cambridge Companions to Law, pp. 117-133). Cambridge: Cambridge University Press.

DE PILLIS, Lydia; SALUJA, Kulwant; LU, Denise (2015). A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world. **The Washington Post**, 21 dez. 2015. Disponível em:

<https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>. Acesso 12 nov. 2017.

DCR (Dutch Council for Refugees); ECRE (European Council for Refugees and Exiles) (2016). **The DCR/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey**. Maio 2016. Disponível em https://www.google.-com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahU-KEwjrhdT-3OLXAhXIF5AKHYCyBM0QFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.asylum-lawdatabase.eu%2Fsites%2Fwww.asylumlawdatabase.eu%2Ffiles%2Faldfiles%2Fturkeynote%2520final%2520edited%2520DCR%2520ECRE.pdf&usg=AOvVaw0k9Flj_IeAKBm-O_NjraKux. Acesso em 29 nov 2017.

DUSTMANN, Christian; FASANI, Francesco; FRATTINI, Tommaso; MINALE, Luigi; SCHÖNBERG, Uta (2016). **On the Economics and Politics of Refugee Migration**. IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit - Institute for the Study of Labor), Discussion Paper No. 10234, set 2016.

DYKSTRA, Tiffany A. (2016). **Assemblages of Syrian suffering**: Rhetorical formations of refugees in Western media. *Language, Discourse & Society*, vol. 4, no. 1(7), 2016.

EU (European Union) (2017a). **Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 2 mar 2017. Disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_-fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf. Acesso em 16 nov. 2017.

EU (European Union) (2017b). **Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 6 set 2017. Disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf. Acesso em 16 nov. 2017.

EU (European Union) (2016a). **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Press Release. European Council, 18 mar 2016. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em 15 nov 2017.

EU (European Union) (2016b). **Implementing the EU-Turkey Statement - Questions and Answers**. European Commission Press Release Database, 15 jun 2016. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm. Acesso em 13 nov. 2017.

EU (European Union) (2016c). **Managing the Refugee Crisis: Commission reports on progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**. European Commission Press Release Database, 15 jun 2016. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_en.htm. Acesso em 20 nov 2017.

EU (European Union) (2016d). **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration**. European Commission, 10 fev 2016. Disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf. Acesso em 20 nov 2017.

EU (European Union) (2014). **Sistema Europeu Comum de Asilo**. Disponível em <http://www.fngis.pt/wp-content/uploads/Sistema-Europeu-Comum-de-Asilo.pdf>. Acesso em 21 nov 2017.

FARGUES, Philippe; BONFANTI, Sara (2014). **When the best option is a leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it**. European University Institute, Migration Policy Center, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, out 2014.

GATTI, Mauro. **La dichiarazione UE–Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?** Rivista Eurojus, 11 abr 2016. Disponível em <http://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/>. Acesso em 26 nov 2017.

GATTI, Mauro. **The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy**. Blog of the European Journal of International Law, 19 abr 2016. Disponível em <https://www.ejiltalk.org/>

[the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/](#). Acesso em 27 nov 2017.

GOGOU, Kondylia (2017). The EU-Turkey deal: Europe's year of shame. Amnesty International, 20 mar 2017. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>. Acesso em 13 nov. 2017.

GOODWIN-GILL, Guy S. (2014). **The International Law of Refugee Protection**, in The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Editado por Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, e Nando Sigona, ago 2014.

HALDEVANG, Max de (2017). *The enigma of Assad: How a painfully shy eye doctor turned into a murderous tyrant*. Quartz, 21 abr. 2017. Disponível em <https://qz.com/959806/the-enigmatic-story-of-how-syrias-bashar-al-assad-turned-from-a-painfully-shy-eye-doctor-into-a-murderous-tyrant/>. Acesso em 12 nov. 2017.

HALL, Stuart (2006). A identidade cultural na pós-modernidade, DP&A Editora, 1ª edição em 1992, Rio de Janeiro, 11ª edição em 2006, 102 páginas, tradução: Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro.

HAVLOVÁ, Radka (2015). **The European Union and the Crisis in Syria**. SOUČASNÁ EVROPA, Volume 20, 2ª edição. Disponível em <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=se&pdf=123.pdf>. Acesso em 12 nov. 2017.

HRW (Human Rights Watch) (2017a). **Syria**: Events of 2016. World Report 2017. Disponível em <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/syria#634b1d>. Acesso em 13 nov. 2017.

HRW (Human Rights Watch) (2017b). **Turkey**: Events of 2016. World Report 2017. Disponível em <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/turkey>. Acesso em 13 nov. 2017.

HRW (Human Rights Watch (2016). **Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers**. Disponível em <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>. Acesso em 13 nov 2017.

HRW (Human Rights Watch (2015). **Turkey:** Syrians Pushed Back at the Border. Disponível em <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>. Acesso em 23 nov 2017.

HRW (Human Rights Watch) (2010). **A Wasted Decade:** Human Rights in Syria during Bashar al-Asad's First Ten Years in Power. Disponível em <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/syria0710webwcover.pdf>. Acesso em 11 nov. 2017.

ICS (International Crisis Group) (2016). **Turkey's Refugee Crisis:** The Politics of Permanence. Europe Report N°241, 30 nov 2016. Disponível em <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/241-turkey-s-refugee%20-crisis-the-politics-of-permanence.pdf>. Acesso em 30 nov 2017.

THE INSTITUTE on Religion and Public Policy (2014). *Religious Freedom in Syria*. Disponível em <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/09/29/Syria%20Immigration%20Report.pdf>. Acesso em 12 nov. 2017.

JAEGER, Gilbert, 2001. *On the history of the international protection of refugees*, pp. 728 e 729. Disponível em https://www.icrc.org/ara/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf. Acesso em 15 nov 2017.

JENKINS, Brian Michael (2014). **The Dynamics of Syria's Civil War**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2014. Disponível em <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE115.html>. Acesso em 11 nov. 2017.

JRS Europe (Jesuit Refugee Service Europe) (2016). **The EU-Turkey Deal:** Analysis and Considerations. Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper. 23 mai 2016. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjJwvm7qdf-XAhWLgpAKHdOCAe0QFeggNMAA&url=https%3A%2F%2Freliefweb.int%2Freport%2F-turkey%2Ftu-turkey-deal-analysis-and-considerations&usg=AOvVaw21EmPUEyyiJ7gu-KVQJ2wiW>. Acesso em 25 nov 2017.

KARAVELI, Halil (2012). **Why Does Turkey Want Regime Change in Syria?** The National Interest, 23 jul 2012. Disponível em <http://nationalinterest.org/commentary/why-does-turkey-want-regime-change-syria-7227>. Acesso em 13 nov. 2017

KELLIHER, Mia (2016). *Behind Germany's Willkommenskultur and Hungary's Xenophobic Sentiments: Responses to the Syrian Refugee Crisis within the European Union*. Tacoma, Washington, University of Puget Sound. Disponível em http://soundideas.pugetsound.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1021&context=ipe_theses. Acesso em 11 nov. 2017.

KIRISCI, Kemal (2012). **Turkey's New Draft Law on Asylum**: What to Make of It? In Secil Pacaci Elitok e Thomas Straubhaar (eds.), *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*, Hamburg University Press, 2012, p. 66. Disponível em http://hup-sub.uni-hamburg.de/volltexte/2012/118/chapter/HamburgUP_HWWI5_Migration_Kiris-ci.pdf. Acesso em 22 nov 2017.

LAUTERPACHT, Elihu e BETHLEHEM, Daniel, *Non-refoulement (Article 33 of the 1951 Convention)*, in UNHCR (2003), *Refugee Protection in International Law*, editado por Erika Feller, Volter Turk e Francis Nicholson.

MACHADO, L., MENDELSKI, B. (2015). **A Política Externa e a Atuação Russa no Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1991-2014**. *Revista Geopolítica*, 6 (1): 46-64.

MALANTOWICZ, A. (2013). **Civil War in Syria and the 'New Wars' Debate**. *Amsterdam Law Forum*, 5(3), 52-60. Retrieved from <http://amsterdamlawforum.org/article/view/320> (APA)

MINTEH, Binneh S. (2016). **The European Migration Crisis (2011-2015): A Crisis of Failed and Fragile States**, 7 abr. 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2830675>. Acesso em 12 nov. 2017.

NEVES, Marcelo (2017). **From transconstitutionalism to transdemocracy**. In: *European Law Journal*, set 2017, pp. 380–394. Disponível em <https://doi.org/10.1111/eulj.12259>. Acesso em 7 dez 2017.

NEVES, Marcelo (2013). **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

ONU, Assembleia Geral das Nações Unidas (1997). **Relatório A/RES/52/132**. 12 dez 1997. Disponível em <http://www.un.org/ga/documents/gares52/res52132.htm>. Acesso em 28 out 2017.

ÖZDEN, Şenay (2013). **Syrian Refugees in Turkey**. MPC Research Reports 2013/05, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/29455>. Acesso em 12 nov. 2017.

PEERS, Steve (2016). **The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment**. EU Law Analysis, 18 mar 2016. Disponível em <http://eulawanalysis.blogspot.com.br/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>. Acesso em 27 nov 2017.

PICCOLLI, Larlecianne, MACHADO, Lauren, MONTEIRO, Valeska F. (2016). **A Guerra Híbrida e o Papel da Rússia no Conflito Sírio**. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, volume 3, nº 1, jan./jun. 2016, pp. 189-203. Disponível em <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/63960/37927>. Acesso em 12 nov 2017.

POON, Jenny (2016). **EU-Turkey Deal: Violation of, or Consistency with, International Law?** European Papers, volume 1, nº 3, 22 dez 2016, pp. 1195-1203. Disponível em <http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/eu-turkey-deal-violation-or-consistency-with-international-law>. Acesso em 23 nov 2017.

ROMAN, Emanuela; BAIRD, Theodore; RADCLIFFE, Talia (2016). **Why Turkey is not a Safe Country?** Statewatch Analysis, fev 2016. Disponível em <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>. Acesso em 25 nov 2017.

RUSSIA (2017) **Comment by the Information and Press Department on US statements on the use of chemical weapons in Syria on August 21, 2013**. Washington, 22 ago 2017. Disponível em <http://www.russianembassy.org/article/comment-by-the-information-and-press-department-on-us-statements-on-the-use-of-chemical-weap>. Acesso em 12 nov 2017.

SADAT, Leila N. (2015). **Genocide in Syria: International Legal Options, International Legal Limits, and the Serious Problem of Political Will** (February 15, 2015). 5 Impunity Watch L.J. 1 (2015); Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper No. 15-02-02. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2566260>. Acesso em 16 nov 2017.

SINCLAIR-WEBB, Emma (2015). **No, EU, Turkey is not safe for everyone**. Open Democracy, 23 out 2015. Disponível em <https://www.opendemocracy.net/emma-sinclair-webb/no-eu-turkey-is-not-safe-for-everyone>. Acesso em 29 nov 2017.

ULUSOY, Orçun (2016). **Turkey as a Safe Third Country?** University of Oxford, Faculty of Law. Disponível e,,: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third>. Acesso em 25 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2017a). **Syrian Regional Refugee Response**. Inter-agency Information Sharing Portal. Disponível em <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>. Acesso em 11 de novembro de 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2017b). **Mediterranean Situation**. Operational Portal, Refugees Situation. Disponível em <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>. Acesso em 13 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2017c). **Mediterranean Situation: Greece**. Operational Portal, Refugees Situation. Disponível em <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>. Acesso em 21 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2016a). **Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions**, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12. available at: <http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>. Acesso em 27 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2016b). **Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet**. UNHCR, 25 out 2016. Disponível em <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html>. acesso em 13 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2016c), UNHCR urges governments: People fleeing war to be considered as refugees, 02 dez 2016. Disponível em <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/12/584141ed4/unhcr-urges-governments-people-fleeing-war-considered-refugees.html>. Acesso em 28 out 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2016d) **Q&A: The 1951 Refugee Convention ‘is as relevant today as it was at the time’**, 2 dez 2016. Disponível em <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/12/584036047/qa-1951-refugee-convention-relevant-today-time.html>. Acesso em 28 ou 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2013). **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**. Disponível em <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3d4aba564&query=refugee%20law>. Acesso 19 out 2017

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2011). **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees**, dez 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3. Disponível em <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>. Acesso em 10 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2010). **Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions**, mar 2010. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>. Acesso em 27 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2009). **Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas**, set 2009. Disponível em <http://www.unhcr.org/protection/hcdialogue%20/4ab356ab6/unhcr-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas.html>. Acesso 8 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2007), **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**, 26 jan 2007. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>. Acesso 10 nov 2017.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2001). **Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law**, 1 dez 2001. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3cd6a8444.html>. Acesso em 10 nov 2017.

UN - United Nations (2017). **Security Council - Veto List**. New York, Dag Hammarskjöld Library. Disponível em: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>. Acesso em: 12 nov 2017.

UNGA (United Nations General Assembly) (1946). Resolution 8(I), 12 fev 1946. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/59/IMG/NR003259.pdf?OpenElement>. Acesso em 13 nov 2017.

US Department of State (2012). **Digest of United States Practice in International Law**. Editado por CarrieLyn D. Guymon. Disponível em <https://www.state.gov/documents/organization/211955.pdf>. Acesso em 13 nov 2017.

ZIZEK, Slavoj (2017). **Anti-immigration politics**: barbarism with a human face. ABC. Disponível em <http://www.abc.net.au/religion/articles/2011/07/26/3030861.htm>. Acesso em 13 nov 2017.

Julgados

ECtHR (European Court of Human Rights) (2011). **MSS vs. Bélgica e Grécia**, n. 30696/09, 21 jan 2011. Disponível em http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20M.S.S.%20v.%20BELGIUM%20AND%20GREECE_0.pdf. Acesso em 21 nov 2017.

ECtHR (European Court of Human Rights) (2009) **Abdolkhani and Karimnia v. Turkey**, n. 30471/08, 22 set 2009. Disponível em <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20ABDOLKHANI%20AND%20KARIMNIA%20v.%20TURKEY.pdf>. Acesso em 21 nov 2017.

ECtHR (European Court of Human Rights) (2000). **Jabari v. Turkey**, n. 40035/98, 11 jul 2000. Disponível em <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20JABARI%20v.%20TURKEY.pdf>. Acesso em 21 nov 2017.

Legislação consultada

ACNUR, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados. Acesso em 21 nov 2017.

BRASIL, Convenção de Viena. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em 27 nov 2017.

TURQUIA, Temporary Protection Regulation. Disponível em http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf. Acesso em 21 nov 2017.

TURQUIA, Regulation of Work Permits of Foreigners under Temporary Protection. Disponível em <http://www.refworld.org/docid/582c71464.html>. Acesso em 21 nov 2017.

UE (União Europeia), Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação) (APD). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>. Acesso em 27 nov 2017.

Notícias

BLACK, Ian (2016). Jordan seals borders after suicide attack. **The Guardian**, 21 jun 2016. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/21/jordanian-soldiers-killed-by-car-bomb-outside-syrian-refugee-camp>. Acesso em 13 nov 2017.

CAMPBELL, Zach (2017). Captura indevida: Itália prende refugiados forçados a pilotar barcos de contrabandistas. **The Independent Brasil**, 18 set 2017. Disponível em <https://theintercept.com/2017/09/18/refugiados-presos-italia-barcos-contrabandistas/>. Acesso em 13 nov 2017.

ENSOR, Josie (2016). Turkish border guards kill 11 after 'firing indiscriminately' at Syrian refugees. **The Telegraph**, 19 jun 2016. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/19/turkish-border-guards-kill-11-after-firing-indiscriminately-at-s/>. Acesso em 13 nov 2017.

ERDOGAN, Recep Tayyip (2016). When the world failed Syria, Turkey stepped in. Now others must help. **The Guardian**, 26 abr 2016. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/may/23/world-failed-syria-turkey-refugee-crisis>. Acesso em 28 nov 2017.

GOLDSMITH, Belinda (2016). INTERVIEW - Primark ramps up efforts to tackle worker exploitation in Turkey, Asia. **Reuters**, 28 mar 2016. Disponível em <https://af.reuters.com/article/commodities07News/idAFL5N16O3CG?sp=true>. Acesso em 20 nov 2017.

KINGSLEY, Patrick (2016). Fewer than 0.1% of Syrians in Turkey in line for work permits. **The Guardian**, 11 abr 2016. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/11/fewer-than-01-of-syrians-in-turkey-in-line-for-work-permits>. Acesso em 20 nov 2017.

OMONIRA-OYEKANMI, Rebecca (2012). Syrian refugees 'turned back from Greek border by police'. **The Guardian**, 7 dez 2012. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2012/dec/07/syrian-refugees-turned-back-greek>. Acesso em 15 nov 2017.

SYRIA CRISIS: Where key countries stand (2015). **BBC**, 30 out. 2015. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-23849587>. Acesso em 12 nov. 2017.

SYRIA's civil war explained from the beginning (2017). **Al Jazeera**, 1º de outubro de 2017. Disponível em <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html>. Acesso em 11 de novembro de 2017.

TURKEY to halt EU migrant deal if visa-free EU travel drags on (2017). **Deutsche Well (DW)**, 9 ago 2016. Disponível em <http://www.dw.com/en/turkey-to-halt-eu-migrant-deal-if-visa-free-eu-travel-drags-on/a-19461075>. Acesso em 16 nov 2017.

TURKEY 'SAFE COUNTRY' sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal. **International Amnesty**, 23 mar 2016. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/>. Acesso em 27 nov 2017.

UN: BOTH sides committed war crimes in Syria's Aleppo. **Al Jazeera**, 1 mar. 2017. Disponível em <http://www.aljazeera.com/news/2017/03/sides-committed-war-crimes-syria-aleppo-170301131256205.html>. Acesso em 11 nov. 2017.