Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS
Vol. 16 Nº 32, Jan - Jun de 2024
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Interesses políticos na evolução histórica do Direito Internacional dos Refugiados e no caso ucraniano: entre humanitarismo e seletividade na prática Europeia

Political interests in the historical evolution of International Refugee Law and in the Ukrainian case: between humanitarianism and selectivity in the European practice

Augusto Jaeger Junior*
Ricardo Strauch Aveline**

Resumo: O artigo analisa a influência dos interesses políticos sobre os processos de criação, interpretação e aplicação do Direito Internacional dos Refugiados, desde o período anterior à Convenção de Genebra de 1951 até a atualidade. Após a análise de momentos históricos relevantes, direciona-se o foco para o caso dos refugiados ucranianos e para a distinção no tratamento conferido a eles, em relação aos refugiados de outras regiões. Questiona-se se o caso ucraniano representaria a continuidade de um processo histórico marcado pela influência política sobre os processos de criação, interpretação e aplicação do Direito Internacional dos Refugiados. A pesquisa foi desenvolvida com a utilização de abordagem qualitativa e método dedutivo, com revisão bibliográfica, partindo de questões gerais para se chegar em conclusões particulares. Concluiu-se que, desde o período anterior à Convenção de Genebra de 1951, interesses políticos vêm exercendo papel central para a criação, interpretação e aplicação das normas sobre refúgio, assim como, para as práticas de acolhimento humanitário exercidas pelos Estados, conferindo-lhes um caráter seletivo, inclusive no caso ucraniano pós-invasão russa.

Palavras-chave: História do Direito Internacional dos Refugiados; Interesses Políticos; Seletividade.

* Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil; mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil; professor permanente do programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil; bolsista de produtividade do CNPq. E-mail: augusto.jaeger@ufrgs.br

** Professor de Direito e Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica na Faculdade Estácio do Rio Grande do Sul. Pesquisador afiliado ao Refugee Law Initiative da University of London. É doutor em Ciências Sociais pela UNISINOS (2011) e doutorando em Direito pela UFRGS (2022-atual), com período de pesquisa no Max Planck Institut de Heidelberg, mestre em Direito pela UFRGS (2022), com período de pesquisa de campo no CPIA1 em Turim, mestre em Direito pela UNISINOS (2005) e bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UNISINOS (1997-2003). Realizou curso de aperfeiçoamento no International Peoples College em Helsigor na Dinamarca.

Abstract: The article analyzes the influence of political interests on the processes of creation, interpretation, and application of International Refugee Law, from the period prior to the 1951 Geneva Convention until the present days. After analyzing relevant historical moments, the focus is directed to the case of Ukrainian refugees and the distinction in the treatment given to them in relation to refugees from other regions. The question arises whether the Ukrainian case would represent the continuity of a historical process marked by political influence on the processes of creation, interpretation, and application of International Refugee Law. The research was developed using a qualitative approach and deductive method, with a bibliographic review, starting from general questions to reach conclusions. It was concluded that, since the period prior to the 1951 Geneva Convention, political interests have played a central role in the creation, interpretation, and implementation of norms on refuge, as well as in the humanitarian reception practices exercised by States, giving them a selective character, including in the Ukrainian case post-Russian invasion.
Keywords: History of International Refugee Law; Political interests; Selectivity.

Introdução

O refúgio é um instituto humanitário destinado a garantir proteção para pessoas que tenham fundado receio de perseguição por motivos políticos, religiosos, étnicos, de nacionalidade ou por pertencimento a um determinado grupo social. De acordo com a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (doravante denominada Convenção de Genebra de 1951), tal proteção jurídica inclui o direito de não ser criminalizado pelo ingresso irregular no Estado de destino e de não ser deportado, expulso ou extraditado para o Estado onde sofre perseguição.

Essa proteção jurídica deve ser conferida com observância ao princípio da não-discriminação, o qual garante que preenchidos os requisitos legais, deve ser conferido o refúgio independentemente de interesses políticos ou da nacionalidade, cultura, etnia ou religião professada pelo requerente de refúgio.

A pesquisa tem como objetivo analisar como e em que grau os interesses políticos influenciaram o Direito Internacional dos Refugiados e as práticas de

concessão de refúgio em momentos históricos críticos. Nesse contexto, busca-se analisar a influência dos interesses políticos em momentos históricos determinantes para a criação da Convenção de Genebra de 1951 e para as atuais contradições existentes entre a Convenção e as normas e práticas no âmbito da União Europeia.

Nesse contexto, busca-se analisar se a atual política de controle migratório exercida pela União Europeia, a qual busca impossibilitar a chegada de requerentes de refúgio de Estados como Síria, Afeganistão e Iraque, ao mesmo tempo em que possibilita o acolhimento de requerentes de refúgio da Ucrânia, representa a continuidade de uma tradição histórica em que os interesses políticos definem quem deve ser protegido, sobrepondo-se, assim, aos interesses humanitários.

Nesse sentido, questiona-se em que medida o refúgio se constituiu historicamente como um instituto humanitário do ponto de vista jurídico, porém, na interpretação e na aplicação das normas, assim como, nas práticas dos Estados, os interesses políticos vêm, seguidamente, se sobrepondo ao viés humanitário, fazendo com que haja um nível de seletividade nos processos de acolhimento. Nesse sentido, o recrudescimento no controle migratório europeu e a seletividade no acolhimento humanitário seriam um indicativo de ampliação da influência política na evolução histórica do instituto do refúgio?

A pesquisa partiu da hipótese de que o refúgio é, do ponto de vista jurídico, um instituto humanitário, porém, desde os seus primórdios, a sua utilização tem sido amplamente influenciada pela política, conferindo-se ou não a proteção humanitária a depender, majoritariamente, da vontade política. Essa discrepância entre o viés humanitário do refúgio e as práticas dos Estados confere um caráter seletivo ao acolhimento humanitário, comprometendo valores fundantes do Estado Democrático de Direito, tais como a não-discriminação (HATHAWAY, 2021, p. 97) e a universalidade dos direitos humanos (STEINER; ALSTON, 2000, p. 367).

A relevância do tema se evidencia pelo crescente espaço que o refúgio vem ganhando nas esferas política e jurídica, especialmente nos Estados de destino, onde vem sendo objeto de discussão em debates eleitorais e em conferências e acordos internacionais. Além disso, poucos estudos têm dedicado atenção aos aspectos políticos por trás do padrão duplo de direitos humanos (SHELTON, 2007, p. 468) evidenciado após a Guerra da Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022. Compreender os fatores por trás da diferença nas práticas de acolhimento humanitário pode

auxiliar na identificação das verdadeiras barreiras que impedem a solidariedade com aqueles que buscam refúgio.

O artigo teve como marco teórico as obras "Refugee in International Law" de Goodwin-Gill e McAdam, assim como, "The age of migration" de Hass, Castles e Miller, além de artigos acadêmicos sobre a história do Direito Internacional dos Refugiados, com destaque para o artigo de Matthew Gybney, intitulado "A thousand little Guantanamos: Western States and measures to prevent the arrival of refugees".

Para analisar as questões problematizadas, utilizou-se o método dedutivo, partindo de questões gerais, embasadas na revisão bibliográfica, para alcançar conclusões particulares. A abordagem da pesquisa se deu pelo modelo qualitativo, na medida em que se buscou o entendimento do fenômeno em seu próprio contexto (TRIVIÑOS, 1987).

O artigo encontra-se estruturado em quatro capítulos, o primeiro tratará sobre os momentos históricos que tiveram influência sobre o surgimento do Direito Internacional dos Refugiados. O segundo analisará os interesses políticos que impulsionaram o surgimento da Convenção de Genebra de 1951 e o impacto das mudanças no contexto geopolítico das décadas seguintes sobre a percepção do refúgio e sobre as práticas de acolhimento humanitário.

O terceiro capítulo trará uma análise do impacto da política sobre as atuais práticas humanitárias da União Europeia, ressaltando o contraste entre os preceitos da Convenção de Genebra de 1951 e as práticas de controle migratório.

No quarto capítulo, analisar-se-á o caso ucraniano, buscando-se compreender o papel desempenhado pela política (e o seu nível de influência) sobre o abismo existente entre o tratamento conferido aos requerentes de refúgio da Ucrânia e aquele conferido aos requerentes de Estados como Síria, Afeganistão e Iraque. Nas considerações finais, retomar-se-ão os temas tratados ao longo do artigo, conferindo-lhes um viés crítico.

Proteção jurídica de refugiados pré-Convenção de Genebra de 1951

Nessa etapa, o artigo explorará os momentos históricos que tiveram influência sobre o surgimento do Direito Internacional dos Refugiados e analisará a influência

dos interesses políticos sobre as decisões envolvendo quem deveria ser beneficiado com a concessão de refúgio.

A origem da proteção jurídica dos refugiados costuma ser associada à Convenção de Genebra de 1951, que surgiu para responder ao enorme fluxo de refugiados decorrentes dos "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa", conforme dispõe o artigo 1º do documento (ACNUR, 2023a). Os preceitos da Convenção de Genebra de 1951, no entanto, resultaram da revisão e do agrupamento de práticas estatais, legislações nacionais, pensamentos filosóficos e acordos internacionais que foram sendo desenvolvidos durante séculos na Europa.

As raízes do refúgio remontam à Grécia Antiga e Roma, garantindo-se proteção aos estrangeiros com objetivos econômicos, porém a influência maior sobre o atual Direito Internacional dos Refugiados ocorreu a partir da Idade Média, quando o refúgio passou a ser utilizado como instrumento político (PRICE, 2009).

Um importante momento histórico para o desenvolvimento do refúgio, nesse sentido, ocorreu no século XVII, na França, quando Luís XIV não apenas tornou o protestantismo ilegal, mas também negou aos huguenotes (protestantes franceses) o direito de deixarem o país sob pena de confisco de todas as propriedades e, no caso dos homens, de serem enviados para o trabalho forçado em embarcações pelo resto da vida (ORCHARD, 2017, p. 286).

Ao contrariar a concepção de tolerância religiosa que havia servido como fundamento para a Paz de Westfália de 1648, Luís XIV provocou uma reação dos países de maioria protestante, fazendo com que alguns Estados instituíssem uma nova prática normativa, a de não apenas acolher os huguenotes, mas também de oferecer-lhes proteções claras em seus Direitos Internos, como ocorrido nos Países Baixos, na Inglaterra e na Prússia (ORCHARD, 2017, p. 286).

Apesar da perseguição sofrida pelos huguenotes ter sido de cunho religioso, foram os interesses políticos que tiveram maior influência sobre a decisão de conferir o acolhimento humanitário, eis que a proteção garantida a eles representava uma forma de contraposição aos planos de Luis XIV de aniquilar a população protestante do país que era vista como uma ameaça ao seu reinado. As disputas entre Estados católicos e protestantes naquele período possuíam uma dimensão política e Luis XIV era um adversário dos Estados anfitriões de refugiados (HORNUNG, 2014, p. 91).

A concessão de refúgio aos huguenotes foi utilizada para reduzir o poder de Luís XIV, contrapondo-se à sua ideologia de intolerância religiosa e ao seu interesse de subjugar a minoria protestante. Além disso, o refúgio concedido contemplou pessoas que tinham um "inimigo em comum" com os Estados anfitriões, o que amplia os níveis de empatia e de acolhimento. A empatia se deu também por motivos religiosos, eis que huguenotes comungavam da mesma fé professada pelo *establishment* dos Estados anfitriões. A medida beneficiou economicamente os Estados anfitriões, eis que os huguenotes possuíam conhecimentos tecnológicos, tendo proporcionado uma impressionante transferência de conhecimentos e de competências (HORNUNG, 2014, p. 91).

Outro momento histórico em que a política exerceu influência sobre o refúgio foi o da Revolução Francesa, quando o instituto foi conferido pela primeira vez a pessoas perseguidas por motivos políticos (ORCHARD, 2017, p. 286), resultando na ampliação do conceito de refugiado.

A fuga de 129 mil pessoas durante a Revolução Francesa, nesse sentido, forçou a ampliação das proteções jurídicas dos Estados anfitriões para incluir refugiados que sofriam perseguições políticas. Essa proteção também foi indiretamente desencadeada pela ascensão dos direitos e das liberdades individuais no Reino Unido e nos Estados Unidos da América. Embora esses entendimentos tenham sido inicialmente defendidos apenas por esses Estados, na segunda metade do século XIX, eles se expandiram através de tratados bilaterais de extradição que vedavam o retorno de perseguidos políticos (ORCHARD, 2017, p. 286).

O acolhimento humanitário conferido pela Coroa Britânica aos franceses que fugiam da violência da Revolução Francesa atendeu a interesses políticos, eis que a perseguição da nobreza e da realeza francesas, seguida pela alteração na forma de governo, de Monarquia para República, eram acontecimentos contrários aos interesses do *establishment* britânico, sendo retratados ao público interno como atos de violência praticados em meio ao caos social. O acolhimento humanitário a pessoas que fugiam da violência dava indícios da instabilidade vivida na França e da importância de manter o *status quo* no Reino Unido.

Esses episódios tiveram influência sobre alguns dos entendimentos normativos a respeito dos refugiados que ainda hoje estão vigentes. Dentre eles, destaca-se a ideia de que os refugiados são distintos de outros migrantes, pois sofrem

perseguição, devendo receber um tratamento jurídico diferenciado (ORCHARD, 2017, p. 285). Tal divisão contribuiu para a atual diferenciação jurídica entre migrantes econômicos e refugiados.

Hugo Grotius e Immanuel Kant também trouxeram contribuições importantes para o desenvolvimento do instituto do refúgio. Grotius argumentou que o refúgio possuía uma conotação política, pois visava garantir proteção em face de pedidos de extradição por perseguições políticas (PRICE, 2009).

Immanuel Kant, por outro lado, na obra "À Paz Perpétua", de 1795, introduziu a noção de que a concessão de hospitalidade temporária a pessoas vítimas de perseguição em Estados estrangeiros deveria ser vista como um direito e não como filantropia e que uma pessoa não deveria ter seu ingresso recusado em um Estado quando a recusa implicasse na sua ruína (*Untergang*) (KANT, 1983, p. 118). Para Kant, a recusa de ingresso e permanência às vítimas de perseguições religiosas, por exemplo, era vista como algo inaceitável, pois representava uma ameaça à vida (BENHABIB, 2004, p. 28).

O entendimento de que o ingresso de pessoas em situação de risco não deveria ser negado pelo Estado de destino foi incorporado à Convenção de Genebra de 1951, assim como o princípio do *non-refoulement*, segundo o qual uma pessoa não pode ser retornada ao Estado onde sofre perseguição (BENHABIB, 2004, p. 35). Mas a implementação das ideias cosmopolitas de Kant foi inicialmente informal.

Inicialmente os Estados realizavam práticas humanitárias numa base *ad hoc*, assumindo responsabilidades apenas para com os refugiados que atravessassem as suas fronteiras. Os entendimentos sobre a proteção dos refugiados foram evoluindo de costumes e práticas estatais para legislações nacionais, as quais, posteriormente, foram transmitidas a todo o sistema estatal europeu a partir de acordos internacionais que vedavam a extradição de perseguidos políticos (ORCHARD, 2017, p. 295).

No início do século XX, como resultado do colapso dos impérios Austro-Húngaro, Otomano e Russo, houve a emergência de Estados-nação e a divisão de populações em grupos exclusivos de nacionais, havendo fluxos maciços de pessoas pela Europa, muitas das quais não possuíam documentação ou atributos de nacionalidade dos Estados anfitriões (LABMAN, 2010, p. 2-3).

Nessas circunstâncias, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha convocou, em 16 de fevereiro de 1921, uma conferência em que foi decidido convidar o Conselho da Liga das Nações a nomear um Alto Comissário para definir o estatuto dos refugiados, a fim de garantir o repatriamento ou a proteção jurídica dos mais de um milhão de refugiados, assim como, o fornecimento de documentação de identidade (JAEGER, 2001, p. 728).

Em resposta ao apelo do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Liga das Nações nomeou Fridtjof Nansen, um estadista norueguês, como Alto Comissário para os Refugiados. Nansen foi responsável pela criação de um documento de viagem para refugiados, que ficou conhecido como "Passaporte Nansen". Embora não fosse o equivalente a um passaporte nacional, pois não atribuía nenhuma obrigação aos governos de readmitir o titular, o documento garantiu aos refugiados uma identidade válida para viagens internacionais (LABMAN, 2010, p. 3).

Os esforços da Liga das Nações também resultaram na criação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1933, a qual, apesar de ter sido ratificada por apenas 8 Estados, representou um marco na proteção de refugiados. A Convenção introduziu diretrizes para questões como a emissão de documentos, condições de trabalho, regime fiscal e direitos sociais (JAEGER, 2001, p. 730).

A influência da política sobre os acordos concluídos sob os auspícios da Liga das Nações restou evidenciada pelo fato de que garantiram proteção de forma seletiva a determinados grupos nacionais específicos, tais como russos em 1926 e alemães em 1936. E, mesmo quando revoltas sociais e econômicas serviram de base para a concessão de refúgio, isso ocorreu de forma circunscrita a determinadas crises e ligada a grupos nacionais, políticos e étnicos específicos, de forma que a "determinação de quem deveria ser protegido era um processo político seletivo" (GOODWIN-GIL; McADAM, 2021, p. 16).

Por não ter sido capaz de prevenir a Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações perdeu sua legitimidade, tornando clara a necessidade do surgimento de uma nova organização internacional, capaz de prevenir futuras guerras por meio da diplomacia (LABMAN, 2010, p. 8).

Assim, em 24 de outubro de 1945 foi fundada a Organização das Nações Unidas (ONU) e, em 14 de dezembro de 1950, a Assembleia Geral da ONU aprovou a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (doravante

denominado ACNUR), cujo trabalho iniciou em 1º de janeiro de 1950. Em 28 de julho de 1951 foi adotada a Convenção de Genebra, a qual entrou em vigor em 22 de abril de 1954 (LABMAN, 2010, p. 9), permanecendo até os dias de hoje como o principal tratado multilateral sobre refúgio.

Percebe-se, assim, que a consolidação do instituto do refúgio ocorreu, em grande medida, como resultado do interesse político de acolher determinados grupos que sofriam perseguições religiosas e políticas. Esse processo acabou auxiliando o desenvolvimento do refúgio que evoluiu de meras práticas e costumes para normas domésticas, e de normas domésticas para tratados bilaterais, e, posteriormente, tratados multilaterais, até chegar na Convenção de Genebra de 1951 e no seu Protocolo Aditivo de 1967.

Contexto histórico e objetivos políticos da Convenção de Genebra de 1951

Tendo em vista a proteção jurídica aos refugiados na Europa pré-Convenção de Genebra, a seguir será analisado o contexto histórico da criação da Convenção e a influência dos interesses políticos sobre o seu delineamento, interpretação e aplicação.

A Convenção de Genebra de 1951 surgiu em uma Europa traumatizada pela destruição da Segunda Guerra Mundial e dividida pela Guerra Fria. Nesse contexto, o instituto do refúgio serviu para proteger as vítimas das perseguições nazistas e para superar o sentimento de culpa de nações que haviam recusado proteção aos judeus no período entre guerras (FAVELL; HANSEN, 2002, p. 588). Atendeu principalmente ao interesse de proteger aqueles que fugiam de Estados comunistas na Europa Central e Oriental, pessoas cujo desejo de refúgio servia como evidência ideológica da superioridade da democracia liberal ocidental sobre o comunismo, um fenômeno chamado de “votar com os seus pés” (GIBNEY, 2006, p. 144).

No contexto bipolarizado do mundo, a atuação do ACNUR atendeu imediatamente ao interesse político ocidental ao identificar as vítimas de perseguição e seus perpetuadores. O reconhecimento da condição jurídica de refugiado era “o novo imperativo para proteção dos heróis da liberdade capitalista do Ocidente” (FAVELL; HANSEN, 2002, p. 588), servindo para “reafirmar as falhas do comunismo e a benevolência do Ocidente” (LOESCHER, 2012, p. 7). Nesse sentido, o ACNUR

mostrou-se valioso aos Estados liberais do Ocidente como uma agência capaz de lidar com os fluxos de pessoas que fugiam de países do leste europeu buscando reassentamento no "mundo livre", especialmente após a Revolução Húngara de 1956 (LOESCHER, 2012, p. 7).

Além do interesse político, a chegada de requerentes de refúgio oriundos de países comunistas da Europa atendia também a interesses econômicos, pois a mão de obra dos refugiados auxiliava na reconstrução da Europa Ocidental, sem maiores necessidades de adaptação religiosa ou cultural. Além disso, os fluxos de refugiados não eram tão expressivos ao ponto de gerar sobrecarga, eis que os Estados comunistas haviam adotado controles de saída (ODELLO, 2013, p. 42).

Na década de 1960, porém, o perfil dos refugiados começou a mudar e o número de pessoas que saía de Estados comunistas começou a ser superado pelo de requerentes de refúgio oriundos da África e da Ásia, que fugiam das lutas pela descolonização (HASS; CASTLES; MILLER, 2020, p. 11). No âmbito econômico, a crise do petróleo afetou o desejo dos Estados-membros da então Comunidade Econômica Europeia por trabalhadores migrantes (SINHA, 2019, p. 196) e a chamada "revolução nos transportes" passou a garantir meios relativamente acessíveis de mobilidade intercontinental, provocando o aumento no número de pessoas da África e da Ásia chegando de avião para requerer refúgio nas capitais europeias (GIBNEY, 2006, p. 145).

Esse processo se intensificou ao longo das décadas seguintes, o que ficou evidenciado em números. Enquanto o total de solicitações de refúgio em toda a Europa Ocidental na década de 1970 não passava, em média, de 13 mil por ano, os totais anuais cresceram para 170 mil requerimentos de refúgio em 1985 e alcançaram 690 mil em 1992. Entre 1985 e 1995, mais de cinco milhões de pedidos de refúgio foram apresentados em Estados ocidentais (GIBNEY, 2006, p. 145).

Esse fenômeno fez aumentar o número de europeus descontentes com o processo de concessão de refúgio, ocasionando a perda de força da fundamentação humanitária. Somado a isso, alguns políticos, com interesses eleitoreiros, iniciaram um processo de estigmatização dos refugiados com expressões como "migrantes ilegais" e "refugiados econômicos", acusando-os de utilização indevida do instituto do refúgio a fim de alcançar melhores condições de vida (CHALMERS; DAVIES; MONTI, 2015, p. 531).

A partir da metade da década de 1980 começaram a surgir alterações na política de refúgio e novos procedimentos foram introduzidos para acelerar o trâmite dos processos de refúgio, garantindo recusas rápidas que possibilitavam deportações e expulsões aos Estados de origem. Além disso, acordos internacionais começaram a ser firmados para assegurar medidas de contenção de requerentes de refúgio nos Estados de origem e de trânsito na África (CARLIER; CRÉPEAU; PURKEY, 2020, p. 45), as quais serão objeto de análise no próximo capítulo.

Percebe-se, assim, que a Convenção de Genebra de 1951 foi criada em um determinado contexto político e com determinados objetivos. Sua interpretação e aplicação seletiva pelos Estados europeus deu sequência ao histórico de atendimento aos interesses políticos que vem caracterizando as práticas de concessão de refúgio. Assim, quando as condições geopolíticas fizeram com que fluxos migratórios da África e do Oriente Médio se destinassem à Europa, houve uma perda de vontade política para o acolhimento de refugiados, e os governos de Estados europeus se sentiram compelidos a adotar práticas restritivas ao acesso aos direitos previstos na Convenção de Genebra de 1951.

Refúgio na União Europeia: humanitário ou seletivo?

No presente capítulo serão analisadas as normas e práticas europeias que foram sendo adotadas ao longo das últimas décadas para restringir o acesso de determinados requerentes de refúgio. Serão observadas as contradições entre o Direito Internacional dos Refugiados e práticas como “apartheid de passaporte”, *pull back*, *push back*, processamento *offshore* de refugiados, detenção de requerentes de refúgio e acordos de deportação.

A capacidade de conviver em paz mútua, em uma Europa cosmopolita foi fomentada ao longo da história da União Europeia, tornando possível “o milagre de transformar inimigos mortais em vizinhos” (BECK, 2012, p. 25). Para tanto, foi necessária a superação da concepção de unificação pela força, utilizada por Carlo Magno, Napoleão e Hitler, e a adoção do modelo cosmopolita desenvolvido durante o Iluminismo (TODOROV, 2010, p. 210).

A influência da racionalidade iluminista e cosmopolita sobre o projeto da União Europeia é evidente, sendo que o artigo 2º do Tratado de Maastricht de 1992,

que estabeleceu a União Europeia, explicita os três valores fundantes do bloco: a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito, conhecidos como o "banco de três pés", em que a ausência de um deles comprometeria a existência do todo (TSOURDI, 2021, p. 477).

Em matéria de refúgio, nos termos do artigo 78 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o bloco assumiu a obrigação de criar um sistema destinado a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um Estado terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio do *non-refoulement*. Nos termos do artigo 78, o sistema de proteção deveria ser elaborado em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 (EUR-Lex, 2023) e, nos termos do artigo 80, as políticas da União Europeia e a sua execução deveriam ser regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, inclusive no plano financeiro (EUR-Lex, 2023).

Como será analisado a seguir, a evolução dos fatos ocorreu de forma bastante distinta do idealizado, eis que uma série de normas europeias foram sendo criadas, as quais, não apenas se demonstraram contrárias ao espírito da Convenção de 1951, mas também criaram empecilhos ao exercício dos direitos previstos na referida Convenção. As práticas da União Europeia e dos seus Estados-membros, por sua vez, destoaram não só da Convenção de Genebra, mas também do princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades estabelecidos nos tratados da União Europeia (AVELINE, 2023).

A história da regulamentação jurídica do refúgio na União Europeia, por isso, vem se caracterizando por contradições entre os valores cosmopolitas e solidários, de um lado, e os interesses políticos e as práticas seletivas, do outro. Esse conflito entre as obrigações assumidas em tratados internacionais e as práticas realizadas tem sido classificado com expressões como "hipocrisia organizada" (LAVENEX, 2018, p. 1200) e "padrão duplo de direitos humanos" (SHELTON, 2007, p. 468).

A construção das contradições no âmbito do refúgio ocorre também a partir da elaboração de normas europeias que se contrapõem ao espírito da Convenção de Genebra de 1951, a partir da criação de mecanismos para contenção, dissuasão e externalização de requerentes de refúgio. Sua implementação atende ao interesse de conter pessoas indesejadas, o que se torna claro na medida em que a guerra na

Ucrânia provocou uma mudança radical na forma como as normas passaram a ser interpretadas e aplicadas aos requerentes de refúgio ucranianos, após a invasão russa de fevereiro de 2022.

Coincidindo com o período de crescimento dos fluxos de requerentes de refúgio da África, Ásia e Oriente Médio, conforme visto no capítulo anterior, em 14 de junho de 1985, foi firmado o Acordo de Schengen para criação do Espaço Schengen (JAEGER JUNIOR, 2000), composto pelo território conjunto de 27 países europeus. Nos termos do acordo, os Estados passaram a adotar critérios e procedimentos uniformes para emissão de vistos (HASS; CASTLES; MILLER, 2020, p. 136). O principal critério tem sido a exigência de vistos para as pessoas provenientes de Estados de onde saem a maior parte dos requerentes de refúgio (GIBNEY, 2006, p. 145), atingindo especialmente os cidadãos vindos do Oriente Médio, da África e da Ásia.

A exigência de vistos para pessoas que possuem determinadas nacionalidades tornou-se um obstáculo ao direito de buscar refúgio, previsto no artigo 14 da Declaração Universal de Direitos Humanos, pois os requerentes de refúgio muitas vezes precisam fugir com urgência, não havendo tempo para realizar entrevistas e aguardar por vistos. Em outras situações, eles estão sendo perseguidos pelos próprios regimes políticos que controlam a emissão de passaportes.

Ao se aproximarem das fronteiras europeias sem documentação, requerentes de refúgio têm sido classificados indevidamente como “migrantes ilegais”, sendo submetidos a detenções arbitrárias e à deportação. Essas práticas ferem os artigos 31 e 33 da Convenção de Genebra de 1951 que vedam a criminalização do refúgio e o retorno forçado de requerentes de refúgio.

A prática de impor vistos como mecanismo para impedir o ingresso de pessoas oriundas de Estados onde prepondera a violência generalizada e a ausência de condições dignas vem sendo denominada de “apartheid de passaporte” (KOCHENOV, 2020, p. 1528). O nome remete a uma das práticas discriminatórias mais abomináveis da história e que, quando aplicada ao contexto humanitário, acaba incentivando o contrabando de pessoas praticado por coiotes, ampliando os riscos e traumas dos requerentes de refúgio.

Crépeau (2018, p. 656) chama de “precariedades construídas” as normas e práticas que, ao invés de possibilitarem o fluxo natural de pessoas, criam barreiras

artificiais que resultam em precariedades como a utilização de contrabandistas de pessoas, traficantes de pessoas, exploradores de mão-de-obra e outros grupos criminosos.

Além do "apartheid de passaporte", outras "precariedades" foram "construídas" por legislações nacionais e tratados da década de 1990, tais como a prática de terceirização *offshore* do controle migratório, a qual consiste em transferir para as empresas de transporte a responsabilidade pelo controle dos vistos no momento do embarque nos países de origem (HASS, CASTLES, MILLER, 2020, p. 258). Tais procedimentos impedem que requerentes de refúgio embarquem em transportes regulares para alcançar os Estados de destino se não estiverem portando passaporte e visto. Isso impossibilita que requerentes de refúgio alcancem os portos e aeroportos de cidades europeias, onde poderiam apresentar seus pedidos de refúgio.

A responsabilidade das empresas pelo controle de passaportes e vistos inclui a apuração de eventuais falsificações, fazendo com que seus funcionários tenham que passar por treinamentos. De acordo com a legislação, em caso de falha no controle da documentação de identificação dos passageiros, as empresas de transporte serão multadas, além de terem a obrigação de transportar os passageiros de volta aos países de onde partiram (ODELLO, 2013, p. 189).

Ainda na década de 1990 iniciou também a política dos "Estados terceiros seguros" que consiste na declaração das autoridades migratórias de que determinados Estados que possuem fronteira marítima com a União Europeia, tais como Turquia, Marrocos e Líbia, seriam Estados aptos para o acolhimento de refugiados e que, por isso, os requerentes de refúgio poderiam ser levados a esses Estados (BYRNE; NOLL; VEDSTED-HANSEN, 2010, p. 367).

O entendimento de que requerentes de refúgio que chegam nas fronteiras da União Europeia podem ser retornados a um Estado terceiro seguro é contrário ao espírito da Convenção de Genebra de 1951, a qual prevê que requerentes de refúgio de qualquer lugar do mundo podem buscar proteção no Estado de destino onde se sintam seguros. Além disso, não há nenhum dispositivo na Convenção de Genebra que determine que o requerente de refúgio deva buscar proteção nos Estados mais próximos.

O retorno de requerentes de refúgio a Estados terceiros por onde eles passaram antes de chegar na Europa é um mecanismo que busca "externalizar" o

acolhimento humanitário a Estados que, muitas vezes, não possuem condições de garantir proteção adequada nem mesmo aos seus nacionais e que, em determinados casos, não possuem um sistema para processamento de pedidos de refúgio e acolhimento de refugiados. Tal prática, além de ser contrária à Convenção de Genebra, é contrária também aos direitos humanos, pois desumaniza os refugiados, tratando-os como uma mercadoria.

Ainda no contexto do controle de ingresso de requerentes de refúgio indesejados, avançando na perspectiva histórica, surge em 2000, o Regulamento Eurodac, (CE) 2725/2000, o qual estabeleceu um sistema biométrico centralizado para requerentes de refúgio (SINHA, 2019, p. 198). Em 2002, com a Regulamentação 343/2002, conhecida como Regulamento Dublin, o referido sistema passou a ser utilizado para impedir que um mesmo requerente apresente pedido de refúgio em mais de um Estado-membro (LANGFORD, 2013, p. 224).

Essa restrição afetou a circulação dos requerentes de refúgio, impedindo-os de buscar proteção humanitária em diferentes Estados, o que ampliaria as suas chances de obterem o *status* de refugiado, principalmente considerando a existência de amplas diferenças nos índices de concessão de refúgio entre Estados-membros da União Europeia. Trata-se, assim, de outra medida que restringe o direito de buscar refúgio.

Os procedimentos de solicitação de asilo político nas embaixadas europeias no exterior também foram alvo de restrições. A partir de 2002, sete Estados europeus (Áustria, Dinamarca, França, Holanda, Espanha, Grã-Bretanha e Suíça) deixaram de fornecer esses procedimentos ou restringiram a sua concessão (PIGUET, 2021, p. 1585).

Dando seguimento à análise histórica da política de restrição ao acesso de refugiados, viu-se que, em novembro de 2014, a União Europeia e várias nações do norte da África lançaram o Processo de Cartum, o qual tem como objetivo implementar medidas para conter requerentes de refúgio provenientes de Estados do Chifre da África (RAMJI-NOGALES, 2017, p. 643).

O programa tem como foco o compartilhamento de informações e a capacitação nacional dos Estados que compõem o Chifre da África para impossibilitar a atuação de coiotes e o fluxo de requerentes de refúgio. Recursos foram destinados para o aprimoramento das agências nacionais responsáveis pela fiscalização. A

iniciativa também criou uma estrutura regional para o retorno dos requerentes de refúgio aos seus Estados de origem e forneceu assistência técnica com centros de acolhimento e de refúgio na região do Chifre da África (RAMJI-NOGALES, 2017, p. 643).

Em 2015, quando cerca de 1 milhão de requerentes de refúgio ingressaram na União Europeia, houve o colapso do Sistema Europeu Comum de Asilo. A falta de solidariedade de alguns Estados-membros ficou evidente não apenas pela discrepância no número de pessoas acolhidas, mas também pelas condições de acolhimento, procedimentos de refúgio, índices de reconhecimento do *status* de refugiado e grau de proteção conferido aos requerentes de refúgio após o reconhecimento (CHETAIL, 2016, p. 586).

Essa experiência provocou uma série de novas medidas, tais como o fechamento de fronteiras, a construção de novos muros e cercas, o envio de forças militares e navais para realizar interceptações em alto-mar (*push backs*), criminalização e punição de organizações e indivíduos que prestam apoio humanitário aos requerentes de refúgio e a introdução de novas tecnologias de vigilância (CRISP, 2021, p. 1450).

A criação de *hotspots* (pontos de acesso) na Itália e na Grécia representou uma das práticas mais severas da história das políticas de refúgio da União Europeia, na medida em que esses locais são, na verdade, centros de detenção (CARLIER; CRÉPEAU; PURKEY, 2020, p. 49). A privação de liberdade de requerentes de refúgio, além de ser uma prática contrária à Convenção de Genebra de 1951, é também uma forma cruel de acolher pessoas que fogem da violência, intensificando traumas e problemas de saúde. A utilização de *hotspots* é uma prática que atende ao interesse de dissuadir novos requerentes de refúgio a partir da criação de ambientes hostis.

Nos *hotspots* os recém-chegados são identificados com registro das suas impressões digitais no sistema Eurodac e, depois, são obrigados a fornecer informações sobre seus transportadores clandestinos. Somente então a solicitação de refúgio será recebida e o processo será iniciado. A decisão poderá autorizar o ingresso no território da União Europeia ou determinar o retorno a um Estado terceiro seguro (CARLIER; CRÉPEAU; PURKEY, 2020, p. 49).

Além da detenção de requerentes de refúgio, há o crescimento de políticas de terceirização da responsabilidade pelo acolhimento de refugiados. Tais políticas canalizam os recursos dos Estados-membros da União Europeia para empresas com fins lucrativos que, em um processo de privatização dos centros de detenção, assumiram o controle e os recursos em países como Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha e Grécia (SINHA, 2019, p. 208-209).

Mais recentemente, acordos prevendo a contenção de requerentes de refúgio em Estados terceiros vêm sendo firmados. Em 18 de março 2016, a União Europeia estabeleceu um acordo com a Turquia (RAMJI-NOGALES, 2017, p. 642) e, em 2017, com a Líbia, através dos quais, os referidos Estados receberam somas elevadas para impedir o trabalho dos coiotes, interceptar embarcações e trazer os requerentes de refúgio de volta (*pull back*), além de readmitir qualquer pessoa que tenha sido identificada tentando ingressar na Europa com a utilização de botes (CRISP, 2021, p. 1450). Em setembro de 2023, um acordo semelhante foi firmado entre a União Europeia e a Tunísia. Na ocasião, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, manifestou o interesse em seguir firmando acordos dessa espécie com outros Estados (ALJAZEERA, 2023).

Além dos acordos para contenção de refugiados, agora "acordos de deportação" vêm sendo firmados pelo Reino Unido. O primeiro acordo, firmado com Ruanda, foi declarado ilegal pela Suprema Corte do Reino Unido em novembro de 2023. Porém, em dezembro do mesmo ano, o governo inglês apresentou proposta de alteração legislativa para possibilitar que um novo acordo com o Estado africano viabilize a deportação de requerentes de refúgio que chegam ao Reino Unido. A medida visa concretizar as promessas políticas realizadas pelo Primeiro-Ministro Rishi Sunak, sendo vistas como essenciais do ponto de vista eleitoral (FT, 2023). Pelas suas características, o "acordo de deportação" essencialmente formaliza uma espécie de terceirização do acolhimento humanitário com provável prática de "deportação em massa".

O acordo do Reino Unido com o governo de Ruanda foi descrito pelo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados como "totalmente errado por muitas razões". Para Filippo Grandi, o acordo representa uma exportação de refugiados como se fossem mercadorias, transmitindo uma mensagem equivocada para Estados que, com muito menos estrutura, vêm acolhendo um número muito

superior de requerentes de refúgio. Tudo isso, segundo Grandi, dificulta o trabalho da agência na proteção dos refugiados (UN, 2023).

O capítulo procurou demonstrar, a partir de uma análise histórica, que, algumas décadas após a criação da Convenção de Genebra de 1951, a União Europeia criou uma série de normas e práticas para conter requerentes de refúgio oriundos de determinados países, o que representa uma prática de caráter seletivo e, por isso, contrária ao princípio da não-discriminação e ao espírito da Convenção de Genebra. O contraste entre as normas europeias sobre refúgio e a Convenção de Genebra de 1951 ocorreram a partir da ausência de vontade política para receber requerentes de refúgio de Estados do Oriente Médio, África e Ásia.

No próximo capítulo serão analisados os motivos por trás do renascimento da vontade política europeia de garantir acolhimento humanitário, a qual repentinamente foi capaz de substituir décadas de recrudescimento das práticas de refúgio por práticas de solidariedade do tipo "União Europeia de portas abertas". Uma mudança espantosa considerando que os mais de 5 milhões de ucranianos que ingressaram no bloco em poucos meses superaram expressivamente os cerca de um milhão de requerentes que chegaram ao longo do ano de 2015.

O argumento utilizado pelos líderes europeus em 2015-2016, de que se vivia uma crise migratória na Europa e que a União Europeia não possuía condições de acolher os fluxos maciços de requerentes de refúgio, de repente cedeu lugar a uma onda de solidariedade, capaz de receber números bem mais expressivos. Essa repentina mudança de paradigma reforçou as alegações de organizações de direitos humanos de que o sistema de refúgio da União Europeia é aplicado de forma extremamente seletiva, expressando um padrão duplo de direitos humanos. Essa seletividade costuma ser relacionada a fatores raciais, culturais e religiosos, mas, argumenta-se que, assim como em outros momentos históricos, o refúgio concedido aos ucranianos também tem como principal fator o interesse político, o que será analisado no próximo capítulo.

Refugiados ucranianos na União Europeia: solidariedade ou interesse político?

O tratamento diferenciado conferido aos refugiados ucranianos após a invasão russa, iniciada em 24 de fevereiro de 2022, representou um imenso contraste em

relação às práticas que vinham sendo desenvolvidas nas últimas décadas. Curiosamente, essa alteração na abordagem não foi objeto de suficiente repercussão na mídia ou mesmo de significativo número de publicações em revistas acadêmicas internacionais especializadas em refúgio. Na mídia, quando retratado, utiliza-se a narrativa de que os requerentes ucranianos são os verdadeiros refugiados, enquanto sírios, afegãos e iraquianos são "migrantes ilegais" em busca de melhores condições de vida. Em outros casos, a diferença de tratamento é associada às discriminações racial e religiosa, deixando-se de lado a dimensão política.

Neste capítulo, primeiramente serão analisadas as diferenças nas práticas de acolhimento humanitário conferidas aos requerentes de refúgio ucranianos em relação aos requerentes de outras regiões. Posteriormente, buscar-se-á analisar os interesses políticos e sua possível influência sobre a escolha das normas europeias aplicadas aos ucranianos e sobre as práticas humanitárias.

Os requerentes de refúgio da Ucrânia obtiveram um acolhimento humanitário bastante distinto daquele conferido aos requerentes que tentaram chegar na União Europeia em botes. Aos ucranianos foi concedida autorização imediata para entrada nos Estados-membros da União Europeia, sem a necessidade de apresentação de pedido de refúgio, sem a permanência em *hotspots*, com a possibilidade de livre circulação entre os Estados-membros e escolha do Estado anfitrião. Além disso, a Comissão Europeia disponibilizou no seu site oficial informações especiais para facilitar o acolhimento dos refugiados ucranianos, as quais foram disponibilizadas em inglês, ucraniano e russo, dispondo, dentre outras informações, a dispensa de apresentação de passaporte, visto ou certificado de vacinação da Covid-19 (UNIÃO EUROPEIA, 2023a).

Como explica Giraudel (2023), os requerentes de refúgio ucranianos foram autorizados a ingressar na União Europeia sem comprovante de vacinação, sem necessidade de realização de quarentena, sendo franqueada a utilização gratuita dos trens para facilitar sua livre circulação pelos diversos Estados-Membros da União Europeia. Em Estados como a Alemanha, o governo vem fornecendo recursos mensais para nacionais que se dispõem a hospedar os requerentes de refúgio ucranianos, além de conceder recursos mensais aos próprios requerentes ucranianos.

As práticas de acolhimento humanitário acima descritas demonstram que a vontade da classe política e sua influência foram tão expressivas que os dispositivos

do Acordo de Schengen e do Regulamento de Dublin não foram aplicados aos requerentes ucranianos. Isso possibilitou o ingresso deles não apenas sem vistos, mas também sem passaporte. Não precisaram apresentar pedido no Estado de ingresso, como determina o Regulamento de Dublin, podendo circular com liberdade no bloco econômico.

Além disso, em 4 de março de 2022, o Conselho da União Europeia decidiu, por unanimidade, aplicar a Diretiva de Proteção Temporária de 2001, Diretiva 2001/55/CE, aos requerentes de refúgio ucranianos, possibilitando o estabelecimento de moradia em qualquer Estado-membro da União Europeia pelo período de um ano, independentemente da apresentação de requerimento de refúgio (UNIÃO EUROPEIA, 2023b).

A Diretiva de Proteção Temporária prevê que, em situações de fluxo maciço de refugiados, assegura-se proteção temporária imediata de um ano (prorrogável por mais dois anos), garantindo o direito à moradia às pessoas que não possam regressar aos seus países devido à guerra, violência ou violações dos direitos humanos. Assegura também o imediato direito ao trabalho, à educação e à formação profissional, acesso aos serviços de saúde, alojamento e apoio financeiro (UNIÃO EUROPEIA, 2023c).

Sua aplicação depende de decisão da maioria qualificada do Conselho Europeu mediante proposta da Comissão Europeia (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2021, p. 43). Apesar do trâmite burocrático, a referida diretiva foi aplicada em 4 de março de 2022, menos de um mês após a invasão russa, demonstrando expressiva vontade política ao acolhimento dos requerentes de refúgio ucranianos.

Importante destacar que a Diretiva de Proteção Temporária, criada em 2001, não foi utilizada para proteção dos requerentes de refúgio sírios, afegãos e iraquianos durante os anos de 2015 e 2016, quando a mídia afirmava haver uma crise de refugiados na Europa. A opção por aplicar a referida diretiva em prol dos requerentes ucranianos demonstra a imensa influência política existente no processo de interpretação e aplicação das normas sobre refúgio. Isso repercute na forma seletiva como ocorre o processo de acolhimento humanitário no bloco, reforçando o entendimento de que existe um padrão duplo em direitos humanos no âmbito da União Europeia.

Comparando as práticas de acolhimento dos requerentes ucranianos com aquelas utilizadas em 2015-2016, quando requerentes de refúgio sírios começaram a caminhar em direção à Europa, percebe-se que, ao invés de montar centros de acolhimento com alimentação, sistemas de hospedagem e de caronas, como ocorreu no caso dos refugiados ucranianos (GIRAUDEL, 2023), os governos construíram muros e mantiveram vistos e requisitos onerosos para a entrada regular nas fronteiras terrestres.

Além disso, no mesmo período em que os requerentes de refúgio ucranianos estavam sendo recebidos, práticas ainda mais rigorosas estavam sendo aplicadas aos requerentes de refúgio do Oriente Médio e da África. Na Alemanha, por exemplo, requerentes de refúgio afegãos foram despejados de centros de acolhimento para liberar vagas para os requerentes ucranianos (SCHENGEN VISA INFONEWS, 2023).

No tocante à existência de interesses políticos por trás do acolhimento diferenciado conferido aos requerentes ucranianos, há vários aspectos a serem analisados. O primeiro se refere ao fato de que a maior parte dos Estados-membros da União Europeia fazem parte da Organização do Tratado Atlântico Norte (doravante denominada OTAN). A OTAN vem auxiliando militarmente a Ucrânia na guerra contra a Rússia, com o objetivo declarado de enfraquecer o regime russo, o que, nas palavras do seu Secretário-Geral, Jens Stoltenberg, é importante para "tornar mais fácil" para os Estados Unidos da América a "colocação do foco na China" (O'CONNOR, 2023). O presidente norte-americano, em seu discurso durante a visita à Polônia, já havia afirmado, referindo-se ao presidente russo: "Pelo amor de Deus, esse homem não pode permanecer no poder" (ALJAZEERA, 2023).

O interesse geopolítico em conter a ameaça russa e chinesa é apontado também pelo Centro Europeu de Análise Política (CEPA) (ERR, 2023). Isso faz com que a Guerra da Ucrânia tenha assumido contornos de uma "guerra por procuração", na qual os cidadãos da Ucrânia, um Estado aliado, estão se sacrificando em prol de valores como democracia e de interesses geopolíticos do Ocidente. Garantir proteção à população ucraniana, nesse contexto, representa uma prioridade do ponto de vista estratégico.

Além disso, a escolha pela solicitação de refúgio nos Estados-membros da União Europeia, em detrimento da Rússia, transmite a ideia de que os requerentes de refúgio estão fugindo da violência do regime russo em direção à liberdade do

Ocidente, correspondendo à dimensão mencionada por Gibney (2006) como "votar com os pés".

Imagens de mulheres e crianças ucranianas ingressando nos Estados-membros da União Europeia, juntamente com as imagens da destruição causada pela invasão russa, foram amplamente veiculadas pela mídia ocidental. E isso ao mesmo tempo em que a expressão "guerra bruta e não provocada da Rússia" foi repetida por diferentes chefes de Estado do Ocidente, seguida por promessas de sanções (HURST; BUTLER; HANNAM, 2023), buscando isolar política e economicamente a Rússia. Essa abordagem indica a utilização do refúgio como parte de uma estratégia de propaganda de guerra.

Destaca-se o fato de que a guerra na Ucrânia possui características de uma "guerra híbrida", em que a violência transcende o campo militar, alcançando tudo o que é produzido nos campos econômico, cultural, esportivo, acadêmico, jornalístico, histórico, religioso, entre outros, que passam a ser alvo de sanções e cancelamentos.

Nesse contexto híbrido e, considerando o elevado escopo de apoio econômico e militar conferido pelos Estados-membros da União Europeia à Ucrânia, o acolhimento dos mais de 5 milhões de requerentes de refúgio ucranianos (ACNUR, 2023b) parece fazer parte de um conjunto maior de medidas que atendem a interesses políticos e militares de garantir que a Ucrânia se mantenha estável e que não sofra o colapso dos seus sistemas econômico, de saúde, educação e assistência social, o que comprometeria o seu desempenho militar.

O bom desempenho do exército ucraniano é fundamental diante dos interesses geopolíticos de Estados como a Polônia, onde há preocupação com a possibilidade de que uma vitória russa sobre a Ucrânia encoraje o regime de Putin a invadir outros Estados próximos da Rússia que fizeram parte do Pacto de Varsóvia. Garantir auxílio incondicional à Ucrânia, nesse sentido, representa um esforço para garantir que a Rússia não seja capaz de conduzir atos semelhantes de agressão contra esses Estados. Esse medo não é infundado, considerando que em 1992, durante a Guerra da Transnístria, a Rússia interveio em apoio às forças separatistas, garantindo vitória sobre as forças moldavas. A Rússia também apoiou os grupos separatistas das regiões da Abkhazia e da Ossétia do Sul na Geórgia em 2008, além de anexar a Criméia em 2014 (XI, 2023).

Nesse sentido, compreende-se o fato de que o acolhimento humanitário conferido pelos Estados-membros da União Europeia, de forma geral, não alcançou os homens ucranianos, os quais foram proibidos de deixar a Ucrânia, sendo o refúgio concedido para suas esposas, filhos e familiares. Uma prática que demonstra o caráter estratégico da utilização do refúgio do ponto de vista militar, pois a proteção das famílias dos militares representa um apoio moral e material para aqueles que estão arriscando suas vidas nos campos de batalha.

Assim, o racismo, que já vinha sendo apontado como importante motivo para a falta de solidariedade com os refugiados na União Europeia e para a implementação de mecanismos de criminalização e contenção de refugiados (GÜNDOGDU, 2015, p. 10), parece ser um fator mais relevante do ponto de vista da população dos Estados anfitriões do que da elite política que toma as decisões.

A retórica racista de líderes europeus populistas contra os requerentes de refúgio de outras regiões, em contraste com o seu apoio aos requerentes ucranianos, pode estar muito mais relacionada com os interesses eleitoreiros e geopolíticos do que ser uma questão unicamente de discriminação racial. A mídia, nesse contexto, certamente fez o seu papel em diferenciar os requerentes ucranianos dos demais, descrevendo-os como “cristãos e brancos da Europa”, “que se parecem conosco” e “não islâmicos do terceiro mundo” (BAYOUMI, 2023), fomentando assim a simpatia da parcela racista e xenófoba da população.

Essa narrativa foi utilizada também por políticos populistas com objetivos eleitoreiros. Na Bulgária, por exemplo, o Primeiro Ministro, Kiril Petkov, justificou o tratamento diferenciado aos ucranianos afirmando que “estas pessoas são europeias”, “pessoas inteligentes e educadas”, “não pessoas com passado incerto, que podem ter sido terroristas”. Com narrativa semelhante, o Presidente da Hungria, Viktor Orban, afirmou que não era necessário ser um “cientista de foguetes” para perceber a diferença entre “as massas chegando de regiões muçulmanas em busca de uma vida melhor na Europa” e os “refugiados ucranianos que estão fugindo da guerra” (RELIEFWEB, 2023).

Até mesmo o político italiano Mateo Salvini, conhecido por ter recusado acesso aos portos italianos a uma embarcação espanhola que havia resgatado requerentes de refúgio, deslocou-se à fronteira da Polônia com a Ucrânia em março de 2022 para prestar apoio aos ucranianos. Na ocasião, afirmou que muitas empresas

e famílias italianas estavam prontas a fazer a sua parte, "seja ajudando em terra polaca com envio de doações de todos os gêneros, seja acolhendo na Itália uma parte das 100 mil pessoas que diariamente escapam da Ucrânia" (AGI, 2023).

Mesmo nos exemplos acima, os aspectos raciais e religiosos podem ser apresentados com propósitos eleitoreiros e a abordagem racial da mídia pode ser utilizada como um mecanismo para alcançar a empatia da população europeia em relação aos requerentes de refúgio ucranianos, na medida em que o *establishment* busca distanciar o perfil deles em relação aos demais requerentes de refúgio. Apontar que são cristãos e brancos, nesse sentido, pode atender ao interesse de garantir apoio da população europeia, considerando a sua importância para se alcançar um nível eficiente de acolhimento humanitário, conduzindo-se a população rumo à defesa dos interesses políticos já mencionados.

A partir do recorte histórico pesquisado, entende-se que interesses políticos foram os principais fatores que influenciaram a política de acolhimento qualitativa e quantitativamente superior conferida aos requerentes ucranianos, ao mesmo tempo em que os aspectos raciais e religiosos tiveram influência sobre a percepção da população que é amplamente suscetível às abordagens veiculadas pela mídia e por políticos populistas.

Assim, a influência política sobre a concessão de refúgio não apenas esteve presente em momentos centrais da história do refúgio, mas também se encontra presente no atual contexto de seletividade humanitária vivido na Europa. O distanciamento entre a Convenção de Genebra de 1951 e as práticas da União Europeia, nesse sentido, segue em ampliação, seja pelas medidas de contenção, dissuasão e externalização, seja pela seletividade no acolhimento humanitário que amplia os ressentimentos históricos das populações discriminadas.

Considerações finais

O processo de evolução do instituto do refúgio, para além de responder a emergências humanitárias, foi, ao longo da sua história, conferido de forma seletiva, visando ao atendimento dos interesses políticos e econômicos predominantes nos Estados anfitriões em cada período. Sua utilização beneficiou dissidentes políticos e religiosos, garantindo-lhes proteção em face de Estados adversários, servindo como

um instrumento para se contrapor a determinadas racionalidades, ideologias e concepções de mundo.

Serviu também para encorajar os dissidentes políticos, garantindo-lhes proteção para exercerem oposição política com segurança, ainda que fosse simplesmente pela liberdade de "votar com os pés". A empatia pelos mais semelhantes do ponto de vista religioso também desempenhou um papel importante para definir quem deveria receber refúgio.

Com a criação da Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, o refúgio, do ponto de vista jurídico, assumiu uma dimensão humanitária, devendo ser concedido em respeito ao princípio da não-discriminação. Porém, nas práticas dos Estados-membros da União Europeia, ele segue sendo utilizado de forma seletiva, como uma expressão da política externa, garantindo-se proteção a pessoas perseguidas por Estados não alinhados politicamente. Essa abordagem viola o princípio da não-discriminação e o próprio espírito da Convenção de Genebra de 1951, concedendo espaço para acusações de hipocrisia e de padrão duplo de direitos humanos.

A seletividade ficou evidenciada durante o período da Guerra Fria com o acolhimento nos Estados liberais do Ocidente de pessoas perseguidas pelo regime comunista e, mais recentemente, pelo acolhimento de refugiados ucranianos em termos quantitativos e qualitativos bastante superiores aos dos refugiados sírios, afegãos e iraquianos.

A guerra na Ucrânia provocou uma mudança radical nas ações de acolhimento humanitário direcionadas aos requerentes de refúgio ucranianos, o que ocorreu em contradição com uma análise histórica que considere as décadas de elaboração de normas e adoção de práticas para restringir os direitos previstos na Convenção de Genebra de 1951. Esse fenômeno demonstrou o quanto os interesses políticos seguem influenciando a forma como se interpretam e aplicam os direitos dos refugiados na União Europeia.

Assim, o caso dos requerentes de refúgio ucranianos, ao invés de representar uma mudança paradigmática na política de refúgio rumo à humanização, garantindo práticas mais humanas e solidárias para a recepção de requerentes de refúgio, reforçou a premissa de que interesses políticos possuem forte influência sobre a concessão de refúgio. Demonstrou, ainda, que houve um acréscimo no processo de

seletividade que garante o acolhimento com "portas abertas" para uns e a "Fortaleza Europa" para outros.

Referências

ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023a.

ACNUR. Operational data portal. **Ukraine situation**. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine. Acesso em: 11 dez. 2023.

AGENZIA ITALIANA. **Cosa è andato a fare Salvigni al confine tra Polonia e Ucrania**. 8 mar. 2022. Disponível em: https://www.agi.it/politica/news/2022-03-08/viaggio-salvini-confine-polonia-ucraina-15910388/. Acesso em: 7 dez. 2023.

ALJAZEERA. **EU to start releasing money under migration pact**. 22 set. 2022. Disponível em: https://www.aljazeera.com/news/2023/9/22/eu-to-start-releasing-money-to-tunisia-under-migration-pact#:~:text=Under%20the%20agreement%20signed%20by,)%20in%20long%2Dterm%20aid. Acesso em: 8 dez. 2023.

AVELINE, Ricardo Strauch. **Direito Internacional dos Refugiados e a sua judicialização nos tribunais europeus**: equilibrando soberania e direitos humanos. Curitiba: Juruá, 2023.

BAYOUMI, Moustafa. "They are civilized and look like us: the racist coverage of Ukraine". **The Guardian**. 2 mar. 2022. Disponível em: https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/02/civilised-european-look-like-us-racist-coverage-ukraine. Acesso em 7 dez. 2023.

BENHABIB, Seyla. **The right of others**: aliens, residents and citizens. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BYRNE, Rosemary; NOLL, Gregor; VEDSTED-HANSEN, Jens. Understanding Refugee Law in an enlarged European Union. In: LAMBERT, Hélène (Org.). **International Refugee Law.** Surrey: Ashgate Publishing, 2010, p. 355-381.

CARLIER, Jean-Yves; CRÉPEAU, Françoise; PURKEY, Anna. From the 2015 European 'Migration Crisis' to the 2018 Global Compact for Migration: A Political Transition Short on Legal Standards. **McGill Journal of Sustainable Development Law**, v. 16, n. 1, p. 37-84, 2020.

CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. **European Union Law**. 3 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CHETAIL, Vincent. Looking beyond the rhetoric of refugee crisis: the failed reform of the Common European Asylum System. **European Journal of Human Rights**, v. 5, p. 584-602, 2016.

CRÉPEAU, Françoise. Towards a global and diverse world: 'facilitating mobility' as a central objective of the Global Compact on Migration. **International Journal of Refugee Law**, v. 30, n. 4, p. 650-656, 2018.

CRISP, Jeff. The Syrian emergency: a catalyst for change in the international refugee regime. **Journal of Refugee Studies**, v. 34, n. 2, p. 1441-1453, June 2021.

ERR News. **CEPA: US-led NATO in Europe facing 'unprecedented' twin threat from Russia and China**. 3 dez. 2023. Disponível em: https://news.err.ee/1609183630/cepa-us-led-nato-in-europe-facing-unprecedented-twin-threat-from-russia-china. Acesso em: 11 dez. 2023.

EUR-Lex. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF 2023. Acesso em: 2 dez. 2023.

EUROPEAN COUNCIL. **Schengen area**: Council decides to lift border controls with Croatia. 8 dez. 2022. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/08/schengen-area-council-decides-to-lift-border-controls-with-croatia/. Acesso em: 8 dez. 2023.

FAVELL, Adrian; HANSEN, Randall. Markets against politics: migration, EU enlargement and the idea of Europe. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 28, n. 4, p. 581-601, Oct. 2002.

FERRIS, Elizabeth; DONATO, Katharine. **Refugees, migration and global governance**. New York: Routledge, 2020.

FINANCIAL TIMES. **James Cleverly signs new Rwanda treaty in effort to revive UK asylum plan**. 5 dez. 2023. Disponível em: https://www.ft.com/content/d403be00-730f-4627-ad5f-33e38a9de127. Acesso em: 8 dez. 2023.

GIBNEY, Matthew J. A thousand little Guantanamos: Western States and measures to prevent the arrival of refugees. In: TUNSTALL, Kate E (Org.). **Displacement, asylum, migration: the Oxford Amnesty Lectures 2004**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 139-169.

GILBERT, Geoff. Is Europe living up to its obligations to refugees?. In: LAMBERT, Hélène (Org.). **International Refugee Law.** Surrey: Ashgate Publishing, 2010.

GIRAUDEL, Alicia. "Refugees from Ukraine: the legal and policy challenges of protection". **Global Migration Centre**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_IByGK5Yas4. Acesso em: 7 dez. 2023.

GOODWIN-GILL; Guy; McADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2021.

GREER, Steve. Europe. In: MOECKLI, Daniel; SHAH, Sangeeta; SIVAKUMARAN, Sandesh (Org.) **International Human Rights Law**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

GUILD, Elspeth. The europeanisation of Europe's asylum policy. In: LAMBERT, Hélène (Org.) **International Refugee Law**. Surrey: Ashgate Publishing, 2010.

GÜNDOGDU, Ayten. **Rightlessness in an age of rights**: Hannah Arendt and contemporary struggles of migrants. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HAAS, Hein de; CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of migration**. 6. ed. New York: Guilford, 2020.

HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law.** 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

HORNUNG, Erik. Immigration and the Diffusion of Technology: The Huguenot Diaspora in Prussia. **American Economic Review**, v. 104, n. 1, p. 84-122, 2014.

HURST, Daniel; BUTLER, Josh; HANNAM, Peter. Australia condemns 'Russia's brutal and unprovoked' invasion of Ukraine. **The Guardian**. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2022/feb/24/australia-condemns-russias-brutal-and-unprovoked-invasion-of-ukraine. Acesso em: 11 dez. 2023.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. **International Review of Red Cross**, v. 83, n. 843, p. 727-738, 2001.

JAEGER JUNIOR, Augusto. **Mercosul e a livre circulação de pessoas**. São Paulo: LTr, 2000.

KANT, Immanuel. **Perpetual peace and other essays.** Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1983.

KOCHENOV, Dimitry Vladimirovich. Ending the passport apartheid. The alternative to citizenship is no citizenship - A reply. **International Journal of Constitutional Law**, v. 18, n. 4, p. 1525-1530, Dec. 2020.

LABMAN, Shauna. Looking back, moving forward: the history and future of refugee protection. **Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law**, v. 10, p. i-22, 2010.

LAMBERT, Hélène. Transnational judicial dialogue and the Common European Asylum System. In: LAMBERT, Hélène (Org.) **International Refugee Law.** Surrey: Ashgate Publishing, 2010.

LANG, Iris Goldner. No solidarity without loyalty: why do Member-States violate EU migration and asylum law and what can be done?. **European Journal of Migration and Law**, v. 22, n.1, p. 39-59, Feb. 2020.

_____; NAGY, Boldiszár. External border control techniques in the EU as a challenge to the principle of *non-refoulment*. **European Constitutional Law Review**, v. 17, p. 442-470, 2021.

LANGFORD, Lillian M. The other euro crisis: rights violations under the Common European Asylum System and the unraveling of EU solidarity. **Harvard Human Rights Journal**, v. 26, p. 217-264, 2013.

LAVENEX, Sandra. Failing forward towards which Europe: organized hypocrisy in the Common European Asylum System. **Journal of Common Market Studies**, v. 56, n. 5, p. 1195-1212, Jul. 2018.

LOESCHER, Gil. UNHCR at fifty: refugee protection and world politics. In: STEINER, Niklaus; GIBNEY, Mark; LOESCHER, Gil (Org.). **Problems of**

protection: the UNHCR, refugees and human rights. 2. ed. London: Routledge, 2012.

O'CONNOR, Tom. Nato chief says weakening Russia will help US focus on challenging China. **Newsweek**. Disponível em: https://www.newsweek.com/nato-chief-says-weakening-russia-will-help-us-focus-challenging-china-1828914. Acesso em: 11 dez. 2023.

ODELLO, Marco. **Il diritto dei refugiati**: elementi di diritto internazionale, europeo e italiano. Milano: FrancoAngeli, 2013.

ORCHARD, Phil. The dawn of international refugee protection: States, tacit cooperation and non-extradition. **Journal of Refugee Studies**, v. 30, n. 2, p. 282-300, Jun. 2017.

PEERS, Steve. Immigration and asylum. In: BARNARD, Catherine; PEERS, Steve (Org.). **European Union Law**. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 791-814.

PIGUET, Etienne. The 'refugee crisis' in Europe: shortening distances, containment and asymmetry of rights – a tentative interpretation of 2015 – 16 events. **Journal of Refugee Studies**. Vol. 34, n. 2, p. 1577-1594, Jun. 2021.

PRICE, Matthew E. **Rethinking asylum**: history, purpose and limits. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

RAMJI-NOGALES, Jaya. Migration Emergencies. **Hastings Law Journal**, v. 68, n. 3, p. 609-656, 2017.

RELIEFWEB. **The Ukraine Crisis Double Standards**: Has Europe's Response to Refugees Changed? 2 mar. 2022. Disponível em: https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-crisis-double-standards-has-europe-s-response-refugees-changed. Acesso em 8 dez. 2023.

SCHENGEN VISA INFO. **Germany to evict existing afghan refugees for clearing ou accommodation centres for arriving Ukrainians**. 22 abril 2022. Disponível em: https://www.schengenvisainfo.com/news/germany-to-evict-existing-afghan-refugees-for-clearing-out-accommodation-centres-for-arriving-ukrainians/. Acesso em 8 dez. 2023.

SINHA, Anita. Defining detention: the intervention of the European Court of Human Rights in the detention of involuntary migrants. **Columbia Human Rights Law Review**. Vol. 50, n. 3, p. 176-227, Spring 2019.

STEINER, Henry; ALSTON, Philip. **International human rights in context**: law, politics, morals. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TODOROV, Tzvetan. **O medo dos bárbaros.** Petrópolis: Vozes, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo da Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TSOURDI, Evangelia L. Asylum in the EU: one of the many faces of backsliding? **European Constitutional Law Review**, v. 17, p. 471-497, 2021.

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-

solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_en. Acesso em: 7 dez. 2023a.

_____. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/. Acesso em: 7 dez. 2023b.

_____. **Diretiva 2001/55/CE. Proteção Temporária no Caso de Afluxo Maciço de Pessoas**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32001L0055. Acesso em: 8 dez. 2023c.

UNITED NATIONS. UK's bid to export some refugees to Rwanda, 'all wrong', says UN refugee chief. **UN News**. Disponível em: https://news.un.org/en/story/2022/06/1120262. Acesso em: 8 dez. 2023.

XI, Ning. Compassion and National Interest: Race, Culture, and Politics behind the Reception of Refugees of the Ukraine War. **Armstrong Undergraduate Journal of History**, v. 13, n. 1, p. 76-94, 2023.

Recebido em Janeiro de 2024
Aprovado em Fevereiro de 2024