



O Paradoxo do Asilo na Europa

MÓNICA FARINHA

Conselho Português para os Refugiados

A situação vivida na Europa durante as I e II Guerras Mundiais foi determinante para a conceptualização do direito de asilo (DA) como um direito universal, ainda que a prática em matéria de asilo reflecta claramente que a regulação da protecção de pessoas perseguidas é monopolizada pelos Estados. O artigo 14, número 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, não vem reverter essa situação, já que ao proclamar o direito fundamental e universal do asilo, não o acompanhou da atribuição do correspondente dever dos Estados, o que significa que a concessão do asilo é uma prerrogativa dos Estados, no exercício das suas competências soberanas.

Com o objectivo de solucionar a questão dos refugiados num plano supra-estadual, sem constituir qualquer ameaça às soberanias nacionais, foi criado, em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) com o ambicioso mandato de assegurar protecção internacional aos refugiados. Em 1951 surgiu aquele que ainda hoje é considerado o instrumento universal de normas de protecção a refugiados: a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado. Este documento *made in* guerra fria, define o conceito de refugiado, estabelecendo a determinação do seu estatuto numa base individual.

Atendendo à relevância que a Europa assumiu no processo de “universalização” do DA, é interessante observar que 50 anos após a entrada em vigor da Convenção de Genebra, é precisamente a Europa a questionar este direito. Vive-se no espaço europeu um “cansaço” relativamente ao tema asilo e refugiados. Nesse sentido, alguns países da União Europeia defendem, agora, que o asilo será a protecção recebida em países limítrofes, localizados fora da Europa. Porque têm os refugiados que vir para a Europa? Estas propostas têm em comum o facto de todo o procedimento de reconhecimento de estatuto ser extra-territorial, criando “zonas-tampão” de acesso à Europa.

A abordagem extra-territorial faz com que surjam imediatas questões de carácter operacional: os campos de refugiados serão campos abertos ou fechados? Estaremos a tratar os refugiados como vítimas ou como criminosos? Como serão acompanhados os casos mais vulneráveis (nomeadamente, mulheres, crianças desacompanhadas, requerentes traumatizados ou vítimas de tortura)? Quem irá gerir estes campos fora do território Europeu? Que entidade se ocupará do procedimento? Quem a fiscalizará? Qual a perspectiva dos países de acolhimento, cuja contrapartida será essencialmente financeira?

Mas permite também considerações no âmbito dos direitos humanos (DH). Se a proposta do asilo extra-territorial nos termos descritos avançar, será que ainda se poderá defender que este permanece um direito individual? Que tipo de garantias terá um procedimento assim aplicado?

Mais, não se estará a equiparar os refugiados aos imigrantes, esvaziando completamente o DA? Não se pode negar que a nível conceptual o elemento vontade constitui a diferença básica entre as duas situações referidas. Nunca será demais sublinhar que um refugiado é alguém forçado a fugir. Assim, ainda que se reconheça que os Estados Europeus podem legitimamente controlar as suas fronteiras, estes não podem negar este direito universal, “virando as costas” e bloqueando o acesso dos refugiados.

Exemplo recente é o caso de Itália, que deportou de forma imediata para a Líbia cerca de uma centena de pessoas que chegaram a Lampedusa, sem dar qualquer hipótese para que apresentassem pedido de asilo. Este comportamento foi criticado pelo ACNUR, mas Rocco Buttiglione, o comissário Italiano que vai substituir António Vitorino na pasta da Justiça e Assuntos Internos, afirmou que não houve violação de DH, apenas uma legítima recusa de entrada Constituirá esta atitude uma antevisão do futuro da política Europeia de asilo?



Assim sendo, qual o papel a desempenhar pela Constituição Europeia? Poderá esta ajudar a encontrar uma solução para todas estas questões? Da Constituição Europeia faz parte integrante a Carta dos Direitos Fundamentais, que se refere ao DA no artigo 18º. Relativamente a esta matéria assumem ainda importância os artigos 19º e 4º. Assim, apesar da Carta ter sido elaborada para os cidadãos da União não lhes é exclusivamente reservada. Assumindo a tradição humanista europeia, a Carta prevê outros beneficiários directos, nomeadamente através da protecção garantida pelo DA.

Apesar da referência explícita ao DA dever ser valorada positivamente, como uma chamada de atenção e reconhecimento deste direito (referência, aliás, ausente da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950), a Carta, em matéria de protecção do DA, surge como pouco incisiva e nada inovadora. O artigo 18º surge como “politicamente correcto”, ainda que remeta o enquadramento do DA para instrumentos jurídicos (a Convenção de Genebra de 1951+Protocolo Adicional de 1967) que têm vindo a ser questionados por se encontrarem desfasados da realidade.

Com efeito, a Carta dos Direitos Fundamentais podia ter ido mais longe. Todavia, nesta matéria de DH o essencial não são as declarações de intenções, mas a efectiva implementação dos compromissos. Assim, esperemos que apesar de tudo a Carta consiga orientar a União Europeia no sentido de melhorar a defesa conjunta dos DH e do DA em particular.

A União tem a responsabilidade de não aprovar as propostas de asilo extra-territorial apresentadas por alguns Estados membros. Não se pode abordar esta matéria como se de uma “simples” gestão migratória se tratasse, antes é preciso assumir o DA integralmente. A dimensão externa da política de asilo terá de seguir outro caminho. A Europa, atendendo à sua tradição humanista, tem aqui uma responsabilidade acrescida.

A harmonização europeia da política de asilo assume-se cada vez mais como um passo essencial e irreversível. O DA é um direito essencial para qualquer Estado democrático, pois na verdade, significa que esse mesmo Estado defende os DH. Na verdade, quando um Estado reconhece o estatuto de refugiado a alguém não está a “castigar” ou a “criticar” o Estado do país de origem, nem sequer a ser “bonzinho” ou “caritativo” para aquela pessoa que procurou protecção. Está simplesmente a afirmar que considera que os DH merecem respeito, logo a sua violação merece protecção. Ao enfraquecer este direito, os Estados estão a enfraquecer todos os outros. Por esta razão, o mais importante para a União Europeia será, sem dúvida, a manutenção e o reforço dos princípios de protecção e de DH. Estes não constituem apenas uma questão legal, mas também uma importante referência cultural e sociológica, que diz respeito a todos os cidadãos Europeus.