

O IMPACTO DA EXTERNALIZAÇÃO DE NORMAS DE DIREITOS HUMANOS EM PAÍSES PERIFÉRICOS: O CASO DA RELAÇÃO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E AMÉRICA DO SUL.

Aluna: Ana Paula Pellegrino

Orientador: João Franklin Abelardo Pontes Nogueira

Introdução

Com esta pesquisa, busco analisar como a União Europeia (UE), como organização internacional multilateral, promove os direitos humanos nos países periféricos nos quais atua através de programas diversos, que compreendem desde a fiscalização e financiamento de projetos à abertura de canais diplomáticos pautados no tema. Tenho como foco principal o modo como estas ações da UE são recebidas em no continente Sul-americano, nas duas seguintes questões: processos de externalização de segurança interna e a liberdade de movimento; e as iniciativas de manutenção da paz em regiões de conflito. Iniciado em maio do ano, , o projeto já se encontra em estágio avançado. Passos importantes já foram dados no sentido do mapeamento das políticas da UE e na compreensão das consequências das políticas de vigilância de fronteiras, com especial foco, no momento, à situação de imigrantes ilegais.

Objetivos

Estudar as normas e práticas endossadas pela UE no âmbito de promoção e proteção de direitos humanos, especialmente na sua externalização. Busco entender os impactos de tais normas e práticas tanto externamente, com especial atenção à América do Sul, quanto internamente, através da articulação sugerida desta externalização de normas de direitos humanos com a manutenção da segurança e coesão internas, no contexto da livre circulação de pessoas, um dos direitos garantidos pela UE a seus cidadãos.

O projeto se coloca três questionamentos: o problema colocado pelas estruturas do sistema internacional para o conjunto das abordagens universalistas dos direitos humanos, já que estas mesmas soluções encontram resistência em diversos contextos; avaliação dos processos, instituições, procedimentos e práticas através das quais as expectativas de direitos humanos serão recebidas, interpretadas, contestadas, apropriadas e aplicadas; o impacto das transformações na ordem internacional sobre as conquistas históricas e as aspirações contemporâneas da Europa no campo das políticas de direitos humanos.

Estes questionamentos acima serão assessorados nas seguintes metas, divididas em dois blocos, referentes às questões acima expostas. No primeiro analisarei as políticas de vigilância de fronteiras; políticas de concessão de vistos; e políticas expulsão de ilegais e de concessão de asilo. Já no segundo bloco será analisado o papel da UE, comparando-o ao de países da América do Sul nas missões de paz no continente americano e na África, dirigindo o foco para os objetivos das missões na área dos direitos humanos; como são formuladas em termos de direitos humanos internacionais e das normas da UE; a relação com iniciativas regionais e das Nações Unidas; a legitimidade e a eficiência dos objetivos das respectivas missões.

Metodologia

Até agora avancei na direção de localização e especificação de projetos da UE voltados para a área de direitos humanos, como o Instrumento Europeu para Democracia e Direitos Humanos (EIDHR, em inglês), implementado em janeiro de 2007 [1]. Como pode ser percebido pelo seu nome, vemos que, atualmente, há uma articulação explícita entre democracia e direitos humanos no âmbito da organização. São objetivos deste programa de financiamento a promoção de direitos humanos e liberdade fundamentais em países/regiões onde eles possam estar em risco; apoio à sociedade civil na guarda destes mesmos direitos, em processos de negociações de paz e na consolidação de regimes democráticos, promovendo participação e representação política; promovendo iniciativas nas áreas das Diretrizes Europeias (EU Guidelines, em inglês); e fortalecimento do regime internacional de proteção dos direitos humanos, da justiça e a promoção da democracia; e construção de confiança em processos democráticos com programas de monitoramento de eleições [1].

Seguindo a linha sugerida pelo EIDHR, vemos grande conformidade dos instrumentos para promoção internacional de direitos humanos da UE com o regime internacional de direitos humanos promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU) [1]. São exemplo disso as áreas de atuação especificadas nas EU Guidelines, que correspondem quase na sua totalidade a Convenções já adotadas na própria ONU – onde a UE tem atuação expressiva no tema, sempre propondo avanços ao regime. Outra característica importante do programa é que não requer a autorização prévia do Estado onde se dará o desenvolvimento e implementação das atividades, algo que é em muito compatível com a atual postura internacional em face do tema.

Outra frente na qual a pesquisa vem sendo desenvolvida é sobre a questão da imigração na UE. A Europa como destino imaginado de milhares de pessoas buscando melhores condições de vida não é novidade e o sucesso do modelo econômico da UE contribuiu ainda mais para a consolidação dessa imagem no imaginário internacional. Assim, a quantidade de imigrantes que por lá desembarcam tem crescido a cada dia – algo que os Estados e a própria UE tentam regular. Os Estados, em seu direito, crêem ser os guardiães da comunidade política que comportam, criando assim identidades que pretendem defender em face de estrangeiros. Há também questões mais profundas, como o peso econômico que estrangeiros teriam sobre o aparelho estatal de serviços garantidos a cidadãos, por exemplo [2]. Com um grande influxo de estrangeiros que planejem fixar residência, além de todo o custo social e identitário, ainda ter-se-ia um outro custo surge no contexto específico da UE: em sua configuração de Mercado Único, a UE tem garantido no *acquis communautaire* o direito de livre circulação de pessoas, estando assim suspensos os controles de fronteira na chamada área de Schengen.

Por estas e outras razões, que analisarei mais à frente na pesquisa, o controle de entrada de imigrantes nas fronteiras da UE tem sido cada vez mais rigoroso, sendo a concessão de status de residentes legais e de cidadania acontecimentos cada vez mais raros. O que muito preocupa é o modo como estas restrições estão sendo aplicadas, muitas vezes ferindo direitos garantidos pela própria UE, como o direito à reunião familiar, caso um cidadão europeu se case com um estrangeiro e venham ambos na Europa residir. Agora, ainda mais delicada é a situação daqueles que poderiam pleitear a condição de refugiados internacionais, de acordo com a Convenção e Protocolos correspondentes [2]. Para poder dar entrada no processo de pedido de reconhecimento do status de refugiado, o indivíduo tem que estar em um estado que não seja o seu de origem e que participe do regime de proteção a refugiados. Porém, ao dificultar o acesso de migrantes ao território da UE, com mecanismos de controle cada vez mais refinados na fronteira e a criminalização de imigrantes ilegais, muitos acreditam estar a UE inibindo a chegada destes possíveis-refugiados, renegando-os como sujeitos de direitos internacionais e diluindo sua presença na turba de imigrantes.

A partir daqui surge a junção das duas partes da pesquisa, que ainda terei de aprofundar: como os mecanismos de externalização de normas de direitos humanos buscam, através da estabilização da situação local em países “de risco” funcionam também como modo de diminuir o fluxo de imigrantes que chegam à UE todos os anos, tentando inclusive administrar no nível local a situação daqueles que poderiam vir a ser reconhecidos como refugiados internacionais, evitando que cruzem fronteiras [3].

Neste momento cabe menção a documentos pertinentes ao tópico vigilância de fronteiras externas da UE, revisados e utilizados durante a pesquisa, mais especificamente aquelas sob *EU commun policy*, ou seja, as que pertencem à área de Schengen e portanto obedecem as normas neste tratado estabelecidas. É neste momento importante lembrar que, em primeiro lugar, as fronteiras externas são primordialmente objeto de legislação nacional em todos os países da UE, porém as normas que sobre elas versam são modificadas por tratados no âmbito da União, a partir do momento em que o Estado se torna signatário do mesmo. Portanto, aqueles países que fazem fronteira com outro país dentro da UE, ao se filiarem à Schengen, passaram a ter sua fronteira externa considerada como fronteira interna à União. Sendo assim, este relatório não se concentrará nelas, mas sim na fronteira externa à União e nos documentos produzidos pelo âmbito das políticas comuns a elas pertinentes, não entrando em pormenores de políticas domésticas.

Dito isto, o primeiro documento mais importante é o Tratado de Schengen, que depois de ser trazido para dentro do *acquis communautaire* no Tratado de Amsterdã passou a ser base do corpo hoje conhecido como *Schengen Borders Code*, que versa tanto sobre a abolição das fronteiras internas e passos para que tal feito seja atingido, quanto práticas unificadas a serem perseguidas nas fronteiras externas à “área de Schengen”, dos países que a ela ascenderam. É importante lembrar que esta área compreende países que também não são parte da União Européia, como Noruega e Suíça, e que portanto não tem poder de voto nas decisões sobre a Área, mas têm poder de voz nos fóruns onde ela é debatida. Há também aqueles países que são parte da União porém não assinaram Schengen, a saber, Reino Unido e Irlanda.

Este importante pedaço de legislação foi um marco na União pois assegurou a livre circulação de pessoas dentro do território da mesma, um objeto já almejado desde a época da Comunidade Econômica Européia, porém que despertava debates sobre como deveria ser atingido. A abolição de postos de alfândega e migração nas fronteiras internas à Área foi uma conquista grandiosa dos países mais pró-integração da União Européia, que se tornou possível apenas por causa das “duas velocidades” instaladas no processo, prática comum na época segundo a qual apenas aqueles países-membros que quisessem se subscreveriam àquele avanço na integração, criando assim dois momentos de supranacionalização dentro da Comunidade Européia (à Época, agora União Européia).

Dentro deste contexto foi criada em 2004, pelo Conselho da UE, a Frontex, a Agência Européia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, responsável pela coordenação da cooperação operacional entre estados membros, pelo desenvolvimento de um modelo de ponderação de riscos, preparando a assistência a riscos gerais e específicos, devendo ajudar estados membros a treinarem suas guardas de fronteira de acordo com normas européias, criando assim um padrão de treinamento europeu, deve ainda monitorar pesquisa relevante ao controle e vigilância de fronteiras e assistir aos Estados Membros que queiram organizar operações de *joint return*, onde diversos países exportam juntos nacionais de terceiros países (*Third Country Nationals*), assim diminuindo os custos da operação. A agência é composta de um Quadro de Gestão, tendo um diretor executivo por ele apontado e tem personalidade jurídica.

A cada ano a agência é responsável pela edição e publicação de um relatório de análise dos riscos. O pertinente ao ano de 2010, ao analisar a situação das fronteiras externas, tratou de questões como tráfico de pessoas, de bens piratas, recusa de entrada e de pedido de

proteção internacional, entre outros tópicos. Ele ainda levanta o importante dado de que a Grécia é o país por onde entram 75% daqueles que cruzam ilegalmente a fronteira da UE, portanto sendo este Estado-membro apontado como o “ponto fraco” da cadeia. Apesar disto, diz ainda o relatório que a imigração ilegal como um todo caiu nos últimos dois anos, principalmente devido à crise mundial de 2008 e ao aumento de vigilância nas fronteiras – área em que se especializa a Frontex, em especial com o emprego dos RABIT.

RABIT, ou *Rapid Border Intervention Teams*, em inglês, são times convocados pela Frontex mediante pedido de um estado membro para atuar na vigilância da fronteira daquele país. Composto pela guarda de fronteira de diversos países postos à disposição da agência, tem como objetivo uma ação rápida e efetiva, especialmente na patrulha de fronteiras. Apesar da agência os convocar e esboçar o plano de ação, quando estão desenvolvendo as tarefas designadas, os guardas estão sob a jurisdição do Estado-membro no qual atuam, apesar de pertencerem a forças de outros estados (o que é evidenciado por seus uniformes e armamentos, peculiares a cada país e ainda sem unificação no nível da União) e estarem usando identificação tanto da União Européia quanto, mais especificamente, da Frontex. Também atuam na área, porém de modo distinto e ainda pouco difundido a Europol e a *European patrols Network* (EPN).

O que torna a atuação destes grupos possível em grande medida foi a criação de um “*Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)*”, uma espécie de guia completo sobre como o guarda de fronteira da União Européia deve agir, nas mais variadas situações, contendo uma parte exclusiva que versa sobre vigilância, além dos diversos outros procedimentos que devem desempenhar, como o verificar de passaportes e vistos [4].

Importante nesta tarefa e no avanço da eficácia da vigilância de fronteiras na União foi a criação, decorrente em grande parte do trabalho de Schengen, do SIS, o *Schengen Information System*, que permite que guardas de fronteira e a autoridade judiciais tenham acesso a informações sobre pessoas e objetos, que podem ser pertinentes à permissão ou interdição da entrada de pessoas/objetos dentro da União. Outro passo evidenciado pelo SIS no avanço da vigilância de fronteiras externas é a aproximação entre autoridades policiais e judiciais na área, o que deixa em alerta diversos ativistas, que apontam diversos riscos tomados na criminalização da migração dentro da União Européia.

Também importante no avançar das políticas comunitárias de vigilância de fronteira foi a criação em 2007 de um Fundo de Fronteiras Europeu, que ficaria disponível até 2013 e teria como objetivos a organização das políticas de fronteira de modo eficiente, em especial no compartilhamento de informações e em sua coleta; a gestão eficiente do fluxo de pessoas nas fronteiras, com o uso coerente e correto do SIS, assim como colaboração no combate a documentos forjados; a implementação uniforme de legislação européia que verse sobre o assunto, com o incentivo ao uso de tecnologia de ponta nas fronteiras e a aplicação correta do *Schengen Handbook*[4]; e o aperfeiçoamento da atividade consular, com a criação de escritórios consulares comuns como um dos objetivos. O fundo pode financiar iniciativas nacionais e transnacionais, além daquelas coordenadas no âmbito da Comunidade.

Lendo os documentos anteriormente citados agora à luz dos acontecimentos da UE, é importante lembrar que a organização sofreu nesta última década um grande alargamento, com a inclusão em suas fronteiras de países que antes eram considerados locais de origem de fluxo de migração ilegal. Assim, foi com muita cautela que os países já membros assistiram às negociações sobre o acesso destes novos cidadãos europeus à área de Schengen – e portanto ao seu território – e o acesso a direitos tanto de previdência quanto de assistência por parte do estado que a residência no país garante ao cidadão. Neste sentido, é interessante perceber que a criação da Frontex foi firmada no dia anterior ao primeiro grande alargamento de 2004 – especialmente quando estes novos países passariam então por um estado probatório em Schengen nos próximos anos até terem seus nacionais direito pleno à livre circulação tão

almejada ao adentrarem na União. Com esta manobra, enquanto não ascendessem à área de Schengen, a fronteira externa da União continuaria sendo fortemente vigiada dentro das técnicas de Frontex explicadas acima, assim permitindo que a segurança interna e a integridade da livre circulação garantidas por Schengen continuassem possíveis mesmo com o alargamento de tamanha proporção.

Nesta fase de pesquisa, conclusões ainda são poucas, mas segue-se que a UE vincula, em seus programas, os ditos valores “europeus” de direitos humanos e democracia, uma vinculação compatível com o atual movimento internacional sobre o tema. Também estou em vias de concluir que muitos dos mecanismos de controle de acesso e de oficialização de status de residentes da UE são incongruentes com o direito internacional dos refugiados e com alguns dos direitos garantidos pela própria União. Temas sobre os quais ainda é preciso refletir seriam considerações no sentido do projeto de Estado que a UE

Durante estes meses de projeto, foram realizados levantamentos bibliográficos sobre diversos temas, como espaço humanitário e governança global, fiz pesquisa de fontes primárias, como documentos da UE que tratassem sobre a questão de direitos humanos, diversos textos foram ainda lidos e resenhados, em sua maioria da Professora Elspeth Guild, especializada no assunto e do Professor Didier Bigo, que é do instituto europeu parceiro do projeto, também nome expoente na área. Além disso, assisti ao Professor João Pontes Nogueira com pesquisas e resenhas na preparação de papers e conferências.

Referências

- 1 - COMISSÃO EUROPEIA. European Initiative for Democracy & Human Rights (EIDHR) Strategy Paper 2007-2010. Bruxelas, 2006.
- 2 – Guild, E (org.). Illiberal Liberal States. Surrey: Ashgate, 2009.
- 3 – HADDAD, E. The Refugee in International Society. Cambridge University Press: Cambridge, 2008.
- 4 – COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA. Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook). Bruxelas, 2006.
- 5 – CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Council Regulation (EC) No 2007/2004. Bruxelas, 2004.
- 6 - FRONTEX. Extract from the Annual Risk Analysis 2010. Varsóvia, 2010. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_ara_public_version.pdf>.
- 7 – PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decision No 574/2007/EC. Bruxelas, 2007.
- 8 - PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EC) No 863/2007. Bruxelas, 2007.
- 9 - UNIÃO EUROPEIA. OJ L 105 of 13.4.2006, p.9-11. Bruxelas, 2006.