

A CRISE CONTEMPORÂNEA DE REFUGIADOS NA EUROPA E A IMPORTÂNCIA DO CONCEITO DE NACIONALIDADE

THE CONTEMPORARY REFUGEE CRISIS IN EUROPE AND THE IMPORTANCE OF THE CONCEPT OF NATIONALITY

Paulo Klein Junior*

Giovanni Olsson**

RESUMO: A crise de refugiados despontada na Europa a partir do ano de 2015 consubstanciou, na prática, as teorias que afirmam estar toda a sistemática mundial em crise, principalmente a sociedade internacional de Estados. Revelou, também, a falta de efetividade dos direitos humanos, tanto mencionados em instrumentos internacionais, sem falar na incapacidade dos Estados e atores internacionais em lidarem com tais fluxos. Dessa forma, neste texto é problematizado até que ponto a nacionalidade ainda é importante e efetiva na proteção dos direitos humanos, tendo como exemplo a recente crise de refugiados na Europa. Para isso, desdobram-se três tópicos que buscam responder a essa questão. Para tanto, a abordagem da pesquisa é qualitativa, com procedimento de revisão bibliográfica e enfoque explicativo. O vínculo de uma nacionalidade não tornaria os refugiados pertencentes a uma nova nação, uma vez que esse conceito vem perdendo sentido por conta de uma suposta noção de unidade, que está ultrapassada por ideias como do multiculturalismo, por exemplo. Assim, o conceito de nacionalidade não assegura uma proteção, senão, muitas vezes, meramente formal, não enxergado pelo governo, pelo povo e nem mesmo pelo próprio indivíduo.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados. Nacionalidade. Direitos Humanos. Migração.

ABSTRACT: The refugee crisis that emerged in Europe from 2015 has, in practice, embodied theories that claim to be the whole world system in crisis, especially the international society of states. It also revealed the lack of effectiveness of human rights, both mentioned in international instruments, not to state the inability of states and international actors to deal with such flows. Thus, in this text, the question of the extent to which nationality is still important and effective in the protection of human rights is discussed, taking as an example the recent refugee crisis in Europe. To do so, three topics are set out to answer this question. Therefore, the research approach is qualitative, with a bibliographic review procedure and explanatory approach. The bond of a nationality would not make the refugees belonging to a new nation, since this concept is losing its meaning because of a supposed notion of unity, which is outdated by ideas such as multiculturalism. Thus, the concept of nationality does not ensure protection, if not often, merely formal, not seen by the government, by the people and not even by the individual himself.

KEYWORDS: Refugees. Nationality. Human rights. Migration.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Contextualização da recente crise de refugiados na Europa: dimensionando o problema. 2 Nacionalidade na sociedade globalizada: um direito humano? 3 Nacionalidade e proteção dos direitos dos refugiados na crise europeia. Conclusões. Referências.

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca questionar quão importante é a nacionalidade na situação da recente crise de refugiados que tem assolado a Europa, e até que ponto interfere na efetivação de seus

* Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Possui graduação em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (2015), mestrado em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (2018).

** Professor Permanente do PPGD da Universidade Comunitária Regional na linha Atores Internacionais (UNO-SC). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1993), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001), doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006).

direitos. Guerras, fome, discriminação, perseguição e violência têm feito com que milhões de pessoas abandonem seus países de origem em busca de novas oportunidades, cujo modelo de qualidade de vida transfigura-se no continente europeu. Esse mesmo continente, até meados do século XX, era afligido por problemas similares aos enfrentados hoje, com imigração em massa para outros destinos, duas Guerras Mundiais, governos autoritários, genocídios e a subdivisão de Impérios em novos países e novas nações.

Nesse sentido, problematizou-se até que ponto a concepção de nacionalidade é importante na proteção dos direitos dos refugiados da recente crise que vem ocorrendo na Europa desde 2015. Para isso, devem ser levadas em conta as mudanças que o conceito clássico de nacionalidade foi sofrendo com o passar do tempo, tendo em vista os efeitos da globalização. Também se deve perquirir como a nacionalidade, enquanto um direito humano, pode oferecer, ou não, proteção aos refugiados, ainda mais por conta de os próprios países originários nem sempre protegerem seus nacionais.

Assim, o objetivo geral será estudar a importância do conceito de nacionalidade enquanto direito humano na recente crise de refugiados na Europa. Desse objetivo geral, desdobram-se três objetivos específicos, correspondendo, cada um, a um tópico deste texto: em primeiro lugar, contextualizar a crise de refugiados na Europa; em segundo lugar, compreender o conceito de nacionalidade na sociedade internacional globalizada; e, por último, correlacionar os dois primeiros tópicos para responder à problemática suscitada sobre a eventual importância da nacionalidade como meio de efetivar os direitos humanos dos refugiados.

É importante deixar claro que a pretensão deste trabalho é bastante modesta, e não a de exaurir todos os debates teóricos acerca dos conceitos, levando-se em consideração sua amplitude e complexidade. Busca-se destacar um recorte central a respeito da conceituação de nacionalidade e sua importância num exemplo de situação atual - a crise de refugiados na Europa -, que vem colocando em dúvida a solidez da sociedade de Estados e que necessita de respostas a tais questionamentos.

A temática contemporânea justifica seu desenvolvimento como contribuição para os campos dos Direitos Humanos e, também, do Direito Internacional e das Relações Internacionais. A abordagem da pesquisa será qualitativa, com procedimento de revisão bibliográfica e enfoque explicativo.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA RECENTE CRISE DE REFUGIADOS NA EUROPA: DIMENSIONANDO O PROBLEMA

Na crise contemporânea de refugiados na Europa, despontada em meados de 2015, pessoas provenientes dos mais diversos lugares têm buscado entrar no continente para fugir de uma realidade brutal. Essa realidade contrasta com os avanços alcançados pela humanidade, em todas as esferas, principalmente no campo tecnológico, em que recursos frugais, como a eletricidade ou o bombeamento de água encanada, por exemplo, ainda não fazem parte da realidade de milhões de pessoas em plena segunda década do século XXI. Realidade excludente, que não alcança e nem efetiva os mais elementares direitos humanos.

Para conceituar o refugiado, recorre-se à definição dada pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ONU, 1951), e seu Protocolo adicional (ONU, 1967), que estendeu a amplitude do conceito. Assim, refugiado é o indivíduo que se encontra fora de seu Estado por conta de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade opinião política, pertencimento a determinado grupo social e que não pode, ou não quer, voltar ao seu local de origem, dados os perigos existentes. Também, é refugiado aquele indivíduo que é obrigado a deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva de direitos humanos.

Em sua obra, Ramos (2016) corrobora com a definição legal e esmiúça as características motivadoras do refúgio. O fundado temor refere-se a uma condição real e objetiva que impossibilite que o ser humano tenha condições plenas de vida no território em que se encontra. Recorda aquele autor, ainda, que o Direito dos Refugiados é parte integrante do Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas em uma situação mais específica.

Há diferença entre refúgio e asilo, o qual se concede quando há somente perseguição política (JUBILUT, 2007). Para a autora, ainda, a concessão de refúgio não é uma liberalidade do Estado, mas, sim, um instituto vinculado a diplomas internacionais e hipóteses legais bem definidas. É importante, pois, observar, que o Direito dos Refugiados obviamente visa também proteger o ser humano, mas em situações mais concretas e de maior risco de violação. Dessa forma, “é no Direito Internacional dos Direitos Humanos que devemos buscar as definições sobre o que vem a ser uma perseguição por motivo de raça, religião, opinião política ou pertença a um grupo social” (RAMOS, 2016, p. 93).

Há inúmeras variáveis que tornam a vida nos países de origem insuportável, a ponto de impulsionar deslocamentos arriscados via Mar Mediterrâneo, em embarcações superlotadas e sem manutenção, à deriva de um destino incerto. São situações que, em conjunto, podem ser traduzidas como a crise no desenvolvimento daqueles Estados, e nas desigualdades abissais entre os próprios Estados. Por sua vez, a mobilidade humana bate de frente com o nacionalismo em voga em países da Europa, cuja identidade já é abalada pelas inflexões da União Europeia e do Acordo de Schengen. Esse conceito de nacionalidade, então, ameaçado pela penetração de forasteiros nos territórios, gera novos problemas sociais debatidos em diversas obras problematizadas neste texto.

Se os indivíduos tivessem plenas condições de vida nos locais de origem, jamais se arriscariam em jornadas sem qualquer segurança, nem se instalariam em Estados muito diferentes em questões climáticas, culturais, religiosas, enfim, muito diversos de suas terras-natais. Porém, o noticiado nos meios de comunicação revela uma situação desafiadora, que anseia por soluções, particularmente porque esses refugiados que se encontram em solo europeu sofrem pela falta de efetividade de seus direitos, sem falar que em muitos lugares não são sequer bem-vindos.

As faces da crise, embora não divulgadas nos meios de comunicação com a intensidade necessária, demonstram dados alarmantes, que ilustram uma realidade que questiona as bases dos Estados ditos democráticos e mostra os efeitos perversos da globalização e do modelo de desenvolvimento estatocêntrico.

No *website* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR, sigla em inglês; ACNUR, sigla em português), há seções dedicadas a cada uma das emergências de refugiados em curso no mundo, dentre elas a da Europa. São apresentadas estatísticas completas e detalhadas que merecem ser exploradas, ainda que brevemente.

Em 2016, estima-se que 362.000 refugiados e imigrantes arriscaram suas vidas ao atravessar o Mar Mediterrâneo, com 181.400 pessoas aportando na Itália, e 173.450 pessoas na Grécia. Na primeira metade de 2017, cerca de 105.000 refugiados e imigrantes entraram na Europa. Contudo, esse fluxo ceifa muitas vidas, porque os deslocamentos são perigosos e em condições precárias. Desde o início de 2017, cerca de 2.700 pessoas morreram ou desapareceram enquanto atravessavam o Mar Mediterrâneo para alcançar a Europa, com relatos de muitos perecendo ainda durante a viagem. Por sua vez, os riscos não terminam uma vez que

alcançam o continente, havendo numerosos tipos de abusos, inclusive oficiais, quando da chegada (UNHCR, 2017, s. p.).

No Mediterrâneo, há três rotas centrais: a do Mediterrâneo Ocidental, que geralmente vai do Marrocos em direção à Espanha; a do Mediterrâneo Central, mais movimentada, geralmente da Líbia em direção à Itália; e a do Mediterrâneo Oriental, geralmente via Turquia até Grécia, a qual foi a primeira rota utilizada na crise migratória (UNHCR, 2017).

A Líbia é considerada ponto-chave, porque, levando em consideração sua posição geográfica estratégica, bem como a sua instabilidade política, auxilia na entrada de pessoas por suas fronteiras, sendo, portanto, o ponto usual de saída dos migrantes. O perfil dos migrantes é variado, mas predominam homens, adultos e de baixa escolaridade, que, pela origem, são agrupados pelo UNHCR assim:

(a) Nacionais de Estados vizinhos (Níger, Chade, Sudão, Egito e Tunísia); (b) Nacionais da África Ocidental e Central (Nigéria, Guiné, Costa do Marfim, Gâmbia, Senegal, Gana, Mali e Camarões; (c) Nacionais da África Oriental (Eritreia, Somália, Etiópia e Sudão); e (d) Nacionais de Estados de fora da África: geralmente árabes (na sua maioria iraquianos, sírios e palestinos), que tendem a estar fugindo de zonas de conflito e migram com as famílias completas; geralmente são mais escolarizados que os demais.

Outro grande problema diagnosticado é o número de crianças separadas e desacompanhadas que transitam sozinhas na Líbia, que, em dados de 2017, representam 14% das pessoas que chegam à Europa pela rota do Mediterrâneo Central, oriundas principalmente da Eritreia, Gâmbia e Nigéria. Além disso, casos de tráfico para exploração sexual têm sido muito comuns, viabilizados pela situação instável na Líbia (UNHCR, 2017, s. p.).

A corrente situação de instabilidade aumentou as ameaças de violência armada, xenofobia e discriminação, tanto pelos contrabandistas como pela população local, principalmente direcionadas àqueles de origem subsaariana (“África negra”). Com isso, os conflitos reduziram oportunidades de trabalho e níveis de moradia, saúde e educação, bem como ampliaram a pobreza generalizada.

Quando acompanhados pelas organizações internacionais, os refugiados, assim que aportam em terra firme, são registrados e ficam aguardando realocação. Interessante notar, porém, que os Certificado de Solicitante de Asilo expedidos pelo UNHCR não têm validade legal nos países Europeus, o que frustra, muitas vezes, as pretensões dos refugiados. Em alguns

casos, como na Líbia, por exemplo, esse documento com status de identificação permite acesso a serviços básicos.

A pesquisa realizada na Líbia pelo UNHCR (2016a) concluiu que a instabilidade naquele Estado favoreceu ainda mais a migração em direção à Europa. Antes, grande parte dos migrantes vindos de outros Estados acabava se instalando na Líbia, por conta de ser um país relativamente próspero para os padrões africanos. Porém, por conta da crise político-institucional que lá se propagou, o desejo de os migrantes permanecerem reduziu drasticamente.

Em 2016, um recorde de 181.436 refugiados e migrantes aportaram na Itália via rota do Mediterrâneo Central, com 90% dos casos tendo passado pela Líbia. Para o UNHCR, a imigração irregular pela Líbia não irá decrescer, dado o atual colapso político e de segurança no país e em países vizinhos. A busca por uma vida melhor, a profissionalização do contrabando e a significativa rentabilidade da rota entre Líbia e Itália são variáveis importantes a considerar (UNHCR, 2017, s. p.).

Além das dificuldades nas travessias pelo Mar Mediterrâneo, na chegada, a alocação dos refugiados é outro problema muito grande.

O UNHCR estabeleceu em caráter de urgência a necessidade de assentamentos para 40.000 pessoas. Porém, até o desenvolvimento desta pesquisa, apenas cerca de 6.700 refugiados foram realocados, o que tem sido criticado como um descumprimento da Declaração de Nova York, na qual consta o dever de fornecer mecanismos legais e de reassentamento de refugiados (UNHCR, 2017, s. p.).

Há que se mencionar a Regulação de Dublin, em vigor desde 2003, a qual estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro da União Europeia responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros por um nacional de outro Estado (geralmente o primeiro membro do bloco em que o solicitante ingressa) (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2013). Isso acontece nos países fronteiriços (Mediterrâneo, principalmente), os que menos têm condições de acolhimento, por já estarem superlotados.

A ideia inicial era que todos os membros do bloco teriam padrões similares de acolhimento e alocação, o que não se demonstra condizente com a realidade. Assim, pelos trâmites burocráticos, permanecem os indivíduos detidos até que sua situação seja resolvida.

Em dados de abril de 2016, as principais nacionalidades que aportaram no continente europeu pelo Mar Mediterrâneo foram: Síria (49%), Afeganistão (25%), Iraque (15%),

Paquistão (4%), Irã (3%), outros (3%). Na rota do Mediterrâneo Central, refugiados e migrantes tendem a ser homens jovens (80%), em média 22 anos de idade e viajando sozinhos (72%). (UNHCR, 2016b, s. p.).

Já em 2016, foi estabelecido, pelo UNHCR, o “*regional refugee and migrant response plan - RMRP*”, seguindo os primeiros fluxos de pessoas, que ocorreram em 2015, quando um milhão de refugiados e migrantes passaram pelo Mar Mediterrâneo. A grande maioria veio da Turquia, pelo Mar Egeu, em direção à Grécia. Naquele período, 3.771 pessoas morreram ou desapareceram nas águas. Os principais países emissores também foram Síria, Iraque e Afeganistão, justamente os com históricos mais terríveis de guerras e instabilidade política (UNHCR, 2016a).

É importante destacar que os indivíduos não tinham intenção de permanecer na Grécia, mas seguir em frente em direção a outras partes da Europa, principalmente Alemanha, Reino Unido, Dinamarca e Suécia. Dessa forma, passaram pela chamada “Rota dos Bálcãs Ocidentais”, que inclui ainda Macedônia, Sérvia, Croácia e Eslovênia. De início, os governos locais dispuseram de uma estrutura provisória de acolhimento e assistência básica aos refugiados. Contudo, em meados de fevereiro de 2016, as circunstâncias começaram a mudar. (UNHCR, 2016a).

Na Itália, no primeiro quartel de 2016, 37.785 desembarques foram registrados, predominantemente originários de países do norte, leste e oeste da África, com 15% provenientes da Gâmbia, 9% da Somália e 8% da Costa do Marfim, Eritreia e Guiné. Com o fechamento da rota originária pela Grécia, aumentou ainda mais o contingente de pessoas na rota da Itália (UNHCR, 2017, s. p.).

Além disso, por rotas geograficamente mais difíceis, também há fluxos de refugiados, como pela Bulgária e Hungria. Contudo, nesses territórios, o controle de fronteiras é mais restrito e não houve prévio desenvolvimento de uma rede de acolhimento e assistência como nos outros países aqui mencionados (UNHCR, 2016b).

Dessa forma, o próprio Alto Comissariado reconhece, no documento aqui citado, que, mesmo havendo esse resguardo de fronteiras, continuaria havendo fluxos humanos através dos territórios, mas de forma clandestina. Isso traria consequências como agravamento da situação de risco dos imigrantes, bem como aumento da violência e de atividades ilegais de todos os gêneros (UNHCR, 2016c).

Em dados de 23 de julho de 2018, 52.296 pessoas chegaram por mar a Itália, Grécia, Espanha e Chipre, países receptores na rota do Mediterrâneo Central. Além disso, por terra, 3.144 pessoas chegaram à Espanha (dados até 17 de julho de 2018), e 1.460 morreram ou desapareceram (UNHCR, 2018, s. p.).

Depreende-se dos dados, que o ápice da emergência deu-se em 2015, quando mais de um milhão de pessoas aportou na Europa. Embora os números tenham caído, ainda são altos, e deve-se levar em conta que não houve recepção efetiva de todas as pessoas, as quais se encontram em situação incerta nos assentamentos, à espera de decisões sobre pedido de refúgio, vistos de residência, assistência humanitária, etc.

No início de 2017, foram tomadas medidas que tornaram ainda mais dificultoso o acesso dos refugiados à Europa. Embora os Estados tenham o direito de controlar suas fronteiras, tais procedimentos podem indiscriminadamente afetar várias categorias de pessoas, inclusive aqueles em busca de auxílio que são impedidos de exercer este que também é um direito, bem como afetar indivíduos com necessidades especiais (UNHCR, 2017). A Bulgária, por exemplo, em outubro de 2017, finalizou o trabalho de cercar toda a sua fronteira com a Turquia. O UNHCR ainda recebeu denúncias de pessoas sendo postas para fora das fronteiras (*push-backs*) pelas próprias autoridades.

Na rota do Mediterrâneo Central, como visto, a Líbia é o principal ponto de saída. As pessoas que são enviadas de volta para a Líbia lá ficam em centro de detenção, onde só há possibilidade de liberação em casos de evacuação ou reassentamento em outros países. Enquanto isso, na Europa, mesmo com as restrições legais, os refugiados continuam tentando ingressar nos países.

Para aqueles que objetivam adentrar na Hungria, por exemplo, o acesso legal tem se dado por “zonas de trânsito”. Números para entrada decresceram de 100 pessoas por semana, no início de 2017, para 50 pessoas por semana, no final do ano, o que tem resultado em esperas de mais ou menos 11 meses na Sérvia. Em fevereiro de 2018, o número foi ainda reduzido, para uma média de 2 (duas) pessoas por dia ou 10 (dez) por semana. E, ainda por cima, desde março de 2017, todos os que aguardam pela concessão de asilo ficam em regime de detenção (UNHCR, 2018).

Para finalizar a contextualização, é necessário recordar o acordo implementado entre a União Europeia e a Turquia em 18 de março de 2016. Neste documento, ficou a Turquia responsável por fazer a “triagem” de solicitantes de asilo acomodando-os antes de serem

transferidos até a Europa (COUNCIL OF THE UE, 2016). Com a clara conotação de atender aos interesses do bloco por conta de sua aspiração de ingresso, a Turquia comprometeu-se a manter os padrões legais e de direitos humanos. Insta mencionar que esse ponto é aqui descrito unicamente para ilustrar o contexto da crise. A pretensão de discuti-lo deve se dar em outros trabalhos.

Como se observa nos dados expostos, a situação é de severa gravidade. São situações que geram dúvida quanto ao destino final dessas pessoas, uma vez que são indiretamente indesejadas nos países europeus. Lá estando, não fazem parte da comunidade e são estranhos.

A grande questão subjacente a essa estraneidade recíproca nesses movimentos migratórios, porém, tanto da perspectiva dos Estados receptores como dos próprios migrantes, é a importância (ou não) da nacionalidade para se estar albergado pela proteção de um Estado.

No próximo tópico, adentrar-se-á no conceito de nacionalidade, levando-se em conta a globalização, para, no terceiro momento, relacionar esses conceitos com a crise, na intenção de responder à problemática da importância da nacionalidade na efetivação dos direitos humanos dos refugiados.

124

2 NACIONALIDADE NA SOCIEDADE GLOBALIZADA: UM DIREITO HUMANO?

Este tópico inicia-se com as reflexões acerca da nacionalidade, pressuposto baluarte dos autores clássicos do Direito Internacional e da concepção tradicional de Estado estabelecida após a Paz de Westphalia e consolidada com a Revolução Francesa. A partir disso, será resgatado como o conceito de nacionalidade veio a se tornar um direito humano na doutrina do século XX.

Inicialmente, pode-se destacar que uma concepção de direitos humanos requer que se tenha consolidado um meio seguro de os seres humanos terem acesso aos seus direitos, e que todas as instituições sociais estejam delineadas para tanto. Isto é: para se falar em direitos humanos, é essencial que se delimite um âmbito jurídico de reconhecimento e de exercício desses direitos. Na sociedade moderna, não por acaso, o Estado-nação passou a ser exatamente esse referencial, como modelo político-jurídico de articulação e regulação do poder do indivíduo na coletividade, encapsulado na ideia de soberania e de seus atributos de nacionalidade e cidadania.

Como ponto de partida, Thomas Podge (2008), por exemplo, aborda os limites do nacionalismo e a sociedade cosmopolita em relação à soberania estatal. Em sua obra, busca compreender, numa visão contemporânea, a pobreza mundial e as desigualdades, bem como as mudanças necessárias e responsabilidades inerentes a cada pessoa.

O autor estabelece uma subdivisão do nacionalismo em *common nationalism* e *lofty nationalism*. Aquele reflete a prioridade, intrínseca no pensamento e nas estruturas estatais, pelos interesses dos compatriotas; este, a prioridade para a justiça com os compatriotas. Podge (2008) afirma que o sentimento nacionalista é egoísta, apesar da sua importância para estruturar o Estado como é, e, não por acaso, como se verá adiante, é a fonte de uma crítica da falta de solidariedade com os que estão de fora.

No Direito Internacional tradicional, o conceito de nacionalidade era necessário para explicar a conexão entre o indivíduo, que não era albergado por aquele direito, e o Estado, que era o exclusivo sujeito, como protagonizado na clássica obra de Philip Jessup (1946). Embora já em 1933 a Corte Internacional Permanente de Justiça tenha declarado que questões de nacionalidade deveriam ser dirimidas no âmbito interno dos Estados, tal direito não era ilimitado.

As limitações eram prescritas pela lei internacional, não no interesse do indivíduo, mas sim no interesse de outros Estados. Conflitos de nacionalidade não eram evitados, porque o direito internacional reconhecia ambos os critérios do *ius sanguinis* e *ius soli* como base da aquisição de nacionalidade por nascimento, e, assim, dupla nacionalidade era comum. Nem a apatridia era evitada, e muitos indivíduos foram, portanto, impossibilitados de requererem a nacionalidade de um Estado e, por isso, não teriam amparo de nenhum.

Aqui, imperativo adentrar na obra de Arendt (1980), cuja essência reside na apatridia e nas consequências nefastas da exclusão e ausência de direitos, lembrando que um criminoso teria mais direitos do que alguém apátrida, visto que aquele era, ao menos, nacional, e este, um “refugo da terra”. Claro que a autora discorre sobre o totalitarismo como um todo, no qual os seres humanos são supérfluos, e a nação (na acepção de homogeneidade) deve ser fortalecida. E isso, por certo, abrange os apátridas e os estrangeiros ou, em síntese, todos os “diferentes”.

O foco da autora é a questão do Estado como ente individualista e imperialista. Nesse ponto, corrobora o pensamento de Podge (2008), que critica o sentimento de nacionalismo nos países que “venceram a Guerra Fria”, por exemplo, no sentido de colocarem os interesses do Estado acima dos da própria família. Na realidade, seriam Estados que se isolam em bolhas

militarizadas que pensam estar num patamar imune à imigração ilegal, a ataques terroristas, a epidemias ou ao tráfico de drogas, como se, de alguma forma, estivesse fora do resto do planeta e protegidos de seus problemas comuns.

Celso Lafer (1988), ao tratar dos direitos humanos e da igualdade, em seu estudo da obra de Arendt (1980), preconiza que, ao contrário do que apregoam textos de famosas Cartas Internacionais, não é verdade que todos os homens nascem iguais em dignidade e direitos. Para ele, os seres humanos tornam-se iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante, a todos, esses direitos iguais. Ou seja, a igualdade é construída e elaborada pela ação conjunta dos homens através da organização de uma comunidade política.

No que tange à concepção de nacionalidade e de cidadania, o autor estabelece uma diferenciação, na medida em que a nacionalidade é pressuposto da cidadania: “como a nacionalidade é o vínculo jurídico-político entre um Estado soberano e um indivíduo, que faz deste indivíduo membro de uma comunidade política e, conseqüentemente, parte integrante da competência pessoal do Estado, os textos de Direito Internacional Privado contemporâneo, em matéria de direitos humanos, tendem a assimilar nacionalidade à cidadania”. E prossegue, dizendo que os autores se servem “do termo cidadania para caracterizar quem é membro do Estado e a ele deve lealdade em virtude de sua nacionalidade, em contraposição a outros indivíduos que não têm essa relação jurídica” (LAFER, 1988, p. 100).

Prosseguindo, Lafer (1988) destaca que, no pensamento de Hannah Arendt, os direitos humanos pressupõem a cidadania como um princípio, porque a privação da cidadania afeta enormemente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de seu estatuto político se vê privado de sua substância. Isto é: esvazia a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante. Além disso, quando se perde o acesso à esfera do público, também se perde o acesso à igualdade. Ou seja, aquele indivíduo que se vê destituído da cidadania fica privado de direitos, porque esses só existem em função da pluralidade dos homens.

O direito a uma nacionalidade, independentemente dos procedimentos desenvolvidos internacionalmente, é válido uma vez que o mundo é dividido na base de Estados, na medida em que é somente (ou ao menos principalmente) por meio de Estados que o indivíduo tem a oportunidade de exercer direitos políticos e conseqüentemente de participar da vida pública e política. Afirmava Jessup (1946), já naquela época, que a realidade de fato é que milhões de seres humanos não exerciam direitos políticos, situação que se perpetua. Acrescenta que não é

a mera legislação internacional que deveria ser revolucionada, mas, sim, a própria natureza humana, para que houvesse fim nas violações dos direitos.

A nacionalidade não deve ser concedida sem quaisquer mínimas exigências, como presença de mínimos laços com o país, ou período de residência, sem falar nos critérios de sangue e solo. Ainda há a questão da dupla nacionalidade, admitida por certos ordenamentos e repelida em outros, e os casos de naturalização, ocorrendo, ou não, a perda da nacionalidade anterior. O caso dos apátridas seria uma exceção para um problema humanitário, defendido por Jessup (1946), porque a nacionalidade é encarada como um direito elementar.

O autor também defende o direito de emigrar como sendo quase absoluto, apenas não podendo ser utilizado abertamente para propiciar que o emigrante se evada do país deixando lá obrigações pendentes, como pagamento de impostos e condenações judiciais. Quanto à imigração, ele também discorda das amplas restrições à época impostas pelos Estados para admissão de estrangeiros em seus territórios. Cita como exemplo a antiga lei de imigração norte-americana, que estabelecia quotas para a imigração de pessoas pardas ou amarelas. E também cita a política de imigração australiana, que, à época, admitia somente brancos.

127

Verifica-se que, embora a obra citada seja da metade do século XX, tais restrições ainda se observam, e, talvez, ainda mais intensificadas, como no fechamento de fronteiras de certos países europeus para o acesso dos refugiados, principalmente da Europa do Leste. Porém, há de ser observado que as legislações se modernizaram, e que muitas proibições hoje consideram-se inadmissíveis.

Afirma Jessup (1946), ainda, de forma criteriosa, que uma imigração livre importaria na deterioração das condições de vida no país receptor, o que outrora era o atrativo da imigração. Enquanto isso, as condições de vida no país emissor, antes ruins, tornar-se-iam melhores com o êxodo populacional, causando, posteriormente uma imigração inversa, formando, assim, um ciclo. O direito de refúgio também é citado na obra, nos mesmos contornos atualmente em discussão.

Ele ainda menciona a Carta das Nações Unidas, na qual é possível a representação internacional contra violações de direitos humanos pelos Estados, que não podem mais alegar que tal matéria é exclusiva de seu âmbito interno, como classicamente era compreendido. O autor também critica a discriminação nos EUA, à época ainda legalizada, que deveria ser abolida, acompanhando o trilhar de demais países que a vinham proibindo (JESSUP, 1946).

É interessante ainda fazer uma breve menção da cidadania cosmopolita defendida na obra de Cortina (2005) e também na de Podge (2008), transcendendo a soberania estatal clássica, que, segundo autores já estudados em trabalhos anteriores (FERRAJOLI, 2007; CARREAU; BICHARA, 2015; SANTOS JUNIOR, 2013), está em crise, com várias implicações. Neste trabalho, destaca-se apenas o viés positivo dessa crise ao possibilitar que a cidadania, aqui sinônimo de nacionalidade, seja compreendida levando em conta as particularidades de cada ser humano como um direito humano fundamental: *o direito a ter direitos*.

Depois da contextualização do debate da nacionalidade como direito humano no direito internacional, é de extrema importância incursionar pelo complexo conceito globalização, e como ele se inter-relaciona na perspectiva da nacionalidade.

É evidenciado que os Estados vêm perdendo sua soberania, inclusive por conta de delegação de sua governança para entes supraestatais, o que vem sendo chamado de “delegação judicial”, e envolve práticas como diplomacia, comissões de mediação e tribunais internacionais independentes (OLSSON, 2007).

Nessa perspectiva, por exemplo, em que as atividades de exercício de poder transcendem os limites de um Estado-nação, há um evidente descolamento dos conceitos de governo e de governança, sintetizando-se está no “conjunto de atividades orientadas para o alcance de objetivos políticos, que podem derivar ou não de autoridades formais”, e aquele na “autoridade formal que sustenta atividades dirigidas para atingir objetivos políticos” (OLSSON, 2007, p. 438). A base da governança sem governo, em síntese, é a aceitação pelos outros, destinatários dessa autoridade, e, no caso da governança com governo, este pode impor sua força por conta de sua legitimidade e soberania, independentemente de aceitação.

Para Santos (2002), por igual, o Estado-nação perdeu sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política, e os Estados periféricos sofrem a invasão de corporações transnacionais e agências do mercado financeiro. Realizou-se, na Europa Ocidental, para ele, uma separação formal entre duas esferas: a dos direitos civis e políticos, mantidos no quadro da soberania e responsabilidade estatais.

A União Europeia, palco da atual crise de refugiados, então, não rejeitou os direitos do homem e do cidadão como sua referência filosófica e jurídica: ela foi criada, por assim dizer, sobre este patrimônio comum de valores e princípios. Mas não recebeu competências de

intervenção específicas neste domínio, o qual continuou a ser remetido para a esfera constitucional dos Estados-membros e para os órgãos competentes do Conselho da Europa.

Continua Santos (2002), afirmando que, conforme o Tratado da União Europeia, que foi revisado em 1997, há a possibilidade de um habitante de um Estado-membro que não seja daquela nacionalidade poder circular livremente pelo território (art. 18) e até ser eleito nas eleições municipais daquele Estado (art. 19, I). Gonçalves (2002) chama isso de cidadania transnacional, ou seja, envolve aspectos do exercício dos direitos que transcendem os limites territoriais ou materiais da competência de cada Estado-membro.

De certa forma, a União Europeia é uma forma de governança supraestatal, que, embora não retira dos Estados o seu poder de garantir os direitos dos cidadãos, põe cada vez mais em causa a autonomia dos Estados para a definição da filosofia e conteúdo desses direitos. Ainda, e na sua perspectiva crítica, acrescenta Gonçalves (2002) que a União Europeia é uma forma de “estado regulador”, que favorece os interesses empresariais mediante a formulação de um quadro legal que privilegia a proteção das liberdades econômicas em desfavor das oportunidades para o exercício da cidadania.

Partindo para a conceitualização do fenômeno globalização, Olea e Flores atentam que a globalização, de um lado, é, de certa forma, um fenômeno irreversível, porque os avanços tecnológicos transformaram a vida em sociedade. De outro lado, os autores acreditam que a globalização é um fenômeno que deve ser controlado, ou seja, “apresenta potencialidades emancipatórias que devem ser retomadas, com o redirecionamento da globalização neoliberal hegemônica atual para uma globalização alternativa ou includente” (1999, p. 288). Isto é, são possíveis e mais do que necessárias as medidas para reorientar os rumos do fenômeno.

Mas todo esse debate sobre os rumos da governança tanto no âmbito estatal como no supranacional não prescinde da compreensão das profundas transformações qualitativas pelas quais passa a sociedade contemporânea em todas as suas dimensões. E isso, necessariamente, passa pelo estudo do fenômeno da globalização.

É inquestionável que houve aumento do número de Estados, intensificação de fluxos econômicos, sociais e políticos, novas conexões jurídicas, difusão de tecnologias de telecomunicação e informática, mas se deve dimensionar em que medida isso tudo impactou a sociedade, a economia e a política contemporâneas.

Como ponto de partida, e segundo Berndtson (2000), o próprio conceito de globalização é contestado, com três abordagens distintas para a temática.

A primeira é a abordagem econômica do fenômeno da globalização, que foca em processos iniciados em 1970, ganhando força em 1980 e mudando as “regras do jogo” em 1990, aliado às mudanças no papel do Estado e a crescente influência das forças de mercado. Seus motes foram a redução dos gastos públicos, a eliminação de serviços sociais, privatização de empresas estatais, liberalização do comércio e movimentos de capital e desregulação da sociedade.

Há, porém, aqueles que discordam, afirmando que esse fenômeno econômico data em verdade de 1870, com o comércio marítimo e o início da industrialização moderna. E outros, por fim, como Paul Hirst e Grahame Thompson (2002), consideram que a globalização é basicamente um mito, argumentando que a natureza da sociedade mundial é mais internacional do que global.

A segunda abordagem do fenômeno é a cultural, a partir do final do século XV. Apontam-se, aqui, tendências que foram moldando comportamentos e valores de indivíduos e nações, com a difusão da cultura europeia para o resto do mundo. Mesmo com o nacionalismo do final do século XIX até meados do século XX, e a independência de ex-colônias, esse fenômeno permaneceu: “a globalização é melhor compreendida como um processo em que a socialização dos cidadãos ocorre crescentemente no contexto de conhecimento global, consciência global e imagem global” (SPYBEY, 1996, p. 151).

A terceira abordagem é a político-ideológica, descrevendo a globalização como uma metáfora genérica que desenha um novo sistema internacional qualitativo que emergiu após o final da Guerra Fria e o desmantelamento da URSS. Argumenta-se que, com o final da Guerra Fria, ficou mais fácil para as corporações ocidentais e líderes políticos promoverem políticas que na atualidade são chamadas de globalização econômica.

Afirma Nye Jr. (2004) haver a “privatização da guerra”, e ocorrer uma mudança dramática na política mundial. Além disso, esse próximo passo na escalada do terrorismo poderia ter profundos efeitos na natureza de nossa civilização.

O extremismo de grupos políticos contrários à imigração dos refugiados também entra em cena, assim como neonazistas, *skinheads*, supremacia branca, dentre outros mais. O autor, na obra de 2004, “profetizou” que a revolução da informação e a globalização da economia transformariam e encolheriam o mundo. No início do século XXI, essas duas forças incrementaram o poder norte-americano. Mas, com o tempo, a tecnologia iria se espalhar para outros países e povos, e a relativa preeminência dos EUA iria diminuir.

Philip Cerny (2000), em complemento, destaca os principais aspectos dos impactos da globalização no poder político. Os Estados são literalmente compelidos a agir como atores da unidade de maximização de poder, apesar de divisões domésticas ou divisões transfronteiriças, porque o próprio sistema força-os a isso. Houve o Estado industrial, que se viu em meio à Segunda Revolução Industrial, e, depois, o Estado do *welfare state*, com sua complexa tarefa de distribuir e redistribuir recursos.

Com a globalização, porém, as noções ficaram confusas, promovendo-se, segundo Cerny, um “estado de competição” e instaurando-se insegurança. Afirmar ele que, desde a Paz de Westphalia, em 1648, sem levar em conta os interesses da própria Igreja Católica e a disputa de egos entre as famílias reais, foi estabelecido um princípio primordial de não intervenção: um soberano não poder intervir no espaço de um outro soberano. Mesmo com as modificações introduzidas posteriormente, com a consolidação do Estado-nação e dos governos como entes despersonalizados, o crescimento do comércio, o imperialismo econômico e político e a própria Revolução Industrial, aquela premissa continuou vigente, não havendo uma autoridade supraestatal que afaste os Estados da sua condição de igualdade formal no âmbito internacional (CERNY, 2000).

131

Cerny (2000) ainda argumenta que mesmo o fenômeno da globalização financeira após Guerra Fria não alterou, propriamente, o sistema de Estados. Mas, sim, erodiu a capacidade de os Estados desempenharem funções-chave de seu tradicional papel e também gerou mais complexas redes transnacionais de governança que começaram a desempenhar funções historicamente estatais.

A própria Guerra Fria não produziu um realinhamento da sociedade internacional. Com o seu fim, ambos os “superpoderes” se tornaram mais fracos em termos sistêmicos, porque formas tradicionais de poder não conseguiram lidar com os desafios da nova ordem internacional do final do século XX. A extinta URSS e a sua “cortina de ferro” falharam por não conseguir conter a pressão internacional, a financeirização, o contato com o mundo “de fora” e o consumismo crescente.

Uma nova noção de insegurança generalizada despontou, simbolizada não apenas por uma ameaça geral de uma incontrolável aniquilação nuclear, mas também “de baixo” e dentro dos Estados tanto isoladamente considerados (como guerras civis, conflitos tribais e indígenas e violência civil em países desenvolvidos) como nas suas inter-relações mais imediatas (como terrorismo e tráfico internacional de drogas e de pessoas). Essa nova realidade alterou a

percepção de que a segurança, como um bem público coletivamente instituído, não pode mais ser garantida pelo “antigo sistema” (CERNY, 2000).

É relevante destacar que, desde a edição dessa obra no ano de 2000, a situação tornou-se ainda mais complexa, como, por exemplo, pelos ataques terroristas em 2001, as guerras no Iraque, na Síria, no Iêmen e na Líbia, bem como a pressão internacional dos programas nucleares de Coreia do Norte e Irã, sem falar no crescimento de movimentos políticos de extrema direita nos países europeus, nos EUA e na América Latina, e - particularmente o que se enfatiza aqui - na recente crise de refugiados na Europa. Todos esses fatos puseram em xeque a ordem internacional até então hegemonicamente fundada na crença na soberania igualitária e inabalável e na supremacia interna do poder do Estado de modelo nacional hobbesiano.

Cerny assinala que, nesse contexto, cada vez menos Estados serão de bem-estar social, e, nas partes do mundo em que nunca foram desenvolvidos ou que iniciaram o seu desenvolvimento, não haverá sua concretização. O Estado, para o autor, e no contexto contemporâneo, vem desempenhando cada vez mais funções meramente residuais (CERNY, 2000).

Ele complementa que o sistema internacional provavelmente será novamente caracterizado por um número de atributos geralmente associado com a era medieval ou que o vem se denominar de “neomedievalismo” ou “neofeudalismo”. Observam-se crescentemente: instituições competitivas com jurisdições sobrepostas (Estados, regimes, redes de trabalho transgovernamentais, governos de interesses privados, entre outros); limites territoriais mais fluidos (ambos dentro e através de Estados); crescente alienação entre inovação global, comunicação e nós de recursos (cidades globais) de um lado, e, do outro, “interiores” desfavorecidos e desintegrados; desigualdades crescentes e isolamento de “subcastas permanentes” (a classe baixa); direitos de propriedade e limites legais contestados (exemplo: desatenção às regras de disputa por terras e tentativas de estender jurisdição extraterritorial); e as chamadas *grey zones*, áreas geográficas e contextos sociais onde não há aplicação de leis (guetos localizados e atividades criminosas internacionais) (CERNY, 2000).

Similar prognóstico é feito por José Eduardo Faria, que aponta para um emergente “Estado de Segurança” ou “Estado de Prevenção”. Segundo o autor, essas funções residuais contemporâneas do Estado seriam atinentes “[...] à manutenção da ordem, à imposição da disciplina e ao controle dos movimentos migratórios e dos comportamentos sociais dos

marginalizados, balizando sua ação com base em pautas normativas que se destacam por seus efeitos restritivos das liberdades [...]” (FARIA, 1999, p. 325).

Essa presença, por assim dizer, de características da sociedade medieval pré-Paz de Westphalia aponta para o retorno, ou talvez, retrocesso, à noção de “Estado” presente na Idade Média. Em verdade, em muitos locais, efetivamente não houve sequer uma transição plena para os postulados político-jurídicos da Modernidade ou para concretizar os pressupostos afixados no Estado Moderno da Paz de Westphalia.

Questionando o futuro do Estado-nação, outro singular entendimento de Cerny (2000) é que os Estados modernos têm tido tantas similitudes estruturais que indicam que o sistema de Estados não é a antítese da globalização, mas, sim, seu precursor. O autor faz uma comparação, afirmando que os Estados-nação serão como os atuais Estados federados que formam os EUA, com remessas circunscritas, mas retendo importantes instrumentos políticos residuais e a habilidade de explorar nichos no sistema maior por meio de regulação e taxação limitados.

Como conclusão, ele indica a desarticulação do poder e a emergência de novas formas de governança. Afirma que os Estados dificilmente formarão uma governança autenticamente global, por conta de não disporem de vontade independente e de mecanismos para tanto, apesar de muitas de suas obrigações estarem sendo delegadas para entes supraestatais. Não há uma ameaça evidente nesse sentido, e, se ocorrer, virá de dentro das estruturas transnacionais do mundo globalizado, mas não dos próprios Estados. O autor acredita que a ordem global irá provar ser estruturalmente adaptada o suficiente, como no arranjo medieval, para deixar aberta a possibilidade de sua eventual evolução para algo mais estruturalmente coeso e normativamente aceitável.

No fundo, o embate da(s) crise(s) dos refugiados é uma nova formulação do antigo problema da nacionalidade e da cidadania num contexto em que o Estado-nação não consegue mais cumprir as suas promessas da Modernidade: liberdade, igualdade e fraternidade. Com o fenômeno da globalização, em que se rompem as fronteiras em nome da livre circulação econômica (comercial mas notadamente financeira), essas mesmas fronteiras seguem restritas para a circulação de indivíduos, ainda que na mera busca de dignidade humana, ou, em termos mais amplos e gerais, de desenvolvimento sustentável em sua pluridimensionalidade: com saúde, segurança, trabalho, liberdade de expressão, renda e participação política, por exemplo.

Ter nacionalidade, aqui, pouco ou nada diz sobre ter cidadania, pelo menos na acepção

mais ampla como referencial político, econômico e social, ou, em uma única palavra: cosmopolita.

Os refugiados, agora em outra vertente teórica, são os que Bauman (2011) denomina de “peregrinos”, mesmo que a intenção do sociólogo, ao menos na sua leitura usual, não se refira explicitamente a esse caso ou a essa temática. Mas assim podem ser interpretados, porque eles buscam afixar raízes, mas têm as portas fechadas pelo individualismo possessivo pós-moderno, encarcerado em sua economia predatória e excludente: quem não pode consumir, está fora do jogo; quem pode, tem as fronteiras abertas para livre acesso aos países em tese desenvolvidos. A própria obra de Celso Lafer (1988) já indicava a crise dos direitos humanos, que permitiu um “estado totalitário de natureza”.

Como exposto, a nacionalidade, ao menos teoricamente, concede direitos e proteção aos nacionais, mas, com transformações na sociedade internacional, com a crise dos Estados e os efeitos da globalização, houve modificações no seu conceito. Por isso, e no próximo tópico, será estudada, por fim, a nacionalidade e a sua (des)importância na proteção dos direitos dos refugiados da crise europeia.

134

3 NACIONALIDADE E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS NA CRISE EUROPEIA

De início, deve-se atentar que há certa confusão entre os termos nacionalidade e cidadania. Dolinger (2001, p. 153) afirma que há esse uso confuso em escritos de autores norte-americanos, mas existem diferenças substanciais: “nacionalidade é o vínculo jurídico que une, liga, vincula o indivíduo ao Estado e a cidadania representa um conteúdo adicional, de caráter político, que faculta à pessoa certos direitos políticos, como o de votar e ser eleito”. Além disso, “a nacionalidade acentua o aspecto internacional, ao distinguir nacionais e estrangeiros, enquanto que cidadania valoriza o aspecto nacional”.

Por sua vez, são os Estados que determinam quem são seus nacionais e as condições de aquisição e perda de nacionalidade, porque detêm soberania. Contudo, uma tendência é que a nacionalidade seja considerada um direito humano, conforme a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama em seu artigo XV: “todo homem tem direito a uma nacionalidade” (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2009).

Na mesma esteira, os nacionais são aqueles que estão submetidos à autoridade direta do Estado, que lhes deve proteção a seus direitos dentro e fora de suas fronteiras. E nacionalidade é a qualidade inerente a essas pessoas e que lhes dá a situação capaz de localizá-las e identificá-las na coletividade. A nacionalidade pode ser originária ou adquirida, sendo a originária a que resulta do nascimento, e a adquirida aquela que provém da mudança de nacionalidade anterior. No plano internacional, a Declaração Universal de 1948 reconhece ao indivíduo o direito de mudar de nacionalidade em virtude da naturalização, casamento e nacionalização (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2009).

A partir do exposto, num Estado, quem não é nacional é estrangeiro, o qual pode ter uma nacionalidade estrangeira ou ser apátrida. Em tese, o estrangeiro goza, no Estado que o recebe, dos mesmos direitos reconhecidos aos nacionais, exceto os expressamente constantes nas legislações locais. Como regra geral, os direitos reconhecidos aos estrangeiros são direitos da pessoa humana, direitos civis e de família (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2009).

Vale dar destaque ainda ao princípio da efetividade: o vínculo não deve fundar-se na pura formalidade ou no artifício, mas na existência de laços sociais consistentes entre o indivíduo e o Estado (NICHOLSON ET AL., 1999). Outra questão que merece ser trazida é o princípio internacional de proibição de banimento: nenhum Estado pode expulsar nacional seu, com destino a território estrangeiro ou a espaço de uso comum.

Conforme estudado no tópico anterior, a nacionalidade é importante, uma vez que intitula benefícios, direitos e deveres a alguém. Alguns autores, contudo, criticam a nacionalidade como um conceito confuso, mencionando, por exemplo, casos de países como o Reino Unido e a Alemanha. Isto é, um conceito que remete à uma unidade que já não existe mais, ou uma padronização de comportamentos, crenças e culturas, sem falar na questão da crise dos Estados enquanto atores internacionais.

Gellner (1983), a seu turno, demonstrou que sociedades modernas são fundamentalmente nacionalistas, porque exigem dos seus cidadãos um comprometimento diário em expressar sua nacionalidade. Tal estímulo seria necessário para legitimar as ações dos Estados. Esse autor aponta que as diferenças geram conflitos inevitáveis, ao tentar confinar diversas visões em uma única nacionalidade. Argumenta, também, que as sociedades modernas, que requerem um alto grau de integração econômica e cultural, na verdade não toleram facilmente um “respeito às diferenças”.

Interessante mencionar a obra de Marshall (1963), *Citizenship and Social Class*, na qual analisou o Reino Unido como um Estado que estava se encaminhando para uma multiculturalidade, devido a crescente presença de pessoas provenientes de suas colônias ou ex-colônias, e como o *1948 Nationality Act* impôs a nacionalidade britânica àqueles que não detinham, materialmente, nenhum laço com o Reino Unido (GOULBOURNE, 1991).

Em linhas gerais, a nacionalidade pertence à esfera cultural, e a cidadania à esfera política. Em análise da nacionalidade no século XXI, um bom exemplo são os Estados Unidos, que mais ou menos criaram gerações de “estadunidenses” orgulhosos de sua nacionalidade. Porém, Shils (2015), por exemplo, afirmou que a tão falada identidade americana tem se erodido, e que o multiculturalismo está destruindo o espírito nacional. A visão radical desse teórico é fundamentada pelo argumento de que uma única cultura é a que pode gerar um sentimento de pertencimento nacional.

McCrone e Kelly (2000), na mesma trilha, mencionam a Alemanha e a França como precursoras de uma noção progressista de nacionalidade, do que é ser alemão e o que é ser francês. Contudo, abordam uma tentativa do Partido Social Democrata alemão, em 1999, de conceder dupla nacionalidade aos imigrantes turcos, que foi frustrada. Na França, o uso do véu (*hijab*) não corresponde ao ideal do que é ser um francês e, pelo que é apregoado pelos próprios partidos políticos, como, por exemplo, a Frente Nacional Francesa, que suscita uma união da “nação francesa”.

No caso dos países europeus, a sua longa história de *laissez-faire* e tolerância criou uma sociedade multicultural, apesar de uma aversão velada dos que não enquadram em sua cultura. Com isso, a questão da proteção dos direitos humanos pode ser separada da noção de nacionalidade. No caso do Reino Unido, não há mais uma guerra ou religião para unir as pessoas em prol de uma “nação”, exatamente porque é mais fácil refazer constituições políticas do que refazer identidades culturais (MCCRONE; KELLY, 2000).

Otimistas, alguns autores afirmam que a noção de nacionalidade desaparecerá com o tempo, e que, por volta de 2025, a ideia, por exemplo, do que é ser um britânico será uma mistura de velhos hábitos com novas práticas que irão surgindo e se intensificando no decorrer do século XXI. Contudo, essa visão otimista não leva em conta quem poderá entrar e fazer parte da “nova nação”. Ela não explica se pessoas refugiadas seriam ou não bem-vindas e poderiam impactar esse conceito.

Por sua vez, Ashcroft e Bevir (2018) observam que o Reino Unido passou de sociedade majoritariamente cristã e branca para uma sociedade com os mais diversos credos, grupos sociais e culturas. A partir disso, surgiram debates teóricos sobre como responder a eles, e tentativas governamentais de assentá-los. No entanto, acontecimentos e desafios que vieram com a virada do milênio, nas esferas de política e segurança, por exemplo, colocaram sob pressão os ideais de acolhimento propostos anteriormente.

Esse multiculturalismo apregoado na questão da convivência dos refugiados (e, também, migrantes em geral) tem gerado uma ampla gama de debates, incluindo aqueles sobre modo de vestimenta, políticas linguísticas, relações raciais, políticas religiosas, políticas de educação, processo judicial e emigração. Isto é, é um conceito de difícil organização, por conta de sua natureza dinâmica e multifacetada.

A preocupação é que identificar e auxiliar culturas minoritárias necessariamente envolve atribuir características essenciais a elas (potencialmente veem sua identidade cultural como fixa e não negociável), mas eles mesmos não afirmam que culturas e identidades individuais são estáticas. Esses autores também associam a questão da unidade nacional com os próprios ideais do liberalismo econômico, o qual seria um intensificador desse conflito entre nacionalidade e multiculturalismo (ASHCROFT; BEVIR, 2018).

Artigo publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a respeito da crise de refugiados, em 2015, vê com pessimismo e pouca esperança que a situação melhore em um futuro próximo. Contudo, a Europa tem uma estrutura melhor do que tinha na década de 1990, do ponto de vista de sistema legal e institucional, para lidar com situações parecidas. Por igual, experiências passadas demonstraram que a crise de refugiados e os imigrantes podem tornar-se valiosos contribuintes para as economias e sociedades dos países, aqui aludindo a uma promoção do multiculturalismo pela organização.

Importante mencionar que não seria correto intitular a crise como sendo migratória, porque sistemas legais de migração, que permitem a entrada e saída legais com vistos e permissões, são muito bem desenvolvidos e gerenciados. O que se observa é sim uma crise de refugiados, reconhecida por sua complexidade e urgência de medidas que saibam lidar com as diferenças culturais e situações específicas, o que exige resoluções diferentes das que se costumam utilizar em crises migratórias “padrão” (OCDE, 2015).

Uma das propostas para melhorar a integração seria, por exemplo, permitir que os refugiados se tornem proficientes no idioma do país receptor, para terem reconhecidas suas

credenciais educacionais e profissionais e, em alguns casos, complementar suas habilidades com treinamento adicional (OCDE, 2015). Isso é extremamente importante para terem êxito em sua integração e também para gerarem um impacto econômico positivo nos países, fazendo com que não prosperem discursos discriminatórios de que a presença de refugiados representaria um retrocesso na economia dos países.

A crise europeia, conforme já mencionado no primeiro tópico, contempla diversas nacionalidades. Sírios, eritreus e iraquianos, abrangidos oficialmente pelo plano de ação e realocação proposto pela Comissão Europeia no início da crise, em 2015, somente correspondem a um quarto das nacionalidades dos refugiados. Assim, a OCDE admite que esse caldeirão cultural requeira diferentes meios de adequar os fluxos para posterior integração desses diversos grupos de pessoas. Também, alerta para a ascensão da xenofobia e do nacionalismo extremado e conclui que a recepção e a integração dos refugiados (sem mencionar a concessão de uma nova nacionalidade) representa o principal desafio (OCDE, 2015).

Como ponto de ligação ao exposto, Harari (2018) apresenta debates a respeito de ser um dever dos países europeus em acolherem os refugiados ou se seria uma mera liberalidade. Esses debates trazem à tona diversos argumentos, tanto positivos quanto negativos, a respeito da entrada dos refugiados. Para o autor, ambos os argumentos são importantes e devem ser levados em conta para reflexão. Recordando acepções de nacionalidade, questiona até que ponto seria aceitável condicionar uma pessoa a adotar toda uma carga cultural diferente da sua; ou até que ponto ainda existe essa noção de nacionalidade dentro do continente europeu.

Também, num outro aspecto, esse autor demonstra os argumentos que levam ao aumento da xenofobia e como, ao longo do tempo, muitos europeus abandonaram a ideia de acolhimento e tolerância. Discorrendo sobre ataques terroristas, violência, preconceito e matrizes originárias que não aceitam os valores liberais historicamente inerentes à Europa, o medo de uma ruptura, ou uma sobreposição de radicalismos – principalmente daqueles provenientes de regiões islâmicas – fizeram com que ascendessem ideais avessos à receptividade migratória que talvez houvesse no início da crise em 2015 (HARARI, 2018).

Como mencionado, esse autor convida o leitor à reflexão das duas visões: contrárias e favoráveis à migração, sem apontar a sua identificação. Ele conclui seu raciocínio com a ideia de que há muito que se discutir a respeito da temática, o que exige perpassar por dilemas delicados, como as diferenças entre culturas, quais valores deveriam prevalecer, se há valores

universais, se o respeito às diferenças seria mandatário, e, claro, como haver uma sociedade multicultural estruturada nos moldes de Estados nacionais, já tão em crise (HARARI, 2018).

Assim, nesse ponto, já contextualizada a crise dos refugiados, compreendida a nacionalidade na sociedade globalizada e problematizada sua importância na efetivação dos direitos daqueles indivíduos e o debate teórico acerca disso, é imprescindível mencionar a crítica sociológica de Zygmunt Bauman (2011). Este aponta o individualismo extremado que está intrínseco nas relações pós-modernas: individualismo consumista, irresponsável e desconexo da realidade como um todo, no qual nada tem importância, tudo se descarta e não há insistência em manter laços porque no próximo “clique” do *mouse* novas opções aparecem. Há indiferença, insensibilidade e invisibilidade do outro em situação de miserabilidade, assim como ausência de direitos de nacionalidade e de afixação num território.

A crise de refugiados que é tratada na Europa na perspectiva da sobrecarga dos seus sistemas sociais nada mais é do que o resultado de uma outra crise, prévia, nos seus Estados de origem: uma crise humanitária, em que bases elementares de implementação dos direitos humanos não foram sequer garantidas. A ausência de alimentação, segurança, habitação, trabalho digno e outros pressupostos mínimos de dignidade humana impulsionam os movimentos migratórios rumo a uma “terra prometida”, difundida por meios de comunicação e pela retórica política como exemplos de organização política (estatal ou supraestatal) que estaria supostamente cumprindo de forma exitosa sua missão civilizatória.

139

CONCLUSÕES

Neste artigo, objetivou-se estabelecer um recorte acerca da importância da nacionalidade para a proteção dos direitos dos refugiados na crise despontada em 2015 na Europa. Conforme observado na contextualização da crise, os números são alarmantes e revelam um cenário desolador da realidade de centenas de milhares de seres humanos.

A partir desse cenário, recorreu-se ao conceito de nacionalidade que, historicamente, na construção dos Estados-nação, estabeleceu um vínculo no qual o nacional teria pleno acesso a todos os direitos, bem como proteção estatal. Esse conceito de nação esteve atrelado a um sentimento de unidade nacional na língua, na religião, na cultura e no modo de se expressar. Porém, conforme a realidade da sociedade internacional foi se modificando, aliada aos efeitos

da globalização, que tudo aproxima, os Estados foram perdendo poder e, consequentemente, o sentido de nação também se modificou.

O sociólogo Bauman, na sua crítica da pós-modernidade, aqui sintetizada, aponta o individualismo presente em cada ser humano, indo além da tecnicidade das teorias legais e das relações internacionais, mas inerente à essência humana, e pugna pela cidadania cosmopolita levantada por autores como Cortina. Por sua vez, a crítica levantada por Arendt na sua obra aponta eventos que converteram um grande número de seres humanos em pessoas explicitamente supérfluas e incômodas no plano mundial: atualmente, os refugiados, mas, também, os apátridas e as minorias em geral.

No caso dos refugiados, sua nacionalidade não lhes confere quaisquer proteções, uma vez que seus Estados não os protegem e, muitas vezes, são os algozes em sua perseguição. Dessa forma, não há outra alternativa que não a da saída em direção à Europa, até então continente símbolo do desenvolvimento. Todavia, nesse continente, pessoas provenientes de lugares tão distintos, e na situação de miserabilidade em que se encontram, não são desejadas.

140

Entra em questão se, com a concessão de uma nova nacionalidade, os refugiados teriam albergados os seus direitos. É razoável supor, nesse contexto, que os atributos jurídicos seriam meramente formais, porque a noção de serem nacionais de determinado país europeu não os torna, obrigatoriamente, pertencentes àquela nação, ou seja, um vínculo material. Porém, ao menos, a nacionalidade lhes conferiria o acesso legal a uma gama de direitos que nos países originários eles não teriam.

Assim, nos países europeus, uma aversão aos refugiados é motivada pelo temor da desestruturação dos valores historicamente liberais e progressistas inerentes à noção de Europa como “nação europeia”: valores que estariam ameaçados pela violência, pobreza, doenças, fundamentalismo religioso, homofobia, misoginia, etc. Isto é, minorias diferentes seriam aceitas por conta dessa tradição. Porém, se tais minorias vierem a se tornar majorias, toda uma estrutura social estaria em risco.

No entanto, é unânime que a proteção dos direitos dos refugiados é urgente, muito por conta das péssimas condições em que se encontram, tanto nas travessias, quanto nos acampamentos estruturados para “acolhê-los”. Porém, indo ao encontro da problemática suscitada para o desenvolvimento desta pesquisa, o vínculo de uma nacionalidade não tornaria os refugiados pertencentes a uma nova nação, uma vez que esse conceito vem perdendo sentido

por conta dessa suposta noção de unidade, ultrapassada por ideias como do multiculturalismo, por exemplo.

Assim, o debate sobre nacionalismo também é de suma importância. E, nesse particular, deve-se colocar no centro do debate a reestruturação daqueles Estados emissores de refugiados, não de uma forma que retomasse à configuração gerada na Paz de Westphalia, mas levando em conta a nova realidade globalizada, em que a questão do multiculturalismo é imperativa e deve ser aprofundada.

Assim, o conceito de nacionalidade não assegura uma proteção, senão, muitas vezes, meramente formal, não enxergado pelo governo, pelo povo e nem mesmo pelo próprio indivíduo. Dessa forma, fica uma última e inquietante questão: far-se-ia necessária uma cidadania originariamente global? A resposta, porém, está muito além das reflexões introdutórias deste trabalho.

REFERÊNCIAS

141

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

ASHCROFT, Richard T.; BEVIR, Mark. Multiculturalism in contemporary Britain: policy, law and theory. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 1-21, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida em fragmentos: sobre a ética pós-moderna*. Tradução: Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BERNDTSON, Erkki. Globalization as Americanization. In: GOVERDE, Henri. *Power in Contemporary Politics: theories, practices, globalizations*. London: SAGE Publications, 2000, p. 155-169.

CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Philippe. *Direito Internacional*. [S.t.] Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CERNY, Philip G. Globalization and the Disarticulation of Political Power: Towards a New Middle Ages? In: GOVERDE, Henri. *Power in Contemporary Politics: theories, practices, globalizations*. London: SAGE Publications, 2000, p. 170-186.

CORTINA, Adela. *Cidadãos do Mundo: para uma teoria da cidadania*. Tradução: Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005.

COUNCIL OF THE EU. *EU-Turkey statement*: Press release 144/16. Bruxelas: Council of the EU, 2016.

DOLINGER, Jacob. *Direito internacional privado: parte geral*. 6. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. *Regulation (EU) No 604/2013 of The European Parliament and of the Council*: establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged on one of the Member States by a third-country national. Bruxelas: EUR-Lex, 2013.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Tradução: Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho; revisão da tradução: Karina Jannini. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

GELLNER, Ernest. *Nations and nationalism*. Oxford: Blackwell, 1983.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. Tradução: Ronaldo Cataldo Costa; revisão técnica: Fernando Coutinho Cotanda. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GONÇALVES, Maria Eduarda. Europeização e direitos dos cidadãos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 345-373.

GOULBOURNE, Harry. *Ethnicity and nationalism in post-imperial Britain*. Cambridge: Polity Press, 1991.

HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Tradução: Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. The Future of Globalization. Cooperation and Conflict: *Journal of the Nordic International Studies Association*, [S. l.], v. 37, n. 3, p. 247–265, Sept., 2002.

JESSUP, Philip. *A Modern Law of Nations*. New York: The MacMillan Company, 1946.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class*. London: Heinemann, 1963.

MCCRONE, David; KELLY, Richard. Nationalism and citizenship. *Sociology*. Belmont, UK, v. 34, n. 1, p. 19-34, 2000.

NICHOLSON, Frances, et al. *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NYE JR., Joseph S. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.

OCDE. Is this humanitarian migration crisis different? *Migration Policy Debates*, [S. l.], n. 7, Sept. 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

OLEA, Víctor Flores; FLORES, Abelardo Mariña. *Crítica de La Gobalidad: Dominación y Liberación em Nuestro Tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

OLSSON, Giovanni. *Poder político e sociedade internacional contemporânea*. Ijuí: Unijuí, 2007.

ONU. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York, Oct. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ONU. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra: ONU, 1951.

ONU. *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra: ONU, 1951.

PODGE, Thomas. *World Poverty and Human Rights: cosmopolitan responsibilities and reforms*. 2nd. ed. Cambridge: Polity Press, 2008.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 25-104.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. As Brumas da Soberania ou Injunções da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; JÚNIOR, Arno Dal Ri. *Relações Internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Unijuí, 2013, p. 629-679.

SHILS, Edward. Nations, nationality, nationalism and civil society. *Nations and Nationalism*, [S. l.] v. 1, n. 1, p. 93-118, Mar. 1995.

SPYBEY, Tony. *Globalization and World Society*. Cambridge, UK: Polity Press, 1996.

UNHCR. *Central Mediterranean situation*: UNHCR calls for an additional 40,000 resettlement places. [S. l.], Sept., 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/press/2017/9/59b6a5134/central-mediterranean-situation-unhcr-calls-additional-40000-resettlement.html>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

UNHCR. *Proteger melhor os refugiados na UE e a nível global* [S. l.], dez. 2016a. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/5885ec834.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

UNHCR. *Regional refugee and migrant response plan for Europe - Eastern Mediterranean and Western Balkans Route, January-December 2016*. [S. l.], May 2016b. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/56a9e5134.html>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

UNHCR. *Global Trends, Forced Displacement*. [S. l.], 2016c. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

UNHCR. *Desperate journeys*: refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's Border. [S. l.], Jan.-Aug. 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/desperatejourneys/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

Submissão: 13/05/2020
Aceito para Publicação: 03/07/2020

