



**Pró- Reitoria Acadêmica
Escola de Negócios
Curso de Relações Internacionais
Trabalho de Conclusão de Curso**

**A Crise dos Refugiados: uma análise da política de refúgio da
União Europeia e Estados-membros entre 2009 e 2016**

Autor: Camila Ferreira Albertoni

Orientadora: Prof. Dra. Rosana Corrêa Tomazini

**Brasília-DF
2017**

CAMILA FERREIRA ALBERTONI

**A CRISE DOS REFUGIADOS: PRINCIPAIS AÇÕES DA UNIÃO
EUROPEIA E ESTADOS-MEMBROS, NOTADAMENTE ALEMANHA E
GRÉCIA, ENTRE 2009 E 2016**

Monografia apresentada ao Curso de
Relações Internacionais da
Universidade Católica de Brasília,
como requisito parcial para obtenção
do Título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Rosana Corrêa
Tomazini

**Brasília-DF
2017**

AGRADECIMENTOS

Somos todos resultados de nossas experiências e contatos com outras pessoas. Por isso, nesses agradecimentos não caberia mencionar todas as pessoas que me influenciaram e me fizeram ser quem sou no momento de realização desse trabalho.

Agradeço a todos os meus amigos que estiveram comigo e que me apoiaram para conclusão dessa etapa. Sejam os amigos de infância, amigos de ensino médio, faculdade ou dos encontros da vida, guardo um pouquinho de todos vocês em mim.

Agradeço em especial ao professor Danilo Borges. Apesar de não termos finalizado juntos esse trabalho, ele foi essencial para que eu conseguisse definir o escopo do que apresentaria. Além dele, os meus sinceros agradecimentos à minha orientadora, professora Rosana Tomazini. Essa foi apenas uma das etapas em que ela esteve presente durante minha formação acadêmica e devo a ela a proximidade com o tema. Se hoje tenho interesse em seguir uma carreira profissional atuando na defesa dos direitos humanos, muito é resultado de suas aulas.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a minha família. Mesmo distantes, estiveram sempre presentes e acompanhando a minha caminhada acadêmica. Não seria possível agradecer em palavras todo o apoio recebido dos meus pais, desde a minha saída de Goiânia até o momento de conclusão desse trabalho. Sem eles, eu não teria a oportunidade de estar em Brasília, e, por este motivo, eu agradeço imensamente. O amor incondicional dos meus pais sempre me fez suportar os momentos difíceis e a minha gratidão por tê-los ao meu lado é indescritível.

RESUMO

ALBERTONI, Camila Ferreira **A Crise dos Refugiados: principais ações da União Europeia e Estados-membros, notadamente Alemanha e Grécia, entre 2009 e 2016.** Trabalho de Conclusão do Curso de Relações Internacionais – Universidade Católica de Brasília, 2017.

Esse trabalho tem como objetivo uma análise descritiva da política de refúgio da União Europeia. A análise é realizada a partir do Tratado de Lisboa, ratificado em 2009, e busca compreender como os fluxos de refugiados da denominada “crise dos refugiados” influenciaram nas respostas da União Europeia e em seu sistema de refúgio. Entende-se que a política de refúgio do bloco é de responsabilidade compartilhada, por isso, os Estados-membros possuem certas diferenças em seus sistemas de refúgio que dificultam uma resposta comum no âmbito do bloco para a crise de refugiados. Dessa forma, busca-se analisar as políticas de refúgio de dois Estados-membros, notadamente Alemanha e Grécia, a fim de averiguar as respostas individuais de componentes do bloco.

Palavras-Chave: União Europeia, política de refúgio, refugiados, crise dos refugiados, Grécia, Alemanha.

ABSTRACT

This work aims at a descriptive analysis of the refugee policy of the European Union. The analysis follows on from the Treaty of Lisbon, ratified in 2009, and seeks to understand how the refugee flows of the so-called "refugee crisis" have influenced the responses of the European Union and its refugee system. It is understood that the refugee policy of the bloc is shared responsibility, so the Member States have certain differences in their refugee systems that hinder a common response within the bloc for the refugee crisis. In this way, it is sought to analyze the refugee policies of two Member States, notably Germany and Greece, in order to ascertain the individual responses of components of the bloc.

Key words: European Union, refugee policy, refugees, refugee crisis, Greece, Germany

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. POLÍTICA DE REFÚGIO DA UNIÃO EUROPEIA	11
1.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	11
1.2 OS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA .	15
1.3 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE REFÚGIO DA UNIÃO EUROPEIA	18
2. OS FLUXOS DE REFÚGIO ENTRE 2011 E 2016	27
2.1 O FLUXO GLOBAL DE REFUGIADOS	30
2.1.1. Principais países receptores de refugiados e principais países de origem	33
2.2 O FLUXO DE REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA	38
2.2.2 O controle e gestão das fronteiras da UE diante da crise dos refugiados	45
3. RESPOSTAS À CRISE DOS REFUGIADOS	47
3.1 AÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA NO CONTEXTO DA CRISE DOS REFUGIADOS	47
3.2 AÇÕES DE ESTADOS-MEMBROS NO CONTEXTO DA CRISE DOS REFUGIADOS	58
3.2.1 Alemanha	58
3.2.2 Grécia	60
CONCLUSÃO	63

INTRODUÇÃO

A mobilidade humana e os movimentos de migração existem desde os primórdios, fazendo parte da vida e do desenvolvimento dos seres humanos. São várias as razões que levaram sociedades a se moverem pelos espaços geográficos, sejam motivações causadas pelo medo de perseguições políticas ou religiosas, motivações de cunho econômico, como a busca de novas oportunidades, ou mesmo fatores ambientais.

Gruppeli e Saldanha (2007), observam que “a busca pela sobrevivência, [...] a fuga em razão de guerras e perseguições religiosas são fatores que encorajam o homem a deslocar-se pelo mundo, transpor fronteiras, abandonar seu território de origem”. Com efeito, a fuga em razão de guerras, no contexto da Segunda Guerra Mundial, foi um importante fator para que esses deslocamentos ocorressem de forma mais intensa.

Além disso, o cenário internacional, devastado pela guerra, incorporou algumas medidas e ações para estancar esse resultado. Entre elas, a harmonização de um Sistema Global de Direitos Humanos, a criação de um organismo internacional para unificar os países, como foi o caso da Organização das Nações Unidas (ONU)¹, e a criação de um bloco regional, no epicentro da guerra, a fim de integrar seis países e minimizar os efeitos negativos da guerra e das transações globais, como foi o caso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

Piovesan (2014) ressalta que o pós-guerra foi um importante período para que os direitos humanos passassem a integrar a agenda da comunidade internacional. Conseqüentemente, os direitos humanos passaram a integrar tal agenda não apenas sob um aspecto moral e político, mas por meio de instituições, mecanismos e medidas legais sob o prisma jurídico

Ao mesmo passo da internacionalização dos direitos humanos, a União Europeia começava a definir seu escopo, e passar por um processo de alargamento, englobando atualmente vinte e oito países como integrantes, e passando de uma união aduaneira para uma união monetária. O desenvolvimento do bloco econômico em um bloco que visava ter princípios comuns, como liberdade, democracia, respeito

¹ Organismo internacional criado no contexto pós-Segunda Guerra Mundial a fim de reunir países que voluntariamente estejam de acordo com os valores abordados pelo organismo, principalmente para promoção e manutenção da paz e desenvolvimento mundial.

pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como pelo estado de direitos, foi gradual. Para Cini e Borragán (2010), ao entrarem para a União Europeia (UE), os membros concordam em não apenas compartilhar um conjunto de tratados, legislações e normas, como também valores comuns compartilhados, baseados em democracia, direitos humanos e princípios de justiça social.

Quanto à política de refúgio da União Europeia, Wozniak (2015) observa que questões referentes a refúgio e suas implicações fazem parte dos debates públicos nos Estados-membros do bloco. No entanto, é amplamente aceito que um conjunto de medidas coerentes e conjuntas são necessárias para essa questão. O Sistema Europeu Comum de Refúgio (SECA), um dos objetos da política de refúgio, se constitui como mecanismo vinculativo de instrumentos, políticas e abordagens da UE.

O presente trabalho busca traçar um panorama da política de refúgio da UE, a partir do Tratado de Lisboa. Essa escolha recai sob o fato de, conforme explicitado por Carrera (2012), o Tratado de Lisboa e o Programa de Estocolmo, resultaram em uma nova fase no desenvolvimento de políticas comuns de refúgio no âmbito do bloco. Além disso, o trabalho busca identificar o principal fluxo de refugiados entre 2011 e 2016 na referida “crise dos refugiados” por meio de relatórios de tendências globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)², relatórios anuais de organizações não-governamentais, como Anistia Internacional e Human Rights Watch (HRW) e outras fontes das instituições da União Europeia.

Nesse contexto, o ACNUR (2016) apresenta que nos últimos cinco anos a população de refugiados sob mandato da agência aumentou em cerca de sessenta e cinco por cento, com a população global de refugiados no ano de 2016 foi estimada em 22,5 milhões. Ao se tratar das questões de refúgio e da denominada crise dos refugiados, o secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, aponta que a maioria das pessoas chegando em partes da Europa fogem de graves circunstâncias e zonas de conflito. Sendo necessário que os Estados da UE não se esqueçam da responsabilidade para com os refugiados, em consonância com as leis internacionais. Para Guterres (2015)³,

“Este é um momento decisivo para a União Europeia, e agora não tem outra opção senão mobilizar a força total em torno desta crise. A única maneira de resolver esse problema é que a União e todos os Estados membros

² O ACNUR é uma das agências da ONU e atua na coordenação internacional de medidas para que as pessoas de interesse da agência, refugiados, solicitantes de refúgio ou deslocados internos, estejam protegidas e a fim de encontrar soluções duradouras para essas pessoas.

³ António Guterres é o atual secretário-geral da ONU.

implementem uma estratégia comum, baseada em responsabilidade, solidariedade e confiança". Traduzido pela autora.

Por essa razão, o trabalho reflete sobre as respostas dadas ao contexto de crise de refugiados por parte da União Europeia. A Comissão Europeia (2014), afirma em memorando, que a presente crise síria e os desdobramentos da Primavera Árabe clamam por respostas e esforços adicionais da União Europeia para se evitar tragédias, como as de Lampedusa, na costa marítima europeia. Dessa forma, o trabalho se propõe a averiguar as ações tomadas pela UE e seus Estados-membros para a chegada dos refugiados.

Cabe destacar que a Alemanha, uma das principais economias da UE e um dos Estados-membros que assumiu uma posição acolhedora dos refugiados no ano de ápice da crise, assim como a Grécia, porta de entrada europeia para migrantes, principalmente refugiados, foram os Estados-membros analisados quanto às ações tomadas para a chegada dos refugiados.

Por fim, o trabalho objetiva-se a analisar a política de refúgio da União Europeia, entre o período de 2011 e 2016, no contexto da crise dos refugiados, assim como conhecer os desafios enfrentados pelo bloco para o enfrentamento do fluxo de pessoas chegando à região.

Quanto aos objetivos específicos, tem –se:

1. Analisar a política de refúgio da União Europeia;
2. Identificar o principal fluxo de refugiados entre os anos de 2011 e 2016;
3. Averiguar as ações tomadas pela UE e Estados-membros para a chegada dos refugiados, com ênfase nas respostas ao contexto de crise dadas por Alemanha e Grécia.

Como consequência, o trabalho será realizado em três capítulos. O primeiro fará referência, por meio de revisão bibliográfica, às políticas de refúgio da UE, a partir do período da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e enfatizando-se o SECA. O segundo capítulo traz um panorama sobre o fluxo de refugiados, tanto em um contexto global, como na UE, a partir de dados dispostos em relatórios de organismos internacionais e organizações não-governamentais. E, por último, o capítulo três coloca em pauta as respostas dadas pela UE à crise, a fim de se averiguar se houve mudanças na política de refúgio apresentada anteriormente em decorrência da crise dos refugiados. O trabalho é concluído com as principais reflexões feitas em seus capítulos.

Destaca-se que, por ser um trabalho descritivo, não há hipótese ou pergunta, apenas cabendo ressaltar a política de refúgio da UE e a crise dos refugiados.

1. POLÍTICA DE REFÚGIO DA UNIÃO EUROPEIA

1.1 A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O sistema global de direitos humanos ganhou força após o contexto da Segunda Guerra Mundial. Assim, de acordo com Piovesan (2014), o pós-guerra foi um importante período para que os direitos humanos passassem a integrar a agenda da comunidade internacional. Os direitos humanos passaram a integrar a agenda internacional não apenas sob um aspecto moral e político, mas por meio de instituições, mecanismos e medidas legais sob o prisma jurídico. Esse aspecto, visou consolidar o processo de internacionalização daqueles direitos, salvaguardando aspectos mínimos para proteção e defesa da dignidade humana.

Segundo Schneider e Bedin (2012), o processo de internacionalização se deve ao resultado dos atos da guerra, que romperam com os ideais de dignidade da pessoa humana e direitos humanos. Ao contabilizar-se os estragos da Segunda Guerra, os países tomaram consciência da ruptura dos valores individuais inerentes ao ser humano e da importância da reconstrução desses ideais, assim como da afirmação dos direitos humanos para além das fronteiras nacionais.

De fato, conforme aponta Araújo (2015), na Carta de 1945, a Organização das Nações Unidas encorajou os Estados-membros a priorizarem um sistema de proteção e garantia dos direitos humanos e liberdades individuais. Assim, houve o desenvolvimento de ações e um movimento a fim de criar padrões comuns. Por meio de mecanismos como pactos, tratados ou mediante declarações internacionais, buscou-se afirmar que todos os indivíduos possuam direitos. Houve também a preocupação em estabelecer elementos mínimos para resguardar a garantia desses direitos.

Relevante referir que “o Direito Humanitário foi a primeira expressão de que, no plano internacional, há limites à liberdade e à autonomia dos Estados, ainda que na hipótese de conflito armado”. (PIOVESAN,2013 p.190)

[De certa forma], essa concepção de limite às liberdades dos Estados reforça a noção de que a migração e o refúgio, [assuntos abordados neste trabalho], impactam diretamente na soberania, autoridade e capacidade dos estados em instituições sociais que são essenciais, como mercado de trabalho, bem-estar social e em noções complexas de pertencimento e identidade. (GEDDES,2008 p.5 traduzido pela autora)

Jubilut (2007) reitera que além dos aparatos jurídicos internos presentes em cada Estado soberano, a internacionalização garantiu os direitos humanos também no aspecto global. Dado que foi por meio da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas que os Estados concordaram em um compromisso internacional de respeito e garantia dos direitos essenciais para o ser humano. Segundo Silva (2000, citado por TAIAR, 2009 p. 176), a declaração reconhece aspectos individuais da dignidade da pessoa humana, com base nos direitos de justiça, paz, liberdade, o ideal democrático baseado no desenvolvimento econômico, da cultura e da sociedade, e por fim, o direito de luta contra opressão.

Mesmo que não apresente força de lei, para Jubilut (2007), a expressividade da Declaração Universal de Direitos do Homem (DUDH) forma o núcleo duro dos direitos humanos. Taiar (2009) enuncia que vários documentos incorporaram disposições encontradas na DUDH, entre eles a Declaração de Viena (1993) e os pactos internacionais de direitos humanos (o referente a Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o dos Direitos Cíveis e Políticos, ambos de 1966).

Conforme Taiar (2009), o Direito Internacional é composto por princípios, teorias e regras que servem de diretrizes para a ordem internacional e a observância dos direitos e deveres dos Estados, organismos ou indivíduos. Dessa forma, esse conjunto de ordenamentos jurídicos regulamentariam as relações dos sujeitos do direito internacional, como o da pessoa humana. Jubilut (2007) afirma que a pessoa humana conta com um sistema de proteção internacional dos Direitos Humanos, que se divide em três: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (*stricto sensu*), o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados.

Esse processo de internacionalização permitiu a universalização do conceito dos direitos humanos, e, como consequência, passou a ser discutido para além do âmbito doméstico dos Estados. Por conta disso, houve a constituição de um sistema global de direitos humanos, que é formado pela Carta Internacional dos Direitos Humanos (integrada pela junção entre a DUDH e os pactos de 1966).

Piovesan (2013) reitera que essa universalização permitiu que a implementação e regulamentação dos direitos fosse feita através de uma sistemática internacional, além do domínio dos Estados. No entanto, é importante ressaltar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, é complementar ao direito nacional, atuando

como subsidiário. Assim, o Estado tem responsabilidade primária pela proteção dos direitos e a comunidade internacional é subsidiária, atuando como complementar de qualquer ausência ou omissão existente no direito nacional.

Cabe acrescentar que, paralelo ao sistema global, surgiram sistemas regionais. Esses sistemas visam internacionalizar os direitos humanos no plano regional e possuem aparatos jurídicos próprios. São três os sistemas existentes: interamericano, africano e europeu. Para o relatório produzido pela Commission to Study the Organization of Peace (1980, citado por Piovesan, 2013 p. 341), o Sistema global e regional são complementares. Por isto, os dois sistemas podem ser conciliados em valores e princípios iguais, e enquanto o sistema global possui um denominador mínimo comum nos parâmetros normativos, o sistema regional pode apresentar novos direitos, de acordo com a realidade enfrentada nas regiões europeia, americana e africana.

Ressalta-se que, por se tratar de um estudo da política de migração, em especial de refúgio da União Europeia, será utilizada uma das vertentes do Sistema de Proteção Internacional proteção dos Direitos Humanos, a vertente do Direito Internacional dos Refugiados, além dos instrumentos comuns aos países do bloco, a serem explicitados posteriormente. Para tanto, “o regime internacional dos refugiados pode ser definido como o conjunto de normas, leis e instituições desenhado para proteger e assistir os migrantes forçados que cruzaram uma fronteira internacional devido ao medo de perseguição”. (ROGERS, 1992 citado por REIS; MENEZES, 2014 p.62)

É evidenciado por Reis e Menezes (2014) que a estrutura do regime internacional dos refugiados possui como fundamento o conceito de refugiado estabelecido por meio da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, criada em resposta ao contexto de grande fluxo de refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial em 1951 (a partir daqui citada como Convenção de 1951), e atualizado por seu Protocolo Adicional de 1967, responsável por internacionalizar o conceito para além da Europa. Além disso, a atuação de organismos internacionais das Nações Unidas, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA), Estados que atuam sob o espectro da Convenção de 1951 e organizações não-governamentais são exemplos de instituições que atuam em defesa de refugiados.

Para além da Convenção de 1951, faz-se necessário explicitar alguns dos conceitos estabelecidos nos demais capítulos, dentre eles, o de refúgio e refugiado. O Artigo 1º da referida convenção, define o termo refugiado aplicável a pessoas que,

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No entanto, é somente através do Protocolo Adicional de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, que existe uma expansão dos limites geográficos e temporais. Esse protocolo, em seu Artigo 1º, expande o que foi estabelecido na Convenção de 1951. Desta forma, foi estabelecido no parágrafo 2º que:

Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

Por fim cabe mencionar que, conforme destacado por Jubilut (2007), alguns autores não distinguem asilo e refúgio, sendo recomendado falar asilo. Soder (2007), menciona que a União Europeia utiliza a expressão "direito de asilo" nos instrumentos jurídicos do bloco, assim como nas discussões referentes ao deslocamento feito de forma forçada. Além disso, nas línguas inglesa e francesa, o termo utilizado é asilo (*asylum* e *asile*, respectivamente). Porém, esse posicionamento não é seguido na América Latina, que diferencia as duas práticas através da tradição da concessão do asilo com o instituto mais moderno do refúgio. Como no Brasil o termo asilo⁴ normalmente pode se referir ao asilo político, optou-se por utilizar apenas os conceitos de refúgio e refugiado ao longo do trabalho.

⁴ De acordo com Flávia Piovesan (2001, p. 57) "o refúgio é um instituto jurídico internacional, tendo alcance universal, e o asilo é um instituto jurídico regional, tendo alcance na região da América Latina. O refúgio é medida essencialmente humanitária, que abarca motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas, enquanto o asilo é medida essencialmente política, abarcando apenas os crimes de natureza política. Para o refúgio basta o fundado temor de perseguição, já para o asilo há a necessidade da efetiva perseguição".

1.2 OS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

O processo de integração e evolução das Comunidades Europeias⁵ para formação da atual União Europeia foi realizado gradualmente. Consequentemente, os Direitos Humanos como preocupação central do bloco não foram princípios fundamentais estabelecidos e claramente citados nos tratados de formação da União. Isso ocorreu, pois, com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, os preceitos eram prioritariamente econômicos, com a preocupação de se constituir um mercado único europeu.

De fato, conforme Soares (2006 citado por BORGES, 2009, p.63-64) o processo de integração das Comunidades Europeias foi realizado sob um aspecto econômico, sendo que seus tratados fundamentais possuíam raízes políticas, fundadas com base no discurso federalista de Robert Schuman, mas, pretendiam primordialmente alcançar os objetivos econômicos, além de integração expansão econômica através do comércio, com políticas comuns (união aduaneira). E por isto, referências aos direitos fundamentais não eram prioridade.

Apesar disto, em concordância com Santos (2011), os Tratados Fundadores – o de Paris e Roma- das Comunidades Europeias, referiam-se, ainda que limitadamente, sobre o primeiro nível de proteção dos direitos no âmbito da Comunidade. O primeiro nível se refere às quatro liberdades (pessoas, bens, serviços e capital) expressas por meio de referências nos Tratados Fundadores. Ainda de acordo com Santos (2011), esses direitos não conferem os aspectos dos direitos individuais, civis ou políticos, que são elementos principais e de legitimação de uma comunidade ou união política, uma vez que o caráter econômico das Comunidades fez com que não houvesse uma grande preocupação em se estabelecer e garantir esses direitos no âmbito do bloco.

Bamforth (2010) ressalta que no continente Europeu existem dois níveis de provisões legais para os direitos humanos. Como já observado, o sistema europeu de direitos humanos é um deles, com o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (European Court of Human Rights) e a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH). Além

⁵ As “Comunidades Europeias” aqui referidas são as três comunidades constituídas nos anos 50 com objetivos econômicos estabelecidos. São elas: Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM).

disso, no âmbito da União Europeia existe o Tribunal de Justiça da União Europeia e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE). A primeira, CEDH, foi estabelecida em 1950 no âmbito do Conselho da Europa⁶, e possui mecanismos como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos para observância dos direitos nos Estados que adotaram a convenção. Einarsen (1990), discorre que Estados e indivíduos podem recorrer a esses mecanismos e que as violações dos direitos individuais fundamentais são analisadas pelos instrumentos do Conselho da Europa.

No entanto, o autor afirma que os refugiados e qualquer referência a refúgio não é feita na descrição da CEDH. Em contrapartida, no âmbito da UE, a CDFUE, firmada em 2000 e vinculante a partir do Tratado de Lisboa, estabelece em seu preâmbulo referências à CEDH e a outros mecanismos de proteção, como as Cartas Sociais aprovadas pela UE. Além disso, o Artigo 18⁷ faz referência ao direito de refúgio a partir de mecanismos globais, como a Convenção de 1951.

Ao se traçar uma resumida linha do tempo da evolução e incorporação dos direitos humanos no âmbito da União Europeia, é possível afirmar, segundo White (2011), que existiram três períodos referentes à essa incorporação. O primeiro foi a partir de 1950, no qual a União Europeia e a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) funcionavam como dois sistemas diferentes, já o segundo período ocorre a partir da década de 1970, e marca o início do reconhecimento dos direitos estabelecidos na CEDH como um princípio da legislação da Comunidade Europeia/União Europeia, o que viria a ser o início do processo de adesão da UE à CEDH. A última fase resulta na adesão da CEDH aos princípios da UE e na sua incorporação ao artigo 6^o pelo Tratado de Lisboa, em 2007.

⁶ O Conselho da Europa não faz parte da União Europeia e atua na promoção da democracia, defesa dos direitos humanos e salvaguarda dos direitos político-sociais dos países europeus e indivíduos europeus.

⁷ Segundo o Artigo 18º “é garantido o direito de refúgio, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia”.

⁸ O Artigo 6.o do Tratado de Lisboa estabelece em seus parágrafos 2 e 3 que:

“2. A União adere à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais [CEDH]. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros”.

Assim, os Estados-Membros da UE passam a incorporar não apenas as ferramentas do sistema global de direitos humanos, mas contam com princípios acordados no âmbito do bloco e incorporados do sistema regional europeu.

Ademais, na Cúpula de Copenhague, realizada em 1993, foram acordadas condições políticas e econômicas mínimas para integração de um país ao bloco. Sendo a incorporação ao Conselho da Europa e à CEDH alguns dos pré-requisitos para se fazer parte da UE. De acordo com Melo (2009),

dentre as condições definidas estavam a de ter estabilidade democrática e institucional, ou seja, ser um Estado de Democrático de Direito, possuir sistema pluripartidário, respeitar os direitos humanos e proteger as minorias; possuir uma economia de mercado fortemente capaz de lidar com a pressão da concorrência no Mercado Único Europeu; ter capacidade de assumir os direitos e obrigações decorrentes da legislação comunitária e aderir aos objetivos da união política, econômica e monetária.

Desta forma, cabe ressaltar que um dos aspectos mínimos para a entrada dos países é a conformidade e respeito aos direitos humanos. Ou seja, percebe-se um esforço do bloco, para consolidação de uma agenda de Direitos Humanos a ser cumprida igualmente por todos os membros. Consequentemente, além da preocupação em existir padrões mínimos acordados entre os Estados para o cumprimento e garantia dos direitos humanos, a União Europeia, no âmbito de sua política externa, ainda atua como porta-voz da necessidade de que os países –tanto intrabloco como extrabloco- respeitem o Estado de Direito e os direitos humanos em âmbito global. Por este motivo,

[A União Europeia ressalta que a sua política externa] visa, principalmente, garantir a segurança, a estabilidade, a democracia e o respeito pelos direitos humanos, tanto nas regiões vizinhas mais próximas (por exemplo, os Balcãs), como noutras partes atribuladas do mundo, como África, Médio Oriente e Cáucaso". (UE,2017 p.92)

Ressalta-se que a dimensão externa para a promoção dos direitos humanos é baseada na garantia dos princípios da UE para além do bloco. Em suas conclusões sobre o Plano de Ações para Direitos Humanos e Democracia entre 2015-2019, o Conselho da União Europeia, afirma que o bloco irá assegurar um diálogo sobre direitos humanos para prevenir e enfrentar conflitos e crises, além de aglutinar os direitos humanos como um princípio da política externa da União Europeia. Isso, segundo o Conselho, promoveria uma coerência nas políticas a serem tomadas nas áreas de comércio, cooperação para o desenvolvimento e migração.

1.3 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE REFÚGIO DA UNIÃO EUROPEIA

O desenvolvimento de competências políticas no âmbito da União Europeia só foi sendo difundido após algum tempo da formação do bloco, que possuía a finalidade essencialmente econômica. Como já referido, em matéria de migração e refúgio, diversos tratados e programas foram responsáveis por formar e transformar o escopo dessa competência entre os Estados-membros. Os Tratados de Maastricht (1992), Tratado de Amsterdã (1997), Tratado de Nice (1999) e o Tratado de Lisboa (2007) estabeleceram mudanças significativas no escopo de migração e refúgio (ver *Anexo 1*). De fato, existe uma complexidade e uma constante transformação no que diz respeito aos tratados e ações abordadas pelos países nos assuntos de migração e refúgio.

Nesse contexto, o presente trabalho irá se ater especialmente ao último tratado, o Tratado de Lisboa, para mencionar as competências em refúgio no âmbito da União Europeia. O Tratado (como referido a partir daqui) tem como finalidade, conforme Tapadas (2011), reforçar o papel da UE no cenário internacional. Assim, tem como objetivo integrar as comunidades europeias no âmbito do bloco e garantir a personalidade jurídica, para findar as discussões sobre o status legal da UE. Tapadas (2011) reafirma a importância do documento na situação de alargamento do bloco, e devido às peculiaridades mencionadas, o marco do Tratado, bem como as modificações por ele impostas, torna-se relevante para referências no presente trabalho.

Posto isto, segundo Kaunert e Leonard (2012), esses assuntos (de migração e refúgio) têm sido pauta de debates na União Europeia, e por isto são discutidos com frequência dentro do bloco, desde que o Tratado de Maastricht, em 1993, estabeleceu competências a respeito de refúgio. Ainda é observado por Kaunert e Leonard (2012) que, por não se enquadrar em uma categoria fixa de organização política, a União Europeia enfrenta uma dificuldade de governança em matéria de refúgio. Além disso, por ainda existir um processo inacabado de construção da comunidade política, a política comum de refúgio também se encontra em processo de modificações, podendo ser alterada em face aos contextos migratórios vividos pelo bloco.

Se em Maastricht (1992) se estabeleceu uma cooperação intergovernamental, foi somente com o passar do tempo que o refúgio se transformou em uma

competência de responsabilidade compartilhada (ver *Anexo 2*) entre os Estados – membros, que possuem suas leis internas, e União Europeia, subsidiária dessas leis.

Geddes (2008) ressalta que o Tratado de Lisboa foi o responsável por estabelecer um sistema comum de refúgio como objetivo do bloco. O estabelecimento de procedimentos de refúgio comuns, assim como os princípios de solidariedade e partilha equitativa foram estabelecidos mediante o Tratado. Para o autor, esse documento estabelece uma maior integração em matéria de migração e refúgio no âmbito de um bloco com maior número Estados-membros.

É ressaltado por Balzacq e Carrera (2005) que os propósitos referentes a migração, refúgio e fronteiras são os mais voláteis, ou seja, são dinâmicos e contestados na área de *policy-making*. Os autores argumentam ainda que essas áreas apresentam ideologias opostas e sensibilidade política dos países membros que competem entre si, além do medo das entidades nacionais. Por conta desses obstáculos, a política de migração e refúgio se configura como em constante processo de mudança, tendo respostas que nem sempre são efetivas ou suficientes.

Para Peers (2008), as mudanças mais relevantes do Tratado de Lisboa ocorreram na área de Justiça e Assuntos Internos, que afeta principalmente assuntos de soberania e identidade nacional. Assim, com a abolição do terceiro pilar⁹, o novo tratado seria responsável por mover essas questões ao Título IV do Tratado da Comunidade Europeia. Além disso, o autor menciona a fusão da Comunidade Europeia com a União Europeia, fato esse que estabeleceu a unificação entre dois tratados: o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFEU) e o Tratado da União Europeia (TUE).

A necessidade de reformulação institucional fez com que houvesse a aglutinação do TFEU e TUE no Tratado de Lisboa. Essa medida teria como finalidade deixar o bloco mais democrático, transparente e eficiente, além de resguardar maior competência para que o bloco firme os tratados. Por isso, para a União Europeia (2016), o TUE assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada

⁹ A União Europeia, desde o Tratado da União Europeia ou de Maastricht, implementou outros “dois pilares” além do comunitário, que corresponde à integração dos Estados-membros para o estabelecimento de uma Comunidade Europeia. Foram criados os pilares para Política Exterior e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal, sendo o terceiro relativo a assuntos de política de migração e refúgio. Apesar dos esforços para especificar os pilares e assuntos tratados pela União Europeia, a necessidade de reformulação institucional fez com que houvesse a junção dos pilares no Tratado de Lisboa (2009).

vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

Sobre as mudanças realizadas mediante o Tratado, Peers (2008) menciona que o sistema de maioria qualificada e de processo legislativo ordinário¹⁰ já eram aplicados nas leis de refúgio. Para o autor, a mudança mais significativa se refere à Comissão Europeia, que no Tratado de Lisboa é exortada a adotar medidas de refúgio estabelecendo “padrões mínimos”. Além disso, o Tratado de Funcionamento da União Europeia estabelece em seu artigo 78º que a política comum em matéria de refúgio “deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, [...] de 1951, e o Protocolo, [...] de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes”.

Outro fator estabelecido no Tratado é o fortalecimento da proteção de direitos fundamentais na Europa. Douglas-Scott (2011) aponta dois fatores comprovam isso: o primeiro diz respeito à força vinculativa adquirida pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, já o segundo fator diz respeito à adesão da CEDH como vinculante no bloco e o fortalecimento da Corte de Justiça Europeia em áreas como refúgio, com maior poder judicial na área de cooperação jurídica em matéria penal. Ainda é destacado por Douglas-Scott (2011), o Artigo 2º do TEU como uma fonte de prevalência dos direitos humanos, pois ressalta o respeito pelos direitos fundamentais como princípio fundador da União e acrescenta a salvaguarda dos direitos das minorias.

Em suma, Kaunert e Leonard (2012) evidenciam que a adoção do Tratado de Lisboa tem um impacto significativo no desenvolvimento da política de refúgio por três razões. A primeira, mencionada anteriormente, se refere aos padrões mínimos adotados pelos Estados-membros nessa competência, já a segunda se refere ao fortalecimento das instituições, como foi o caso da Corte de Justiça Europeia e do Parlamento Europeu. Por fim, a terceira seria o poder vinculativo da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

¹⁰ O Processo Legislativo Ordinário, de acordo com a União Europeia, é o processo decisório aplicado em várias competências, inclusive refúgio. Em suma, a Comissão Europeia apresenta proposta ao Conselho e ao Parlamento. Essas instituições fazem a leitura da proposta, e caso não haja consenso após a segunda leitura é convocado um Comitê de Conciliação. O Comitê é responsável pela tentativa de aceite de ambas as instituições por meio de uma terceira leitura. Assim, caso haja consenso, o ato legislativo passar a ser adotado.

Ainda é feita referência às mudanças retratadas pelo Tratado em matéria de refúgio, entre elas: adoção de um *status* de refúgio válido em todo o bloco, status uniforme de proteção subsidiária, sistema comum de proteção temporária, procedimentos comuns para garantia de status de refúgio ou de proteção subsidiária, critérios e mecanismos para determinar qual o Estado-membro é responsável por iniciar o procedimento de proteção, quais os padrões de recepção para os solicitantes de refúgio e cooperação com outros países para o controle do fluxo de migrantes.

Kaunert e Leonard (2012) destacam o Artigo 80º do TFUE como importante por estabelecer o princípio de solidariedade e partilha igual das responsabilidades entre os Estados-membros da União. Isso se refere a todas as políticas tratadas no TFUE - Capítulo 2 do Título V (O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça), incluindo refúgio. Portanto, torna-se pertinente observar que, inclusive no plano financeiro, a União compromete-se a adotar as medidas do Capítulo 2, que se refere às políticas relativas aos controles nas fronteiras, ao refúgio e à imigração, levando em consideração os princípios da responsabilidade compartilhada (*ver Anexo 2*) e solidariedade.

O fortalecimento dos direitos fundamentais dentro do bloco, adoção de padrões mínimos para um sistema comum de refúgio, e o fortalecimento das instituições foram as mudanças significativas do Tratado. Com isso, cabe destacar as implementações e medidas adotadas por instituições da União Europeia quanto a política de refúgio. Dessa forma, faz-se necessário, mencionar os programas multianuais do Conselho Europeu, com ênfase no Programa de Estocolmo. Pascouau (2014) cita que o desenvolvimento desses programas multianuais teria como finalidade definir as orientações da agenda política a ser implementada, identificar quais seriam as medidas e passos a serem realizados no âmbito da União Europeia e analisar se essas medidas foram adotadas ao longo dos programas.

Assim, foram executados três programas de ação: Tampere (1999-2004), Haia (2001-2009) e Estocolmo (2009-2014) (*ver Anexo 3*). O Programa de Estocolmo foi adotado por líderes da Conselho Europeu em 2009. Segundo Collett (2009), o cenário na União Europeia era incerto, e a recessão do período e a reforma institucional inauguraram uma nova era para a Comissão Europeia e o Parlamento, que transformou a *policy making* da área de Justiça e Assuntos Internos. Collett (2009) ainda compara os assuntos de migração e refúgio como o “elefante na sala” e explicita a dificuldade de incorporação dessas questões no espaço de justiça, liberdade e

segurança (JLS). Para Carrera (2012), o programa visava garantir as liberdades fundamentais e de direito e a integridade individual enquanto ainda buscava um espaço de segurança na Europa. Assim, Estocolmo tem como prioridade o interesse e as necessidades do cidadão europeu, divididos em cinco eixos principais: uma Europa de direitos, de justiça, de solidariedade, que protege e o acesso à Europa.

Especial atenção deve ser dada ao eixo “Europa de Solidariedade”. Como definido no Programa de Estocolmo, esse eixo se baseou no Pacto Europeu sobre Imigração e Refúgio (2008), e destaca que a política de migração deve ser abrangente e flexível, resguardando o princípio da solidariedade e da responsabilidade compartilhada. Além disso, estabeleceu a necessidade de se implementar o Sistema Europeu Comum de Refúgio (SECA), para se definir um espaço de proteção e solidariedade dentro do bloco. O Pacto Europeu sobre Imigração e Refúgio (referido adiante apenas como Pacto) e o SECA são dois dos instrumentos para a configuração da política de refúgio da UE, sendo criados na evolução dos tratados anteriores ao Tratado de Lisboa e necessários para o desenvolvimento das políticas comuns de refúgio.

Segundo Carrera e Guild (2008), o Pacto não teria força vinculante, se configurando apenas como documento político que alinharia princípios e expectativas para as políticas em imigração e refúgio dentro do bloco. Para isso, o Pacto traça um caminho, ou seja, um direcionamento nas ações a serem adotadas no programa multianual, como foi o caso de Estocolmo. Por isso, de acordo com os autores, o Pacto complementa os progressos dos demais tratados na área de refúgio. Dessa forma, algumas ações são ressaltadas no documento, entre elas o estabelecimento de um prazo (até 2012) para a adoção de um sistema único de refúgio, com procedimentos comuns.

Esse sistema único de refúgio (SECA) foi idealizado em duas fases, sendo a primeira fase anterior ao Tratado, entre os anos de 1999 e 2004, e a segunda fase anterior ao Programa de Estocolmo, entre 2005 e 2009. De acordo com Kaunert e Leónard (2012), a primeira fase foi estabelecida nas conclusões do programa de ação de Tampere e previa a adoção de um conjunto de procedimentos mínimos e comuns para status uniforme daqueles que procuram refúgio na UE. Consequentemente, essa fase resultou na adoção de uma série de instrumentos legislativos. Segundo Wozniak (2015) esses instrumentos incluíam a Diretiva de Proteção Temporária (2001), o Regulamento de Dublin II (2003), a Diretiva de Condições de Recepção (2003), a

Diretiva de Qualificação (2004) e a Diretiva relativa a Procedimentos de Refúgio (2005). Essas legislações encontram-se descritas em maior nível de detalhes no Anexo 4.

Na segunda fase, Costa (2016) observa que esses instrumentos foram revisados e atualizados conforme as necessidades dos Estados-membros. O Conselho Europeu sublinhou a necessidade da segunda fase ser concluída, com todas as medidas estabelecidas, até o ano de 2010. No entanto, é citado por Kaunert e Leónard (2012) que após a primeira fase houve uma morosidade no desenvolvimento do sistema comum e das atividades legislativas relativas ao refúgio, e por isto, houve a extensão do prazo de conclusão do sistema. Por meio de um plano dirigido pela Comissão, foi estabelecido que o SECA possui três pilares: harmonização das leis, cooperação prática e solidariedade entre os Estados-membros. A partir disso, é afirmado por Kaunert e Leónard (2012) que algumas das questões referidas na segunda fase do SECA foram: 1) proposta de criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Refúgio (EASO), 2) propostas para a reforma da Diretiva de Condições de Recepção (2008), Diretiva de Procedimentos de Refúgio (2009), Diretiva de Qualificação de Refúgio (2009), e 3) reformas propostas para o Regulamento de Dublin (2008) e o Regulamento do EURODAC. Essas legislações encontram-se descritas em maior nível de detalhes no Anexo 4 e as diferenças entre suas disposições, seja diretiva ou regulamento, encontra-se especificada no Anexo 5.

Notadamente, esse sistema permite que o refúgio seja concedido aos indivíduos que precisem de proteção para escapar de perseguições ou graves ofensas e é comum a todo o bloco. Além da configuração legislativa, o SECA foi responsável por tentar conter a prática de *asylum shopping*. Segundo Costa (2016), essa era uma ação adotada por requerentes de refúgio, que, visando receber o status de refugiado, realizavam a entrada no espaço europeu em Estados-membros que possuíam procedimentos de refúgio mais benéficos. Por isto, o padrão denominado pelo SECA, com a criação de um sistema comum, promoveu a integração entre o bloco nas políticas de refúgio e impôs garantias comuns aos requerentes, garantindo a equidade de procedimentos entre os membros.

Para além do pilar pretendido pelo SECA de um sistema de leis harmonizado entre Estados-Membros, a UE promove uma política externa voltada para a cooperação em matéria de migração. Uma dessas ações é a agenda do “Global

Approach to Migration” (GAMM), que para a Comissão Europeia (2013), é uma parceria com países terceiros e reflete a mudança da perspectiva securitizadora da migração para uma perspectiva guiada por políticas mais focadas nos aspectos que realmente concernem a migração, ou seja, voltando as políticas para os migrantes.

No entanto, Faure, Gavas e Knoll (2015) acrescentam que no contexto da atual crise de refugiados na Europa, a resposta da União Europeia não tem como foco diretrizes do GAMM. Por exemplo, a Agenda Europeia para Migração, adotada em 2015, não faz referência ao GAMM e possui um direcionamento para as relações externas com países terceiros, mas é criticada por seu viés securitizador.

Essa mudança nas relações externas, com um viés voltado para securitização, é observada por Faure, Gavas e Knoll (2015), como consequência da distribuição das competências na União Europeia. Andrade (2015 citado por Faure, Gavas e Knoll, 2015, p.13) ressalta que por ser uma questão de competência compartilhada entre o bloco e os Estados-membros, com vários atores atuando, a eficiência e eficácia da área externa da política migratória e a coerência das ações tomadas pelo bloco são afetadas.

Por isso, para os autores, a resposta europeia para a crise dos refugiados tem sido moldada por um sistema complexo de competências, que possuem várias camadas. As decisões sobre migração e refúgio são competências compartilhadas no âmbito da União Europeia, tendo várias instituições atuando em paralelo, com o papel de coordenação da Comissão Europeia. Ademais, mesmo com as competências partilhadas e a política comum de refúgio adotada pela União Europeia, os Estados-membros seguem políticas paralelas em alguns aspectos e apresentam interesses e objetivos diferentes intra e extrabloco. Acrescenta-se que o SECA possui diretivas como grande parte de seus instrumentos jurídicos, ou seja, esses instrumentos necessitam de transposição para a própria legislação dos Estados-membros para serem adotadas (*ver Anexo 5*).

Entre a complexidade de questões discutidas na academia sobre as políticas de refúgio, a harmonização e o viés securitizador das leis de refúgio propostas vigoram. Huysmans (2000) argumenta que existe uma interpretação para a securitização das políticas de que ela consiste em servir como resposta para proteger o país e o mercado interno da invasão de migrantes e requerentes de refúgio. O autor explicita outro fator existente na política migratória: o afrouxamento das fronteiras internas na UE fez com que houvesse o fortalecimento do controle das fronteiras

externas. Esse fator é explicado por meio da análise de que, se houve a diminuição do controle das fronteiras internas, deve haver a harmonização e fortalecimento das fronteiras externas para que o controle das liberdades do “espaço de livre movimento” possa ser melhor realizado e garantido.

Esse aspecto pode ser observado no Capítulo 2 do já referido Título IV do TFEU, o qual se refere a políticas Relativas aos controles nas fronteiras, ao refúgio e à imigração e é também discorrido entre acadêmicos que estudam a UE. O termo *fortress Europe* é, segundo Schlenker (2016), uma metáfora colocada em discursos políticos e midiáticos para as questões de migração da União Europeia. Esse termo, geralmente, se refere à questão da mobilidade e espaço livre colocado para Estados-membros da UE e, em contrapartida, a adoção de medidas rígidas, como controle das fronteiras externas para não-europeus.

Além do fator do controle de fronteiras, Fakhouri (2016) coloca que as políticas restritivas referentes às fronteiras são uma forma de governar as questões de migração a distância. Ademais, políticas com países terceiros, como o GAMM, são vistas como iniciativas que permitem facilidades na mobilidade de nacionais desses países para a União Europeia, e cooperação para o desenvolvimento, em troca da cooperação de países terceiros com readmissão e migração irregular. O acordo entre Turquia e UE, abordado com maior ênfase em capítulos posteriores, é um exemplo disso. Fakhouri (2016) também menciona que a representação das questões migratórias por meio de viés securitizador é realizada prioritariamente por discursos que colocam como ameaça ao bem-estar social e oportunidades emprego da população europeia.

Babayan (2010) discorre que a lógica da securitização das questões de migração nos discursos da União Europeia passou por diversas fases. Pode se mencionar que o estágio inicial da securitização se referia aos migrantes ilegais, incluindo-se refugiados, como ameaça ao bloco, que necessitava de medidas urgentes. Após o estágio inicial, tem-se que os eventos de 11 de setembro estabeleceram um link entre migração ilegal e ações criminosas, colocando-se a chegada de migrantes, por exemplo os refugiados, como ameaça aos Estados-membros da UE.

Por fim, a responsabilidade compartilhada, a solidariedade e os direitos fundamentais, considerados princípios da União, encontram obstáculos nas políticas comuns de refúgio, pois, além da securitização das fronteiras, existe, conforme

referido por Geddes (2001), na área de políticas de refúgio uma dificuldade em se estabelecer a distribuição equitativa baseada no princípio da solidariedade na área de políticas de refúgio. Isso é resultado de situações em que Estados-membros com um grande número de solicitantes de refúgio, evitam participar das redistribuições promovidas no bloco para não chamarem atenção da opinião pública no contexto doméstico.

O fluxo migratório contínuo promove algumas ações de resposta por parte dos Estados-membro que vão contra as leis e propósitos assinados no âmbito da União Europeia. Exemplo disso são as práticas informais executadas em operações no Mar Mediterrâneo, que não se colocam em consonância regulamentos gerais já acordados pela União Europeia. Goodwin-gill (2011) faz referência a essas práticas ao observar que a prevenção da chegada de barcos no território europeu contradiz o preceito da proteção para refugiados, ação a fim de evitar que pessoas voltem para os países que estejam vulneráveis a perseguição sem que sua solicitação de refúgio seja analisada.

O princípio de *non-refoulement*¹¹, previsto na Convenção de 1951 também é discorrido como uma das transgressões realizadas em resposta à chegada de grandes quantias de refugiados. Segundo Klepp (2010), há uma diminuição das obrigações dos Estados-Membros sob a convenção por conta dos fluxos de refugiados em grande quantidade. Acrescenta-se ainda o Regulamento de Dublin III (ver Anexo 4), estabelece a responsabilidade ao Estado-membro de entrada do solicitante de refúgio, retornando esses solicitantes, em grande parte, a estados onde não são acolhidos, ou fazendo com que a solicitante escolha não realizar os procedimentos para requerer o status de refugiado.

Na atual crise migratória, esse regulamento foi alvo de críticas por transgredir o princípio de responsabilidade compartilhada e colocar um grande peso em países de entrada dos solicitantes de refúgio, como foi o caso da Grécia e Itália. Esses fluxos e demais referências ao princípio da responsabilidade compartilhada serão enfatizados no capítulo 2. Além disso, as pressões em países costeiros exercidas pelo fluxo de refugiados, ressaltaram a necessidade de reforma dessa lei e a resposta da

¹¹ A Convenção de 1951 estabelece em seu artigo 33 a proibição de expulsão ou de rechaço. Assim, “nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”.

UE dada a esse contexto, por meio da reforma de Dublin, será abordada no Capítulo 3.

Explicita-se que no capítulo a seguir serão analisados os fluxos, em especial de refugiados, a partir de dados quantitativos, acrescentando-se informações sobre a securitização de fronteiras externas à UE e questões da responsabilidade compartilhada que, conforme mencionado, foram algumas das principais críticas ao sistema da União Europeia.

2. OS FLUXOS DE REFÚGIO ENTRE 2011 E 2016

A mobilidade é descrita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH,2015) como característica intrínseca do ser humano. A busca por melhores condições de vida para fugir de ameaças, sejam elas causadas pela natureza ou pelo próprio homem, levou os seres humanos a migrarem e habitarem vários lugares do mundo. Mesmo que de maneira voluntária ou forçada, a migração ainda é um fenômeno que implica em causas ou fatores diferentes, como fatores sociais, políticos ou ambientais.

A mobilidade humana pode ser impulsionada por esses diversos fatores, e além disso, pode ser uma migração interna, dentro próprio território, ou internacional. Nos casos de refúgio, a Convenção de 1951, conforme mencionado no capítulo anterior, estabelece parâmetros para indicar o que poderia ser classificado como esse tipo de deslocamento, e assim, estabelecer os critérios comuns para a classificação do movimento de pessoas com fundado temor de perseguição. Diante do abordado anteriormente a respeito da consolidação da política de refúgio na UE, o presente capítulo analisará o fluxo de pessoas para os países componentes do bloco.

Por mais que exista um mundo com distâncias mais curtas, tanto por conta da comunicação, quanto pelo desenvolvimento dos transportes, a migração é um fenômeno complexo que extrapola os fenômenos sociais. Batista (2009) ressalta que migrar não significa apenas uma simples mudança de uma comunidade política para outra, e sim de processos de integração (inclusão e aceitação) em outra comunidade, que nem sempre está de “portas abertas” ou disposta a receber e incorporar pessoas em suas ações políticas, sociais, econômicas ou culturais.

Fratzke e Salant (2017) fazem referência a essa dificuldade de integração da migração a partir da visão de que existem empecilhos tanto para os países que recebem esses indivíduos, tanto como para os próprios indivíduos. O primeiro porque pode impactar em como a opinião pública reage à habilidade do governo de conduzir esses fluxos migratórios, já o segundo se refere ao impacto que a busca por proteção tem na vida dos indivíduos, uma vez que se configura como oportunidade para reconstrução de vida e fuga das condições de perseguição.

Zetter, Griffiths, Ferretti e Pearl (2003) observam que o aumento do fluxo de requerentes de refúgio pode ser atribuído a diversos fatores, mas principalmente à incidência de emergências no contexto humanitário e ao aumento da mobilidade global. Em uma retrospectiva dos anos, os autores mencionam o aumento do fluxo de refugiados após a década de 1970, a destacar a fuga de indivíduos do Vietnã e Chile. Os anos de 1980 foram marcados pela abertura das fronteiras internas da União Europeia e aumento de solicitantes de refúgio, essencialmente por meio da reunificação familiar. Além disso, o colapso do bloco soviético se configurou com uma notável influência no trânsito de pessoas.

Grigonis (2016) ressalta algumas das crises migratórias que a Europa já enfrentou. O fluxo após a Segunda Guerra Mundial, a queda da Cortina de Ferro e os conflitos na Ucrânia são alguns desses exemplos históricos. Se nos anos de 1960 e 1970 o fluxo de refugiados era produto dos conflitos de independência e libertação nacional, para Crisp (2003), após os anos de 1980 essa realidade se modificou. Apesar do aumento desse movimento, a nova geração de refugiados é originária de uma nova forma de violência e conflitos armados que se iniciaram após o final da Segunda Guerra Mundial. É acrescentado pelo autor que a perseguição política e de minorias ainda é uma causa do fluxo de refugiados, no entanto, a atual crise dos refugiados é ocasionada por deslocamento de pessoas dos países afetados por violência e conflitos armados, com destaque para Colômbia, Serra Leoa, Afeganistão, Burundi, Somália e países que vivenciaram a primavera árabe.

Dustmann, Fasani, Frattini, Minale e Schönber (2016) classificam algumas das diferenças da atual crise dos refugiados com o contexto dos anos 90. Houve receptividade europeia nas décadas pós-guerra fria, resultado da busca por uma União Europeia integrada e com um maior número de países, entretanto, no contexto atual o fluxo de refugiados em uma época pós-recessão impacta o bloco com diferentes visões sobre como atender ao aspecto humanitário da crise. Além disso, a

atual crise dos refugiados¹² é maior, tanto em número quanto em diferenças culturais. Ou seja, o número de indivíduos buscando refúgio na UE é superior ao dos anos 90 e as diferenças culturais entre os que chegam e os europeus também se distingue do contexto dos anos anteriores, em que houve uma maior aproximação entre os indivíduos.

Além da análise das causas que ocasionaram o fluxo de migrantes, destacando-se o de refugiadas, o presente capítulo propõe averiguar quantitativamente o atual fluxo de refugiados por meio de relatórios de organizações internacionais, como *Human Rights Watch* (HRW), Anistia Internacional e ACNUR e de instituições europeias, como o *European Asylum Support Office* (EASO). Cabe destacar que os dados representados no capítulo serão de fontes incluindo o *EURODAC*, *Eurostat*¹³ e ACNUR. Conforme destacado por Fratzke e Salant (2017), essas fontes revelam que os dados sobre solicitantes de refúgio ainda são, em muitas vezes, incompletos. Acrescenta-se ainda que no nível da União Europeia ou dos Estados-membros não existem fontes diretas sobre o modo de entrada ou o status dos requerentes de refúgio. O relatório do Banco Mundial (2017) ressalta a questão dos dados ao indicar que existe a falta de informações adequadas para que políticas ou programas sejam estruturados. Fora isso, dados precisos sobre o assunto são um desafio devido a obstáculos técnicos e políticos que afetam disponibilidade desses dados. A instituição afirma ainda que alguns dos números utilizados para tratar das questões de deslocamentos forçados, como o refúgio, são estimativas e existem discrepâncias entre as diferentes fontes, como o EUROSTAT e órgãos nacionais dos países.

¹² A atual crise se refere ao grande número de refugiados que estão saindo dos seus países de origem em busca de proteção, principalmente em países europeus. Além dos conflitos persistentes em países da África, a Primavera Árabe e, sobretudo, o conflito sírio foram os responsáveis por um crescimento exponencial no fluxo de refugiados.

¹³ O EUROSTAT é o escritório da UE para questões estatísticas. Apesar de não coletar os dados, que são providos pelos Estados-membros, o escritório tem como atuação a harmonização de estatísticas. Além disso, garante, através do tratamento dos dados, que as estatísticas coletadas em níveis nacionais possam ser comparadas entre os Estados-membros.

2.1 O FLUXO GLOBAL DE REFUGIADOS

O relatório do Banco Mundial (2017) contextualiza que a situação de deslocamento forçado¹⁴ não é nova. É constante o grande número de pessoas que deixam seus países para fugir de conflitos e violência e os países em desenvolvimento, nesses casos, têm sido os que mais acolhem esses indivíduos. No entanto, por terem chamado atenção da mídia, o fluxo de refugiados para a União Europeia e, principalmente, o conflito na Síria, mostram a complexidade da crise em um mundo globalizado e a necessidade de se reconhecer que esse contexto é um desafio tanto humanitário como de desenvolvimento.

No contexto global, o relatório da instituição ainda afirma que alguns conflitos são cruciais para se determinar a maioria de deslocamentos forçados. Desde 1991 os conflitos existentes no sul da Ásia e Oriente Médio, África e América Latina, Europa e Ásia Central, apresentam grande parte da atuação do mandato do ACNUR a respeito de deslocamentos forçados. Entre eles, conflitos prolongados no Afeganistão, Iraque, Colômbia, a atual crise na Síria, instabilidades e conflitos em países africanos (Burundi, República Democrática do Congo, Somália e Sudão) ou guerras no Cáucaso e na Iugoslávia apontam que persistentes fluxos de deslocamentos forçados representam sintomas de conflitos prolongados.

A presente seção busca traçar um panorama dos aspectos globais de deslocamentos forçados, com foco em refúgio. Para isso, utilizará como fonte principal os relatórios anuais de tendências globais produzidos pelo ACNUR. Segundo o ACNUR (2016), esses relatórios analisam as mudanças em relação às pessoas de interesse para a instituição (refugiados, deslocados internos, solicitantes de refúgio, apátridas, etc.) e contribuem para o debate público sobre os deslocamentos e os desdobramentos resultantes de crises. Os relatórios são vistos pela agência como uma fonte de auxílio, com dados e informações, para prover recursos estatísticos e de conteúdo às organizações e Estados, a fim de que esses elaborem planos de resposta e ajuda humanitária.

¹⁴ Cunhado nos relatórios do Banco Mundial e de tendências globais, publicados anualmente pelo ACNUR, o termo “deslocamento forçado” é referido nesses estudos como movimentos de indivíduos que deixam seus países de origem em busca de proteção. Refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos são os componentes dessa categoria.

Diante disso, os relatórios de 2011 a 2016 serão analisados e apresentados utilizando-se de três fontes de dados: a situação global em números, os números anuais de refugiados e seus países de origem e os números referentes aos países que acolhem tais refugiados. Como esses estudos elaborados pelo ACNUR diferenciam os dados entre refugiados e requerentes de refúgio, ou seja, aqueles que ainda não possuem o status de refugiado, optou-se por quantificar apenas os dados referentes aos refugiados.

O número global de deslocamentos forçados, devido aos conflitos supracitados, aumentou nos seis anos analisados. O ano de 2011, segundo ACNUR (2011), representou pelo quinto ano consecutivo um número de deslocados forçados na casa dos 42 milhões de indivíduos. Em contrapartida, a população de deslocados era estável entre os anos de 1999 e 2011. No entanto, a partir de 2011 e com o início da primavera árabe, essa população cresceu consideravelmente. Nesse ano, segundo o ACNUR (2011), conflitos na Costa do Marfim, Líbia, Somália e Sudão persistiram, o que forçaram mais de 800mil pessoas a se refugiarem em países vizinhos, o maior número da década até então. Além disso, os conflitos resultantes da primavera árabe na Síria, Tunísia e Egito estavam em desenvolvimento.

Já o ano de 2012 apresentou um número recorde de deslocamentos forçados desde 1994, após o final da guerra fria. Segundo os dados do ACNUR (2012), foram mais de 45 milhões de pessoas deslocadas nesse ano. Os países vizinhos continuaram seus esforços de manterem suas fronteiras abertas e garantirem a segurança dos refugiados oriundos de países vítimas de conflito, como República Democrática do Congo, Mali, Síria, e Sudão e Sudão do Sul. Enquanto um terço da população global de refugiados residia em países da região da Ásia e do Pacífico, a Europa era responsável por 17% dos refugiados do ano de 2012.

Nos anos seguintes, como em 2013, as crises humanitárias persistiram. A crise síria se alargava, enquanto locais como a República Democrática do Congo, Mali, Sudão e Sudão do Sul e a República Centro-Africana também continuavam em conflitos, fazendo com que milhões de indivíduos se deslocassem para outras partes do mundo. De acordo com o ACNUR (2013), foi no ano 2013 que mais de 51 milhões de indivíduos foram considerados deslocados forçados. Seja por conta de perseguição, conflito, violação dos direitos humanos ou violência generalizada, esse número representou um recorde desde 1989, o primeiro ano de produção dos relatórios pelo ACNUR e de 1994, com o genocídio de Ruanda. Assim, 2013 se

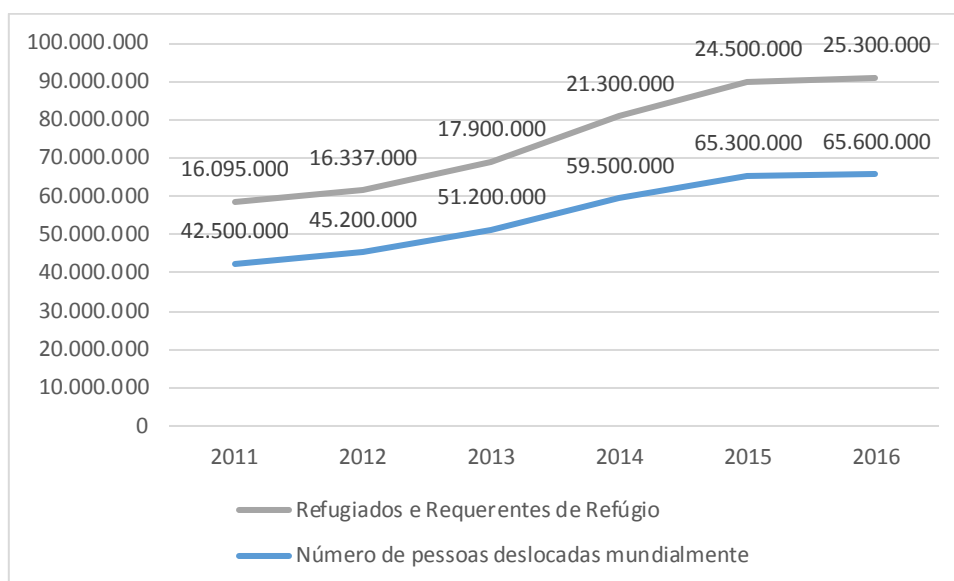
configurou como um desafio para o mandato da agência e os países que receberam esses indivíduos.

O ano de 2014 representou um contínuo crescimento no número de deslocamentos em decorrência de guerras e conflitos. Conseqüentemente, cerca de 59 milhões de indivíduos estavam em situação de deslocamento forçado. Conflitos, perseguições, violação dos direitos humanos e violência generalizada formaram uma “nação dos deslocados”, segundo o ACNUR (2014), se igualando ao total das populações da Itália ou Reino Unido. Neste contexto, conflitos que ainda se prolongaram, como Afeganistão, Somália e República Democrática do Congo, somaram a novas crises no Oriente Médio e África. A guerra síria, que se prolongava pelo quarto ano, foi uma das principais causas do aumento global de pessoas em trânsito neste ano.

No ano de 2015, o conflito sírio recebeu a atenção da população mundial, preocupada com o alto fluxo de refugiados e de atenção humanitária que o país necessitava. No entanto, outras crises e conflitos se iniciaram ou persistiram nesse mesmo ano, destacando-se os conflitos em Burundi, Iraque, Líbia, Nigéria, Afeganistão, Sudão do Sul e na República Democrática do Congo. Para o ACNUR (2015), os conflitos na Síria e Iraque ainda se configuravam como porções significativas do aumento global de indivíduos deslocados e esse número alcançou em 2015 cerca de 65 milhões de pessoas.

Apesar da magnitude e atenção recebida pelo conflito na Síria, outras crises também necessitaram de atenção por parte de países, para ajuda humanitária, e outras instituições, pois alguns deles não possuíam plena capacidade de responder à situação, como o Sudão do Sul. O relatório do ACNUR (2015) pontua que o Sudão do Sul foi a crise com o maior crescimento mundial no ano de 2015, representando um grande número de crianças e mulheres grávidas entre os refugiados, e colocando a resposta para esse contexto humanitário como entrave a ser solucionado pela agência.

O gráfico a seguir demonstra o crescimento do fluxo de deslocamentos forçados e de refugiados durante os anos discutidos anteriormente. Cabe destacar que neste gráfico o número de refugiados foi somado ao número de requerentes de refúgio disponibilizados pelo ACNUR em seus relatórios.

Gráfico 1 - Fluxo de deslocamentos forçados no mundo (2011-2016)

Fonte: Adaptação dos Relatórios de Tendências Globais: Deslocamentos Forçados do ACNUR (2011,2012,2013,2014,2015 e 2016)

2.1.1. Principais países receptores de refugiados e principais países de origem

O impacto e custo de se acolher refugiados foi tema de discussão do Comitê do ACNUR ¹⁵em 2011. Para o Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado (2011), existe uma clara distinção na literatura sobre refúgio entre “Estados doadores” e “países que acolhem refugiados”. O primeiro diz respeito a países industrializados que contribuem financeiramente às agências humanitárias, já o segundo se refere aos países que concedem refúgio a um número significativo de pessoas. O Comitê (2011) observa que não existe reconhecimento adequado ao papel realizado pelos países receptores e às contribuições financeiras ou custos que esses países assumem ao receberem um grande fluxo de refugiados.

As estatísticas compiladas pelo ACNUR nesse documento apresentam que países com um Produto Interno Bruto (PIB) baixo são responsáveis por acomodarem um grande número de refugiados. Esses países receptores, apesar de não se caracterizarem como grandes economias, mantiveram as portas abertas para chegada de refugiados, garantindo segurança para esses indivíduos. O Comitê do ACNUR (2011) reafirma que essas ações de acolhimento são exemplos de

¹⁵ Executive Committee of the High Commissioner’s Programme.

solidariedade e responsabilidade compartilhada e que esses países acolhedores se tornam exemplo para outros países do mundo.

Entre os anos de 2011 e 2016, quatorze países ocuparam os rankings dos dez maiores receptores de refugiados. Dentre eles, somente dois estão localizados na Europa (Alemanha e Turquia). No relatório do ano de 2011, as estatísticas fornecidas pelo ACNUR (2011) confirmam que grande parte dos refugiados permaneceram na mesma região de origem, se realocando em países vizinhos. Para a agência, menos de 20% de refugiados vivem em regiões diferentes de sua origem e os dez países que abrigaram o maior número de refugiados foram os mesmos de 2010. A única diferença apresentada diz respeito ao Reino Unido, que não ocupou mais o ranking. Esses países, listados no ano de 2011 como maiores receptores, foram responsáveis por mais da metade dos refugiados sob mandato do ACNUR.

Uma das grandes mudanças nos anos analisados foi o papel da Síria. O relatório do ACNUR (2013) demonstra que em 2013 o país passou de segundo maior *receptor* de refugiados para a segunda maior *fonte* de refugiados, em um espaço de tempo de cinco anos. Isso remete ao conflito, que com o passar dos anos foi se desenvolvendo e persistindo. Outra mudança significativa foi a Turquia como um dos principais países receptores; a partir do ano de 2013 mais de meio milhão de refugiados chegaram ao país, sobretudo sírios. O relatório de 2013 do ACNUR ainda constata que, ao final do ano as regiões em desenvolvimento receberam mais de 86% dos refugiados, o maior número desde 1991, que representa a queda do muro de Berlim e um grande fluxo de deslocados internos na Europa.

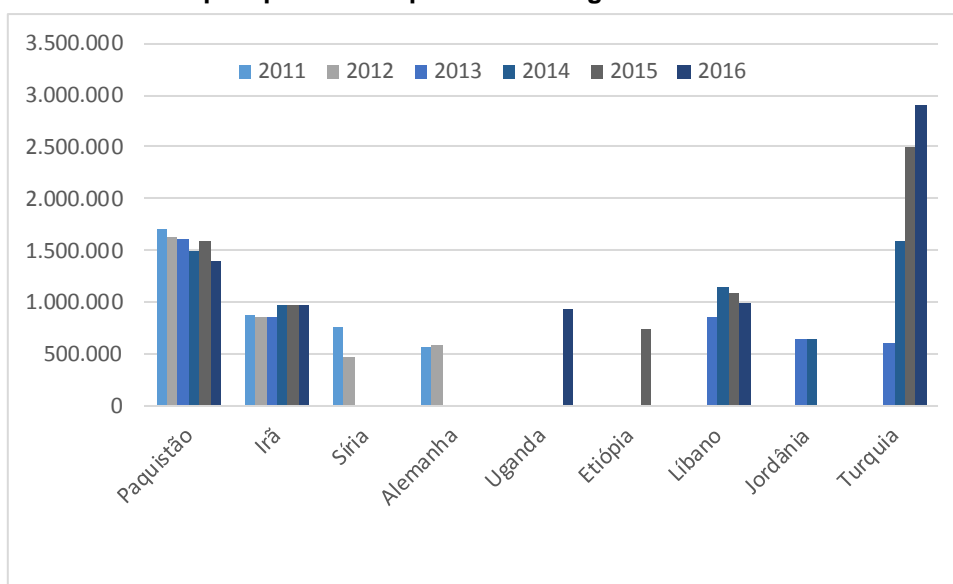
Já no ano de 2014, a continuidade do conflito sírio e a larga escala de deslocamento em países da África, mudaram as configurações dos principais países receptores. Segundo o ACNUR (2014), a Turquia ultrapassou o Paquistão em número de refugiados que chegaram ao país, condição que persistiu nos próximos anos. Os dez países receptores do ano de 2014 também foram responsáveis por mais de 50% dos refugiados sob mandato do ACNUR neste ano.

No ano seguinte, de acordo com o relatório do ACNUR (2015), houve alteração quanto as principais regiões receptoras: a região da África Subsaariana foi a maior receptora de refugiados, entretanto, os números na Europa aumentaram significativamente, a posicionando como a segunda em número de refugiados e ultrapassando a Ásia e Pacífico. Isso se deve ao reflexo do grande fluxo de pessoas chegando à Turquia e países adjacentes, como Itália.

Por fim, analisando-se os países receptores, para o ACNUR (2016), o número de refugiados na Europa continuou a aumentar no ano de 2016. A Turquia manteve sua posição como primeiro país receptor de refugiados, enquanto outros países da Europa foram responsáveis por receberem mais de 2 milhões de pessoas. A região da África Subsaariana continuou a ser um dos principais destinos para o deslocamento de refugiados dos países em conflito, como Burundi, Somália, Eritreia, República Democrática do Congo, entre outros. Nesta região, grande parte dos refugiados realizaram deslocamentos a fim de permanecerem em países vizinhos.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos principais países receptores. Para dados completos sobre os dez países receptores dos anos de 2011 a 2016 conferir o Anexo 6.

Gráfico 2 – Principais países receptores de refugiados entre os anos 2011-2016



Fonte: Adaptação dos Relatórios de Tendências Globais-Deslocamento Forçados do ACNUR (2011,2012,2013,2014,2015 e 2016)

Em concordância com os dados sobre os principais países receptores, observa-se que a origem dos refugiados é resultado da situação interna dos países. Salehyan (2007) reitera que as guerras civis, repressões dos Estados ou insurgência têm consequências para os indivíduos e criam condições para deslocamentos massivos. Os indivíduos são forçados a se deslocarem em busca de segurança, sendo, muitas das vezes, o número de mortes ou feridos nos conflitos armados inferior ao número de refugiados.

A análise dos dados sobre os dez principais países de origem será complementada por relatórios anuais realizados pela Human Rights Watch¹⁶. Esses relatórios são responsáveis por analisar, a situação dos direitos humanos em vários países do mundo e indicar recomendações para que esses países ajam em consonância com os direitos humanos.

Entre os anos analisados é possível observar que alguns países se mantiveram nas listas dos dez principais países de origem encontradas nos relatórios anuais do ACNUR. Houve países que mantiveram número de refugiados estáveis, porém em grande escala. O Afeganistão, devido resultado do prolongamento nos conflitos internos, é exemplo disso. No ano de 2012 é descrito pela Human Rights Watch (2013) que, apesar do desenvolvimento do conflito, houve uma manifestação do governo e de parceiros internacionais para que um possível acordo com o Talibã fosse realizado. No entanto, os relatórios seguintes apresentam o clima de incertezas do país. Em 2013, foi reportado pela HRW (2014), que o Talibã continuou com ataques em escolas e recrutamento de crianças. Já o ano de 2014 foi destacado pela organização não-governamental (HRW,2015) como um ano de ansiedade para os afegãos pelo fim do prazo para retirada das tropas internacionais. O medo da população e a insegurança contribuíram para o aumento dos deslocamentos e fuga para outros países. Além disso, os próximos anos foram descritos pela HRW (2016) como períodos instáveis, tanto como resultado dos impasses nas eleições em 2014, como por falta da resolução entre os conflitos das forças do governo e do Talibã.

Outros países aumentaram substancialmente o número de refugiados. Nessa classificação, destaca-se Burundi, Síria, Sudão do Sul e Eritreia. Em Burundi, períodos de instabilidade e violação dos direitos humanos contra civis fez com que um grande número de pessoas se deslocassem no ano de 2016. O relatório da Human Rights Watch (2016) apresenta que as eleições marcadas para 2015 contribuíram para a violência do governo contra ativistas, oponentes políticos e jornalistas. Os confrontos entre civis, que antes protestavam pacificamente, e as forças policiais se desenvolveram, causando mortes indiscriminadas no país. No Sudão do Sul o aumento significativo no número de refugiados deve-se principalmente à instabilidade

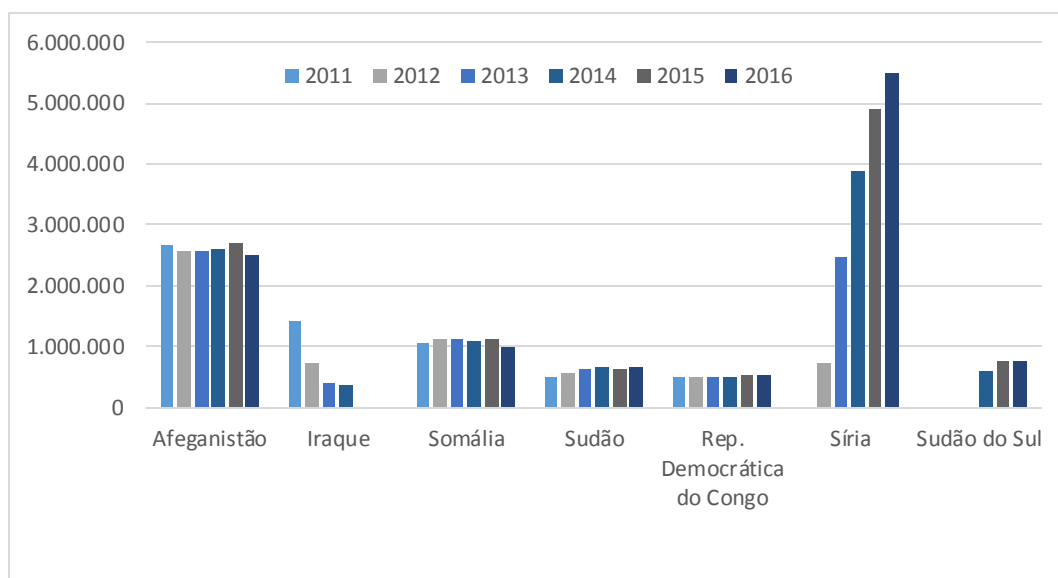
¹⁶ A Human Rights Watch é uma organização não-governamental de direitos humanos fundada em 1978. A instituição atua na defesa dos direitos por meio da investigação de violações, exposição dos fatos investigados e pressão dos atores. Para a consecução de seus objetivos, a HRW publica uma série de relatórios acerca das condições de direitos humanos em vários países do mundo.

políticas e econômicas. O país tornou-se independente recentemente e já no ano de 2013 um novo conflito foi responsável pela morte de diversos civis. Em seu último relatório, a HRW (2017) elenca a possibilidade de um acordo de paz. Contudo, instaurou-se uma crise humanitária no país responsável por deslocar mais de um milhão de refugiados no ano de 2016.

O conflito sírio é o mais notável quanto ao número de refugiados. Se comparado os anos da análise, o número de refugiados sírios ao final de 2016 é quase oito vezes maior que os dados disponibilizados pelo relatório do ACNUR em 2011. O ataque aos civis, conforme relatório apresentado pela HWR (2015), se ampliou. Governo e milícias intensificaram o uso indiscriminado de armas e ataques em áreas civis. A dificuldade existente em acesso à saúde também é mencionada pela HRW (2015), com o fechamento de vários hospitais. Com esse cenário, foi estimado por dados do ACNUR (2016), que mais de 5 milhões de sírios se encontravam em situação de refúgio em 2016.

O gráfico abaixo faz referência aos principais países de origem de refugiados entre 2011 e 2016 analisados nessa seção. O Anexo 7 apresenta os dados completos apresentados a partir dos relatórios do ACNUR.

Gráfico 3– Principais países de origem de refugiados entre os anos 2011-2016



Fonte: Adaptação dos Relatórios de Tendências Globais - Deslocamentos Forçados do ACNUR (2011,2012,2013,2014,2015 e 2016)

Esse panorama torna-se importante para a verificação do fluxo de refugiados na União Europeia e análise da crise em um contexto global. Verificando-se a situação

interna dos países de origem, pode-se traçar as causas que levam ao fluxo de refugiados ao longo dos anos analisados. A próxima seção prosseguirá com a análise quantitativa, destacando-se o fluxo de refugiados na União Europeia e ressaltando dados relativos a países receptores e de origem dos refugiados que chegam na UE.

2.2 O FLUXO DE REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA

Conforme os dados apresentados na seção anterior, é importante observar que o fluxo de refugiados com destino à Europa representa apenas uma fração de um contexto maior. Em consonância com Marcelino (2012), a crise dos refugiados eclodiu no ano de 2011 em países do Mediterrâneo, por meio de períodos de instabilidade, manifestações populares ou protestos antigovernamentais e provocou o êxodo de milhares de pessoas para a Europa. A Primavera Árabe promoveu aumento no número de embarcações pelo Mediterrâneo em busca de segurança em outros países.

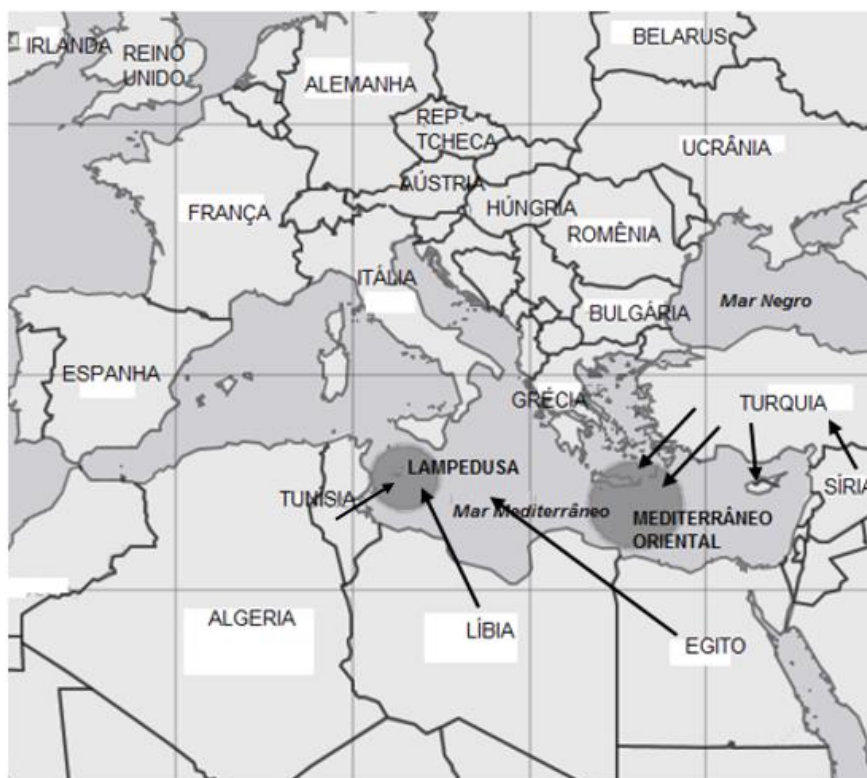
Essa onda de manifestações, de acordo com Carrera, Hertog e Parkin (2012), resultou em um novo planejamento de políticas para o Mediterrâneo por parte dos líderes da UE, incluindo as políticas para migração. Consequentemente, a Comissão Europeia reafirmou a necessidade de se fortalecer as políticas externas voltadas para migração. A política externa de países do bloco por meio de parcerias bilaterais é descrita por Mountz e Loyd (2013) a partir da relação de acordos bilaterais entre Itália e Malta com Líbia nos anos de escalada da instabilidade política, por exemplo, dificultando as jornadas transnacionais para a Europa. Com os eventos da Primavera Árabe, o governo italiano demandou que os países da UE desenvolvessem uma estratégia para a potencial chegada de refugiados a partir do ano de 2011. Mountz e Loyd (2013) reiteram que essa preocupação incentivou autoridades europeias a conduzirem uma política para migração em suas fronteiras territoriais.

A Anistia Internacional (2013) explicita que em 2012 houve medidas da Grécia para bloquear uma das principais rotas por terra para refugiados, a fronteira entre Grécia e Turquia. Como consequência, a fronteira entre Bulgária e Turquia virou o novo destino para refugiados em 2012. De acordo com a organização não-governamental, autoridades búlgaras também tomaram o caminho restritivo,

aumentando o policiamento nas fronteiras e promovendo a cooperação com as autoridades turcas para o monitoramento dos fluxos de refugiados.

Para além das fronteiras terrestres, a fronteira marítima italiana, por meio da ilha de Lampedusa se configurou como uma relevante maneira de entrada para refugiados. Em meados de 2011, as instabilidades, principalmente na Tunísia, levaram ao aumento do número de indivíduos que chegavam por mar. Segundo Monzini (2011), em abril de 2011, mais de 390 barcos chegaram na Itália. Em Lampedusa, somaram-se mais de 23 mil migrantes resgatados por autoridades italianas. É ressaltado também que grande parte desses indivíduos eram requerentes de refúgio oriundos da Somália, Eritreia e Tunísia. A imagem a seguir mostra algumas das rotas realizadas por esses solicitantes de refúgio.

Imagem 1 - Rotas marítimas de entrada de refugiados



Fonte: elaboração própria.

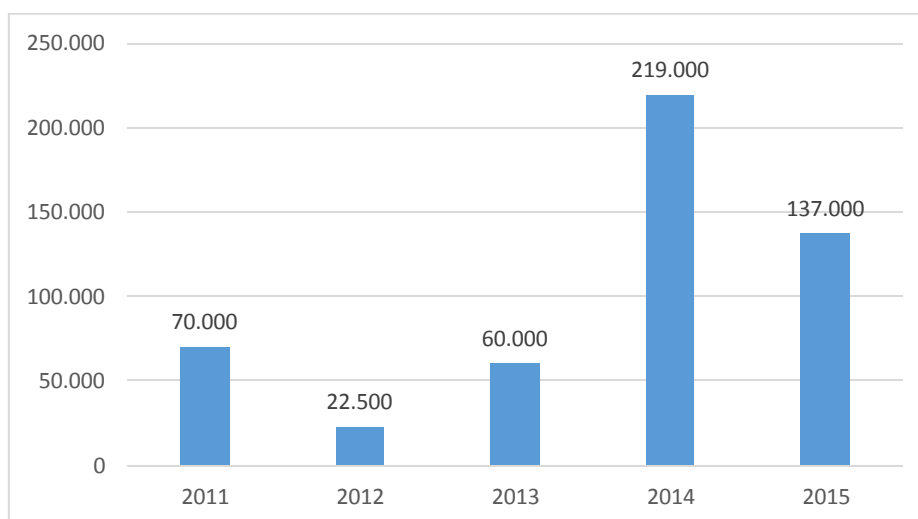
A Human Rights Watch (2012) documenta que milhares de requerentes de refúgio vieram do norte da África no ano de 2011 e ao menos 1400 pessoas, segundo dados das Nações Unidas, morreram na tentativa de travessia marítima pelo Mediterrâneo entre janeiro e julho do ano de 2011. A HRW (2013) ressalta que houve esforços conjuntos positivos de Malta e Itália em operações para salvar vidas, no

entanto, disputas sobre o desembarque dos resgatados e a má gestão ameaçaram outras vidas.

Dados do ACNUR (2015) apontam aumento substancial no número de refugiados chegando por rotas marítimas. Entre 2011 e 2015¹⁷ os números quase dobraram, passando de 70mil pessoas para cerca de 137mil. Com o aumento de pessoas realizando viagens inseguras e em condições degradantes por rotas marítimas, houve também maior número de acidentes. O relatório do ACNUR (2015) aponta o acidente em Lampedusa no ano de 2013, com a morte de cerca de 368 refugiados, e acidentes ocorridos em 2015, com mais de mil vítimas, como situações que exigiram reuniões de emergência por parte das autoridades da UE. A agência ressalta que operações por parte da FRONTEX¹⁸ e outras iniciativas não-governamentais tiveram um impacto positivo no sentido de evitar e diminuir que esses acidentes continuassem ocorrendo.

O gráfico abaixo expressa os dados referentes ao número de pessoas que chegaram por mar na União Europeia entre os anos de 2011 e 2015.

Gráfico 4 – Número de refugiados e migrantes chegando por rotas marítimas



Fonte: ACNUR, 2015.

¹⁷ As estatísticas oferecidas pelo relatório representam dados até junho de 2015, sendo provável que os números após esta data tenham aumentado.

¹⁸ A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX) possui como função apoiar os países da UE e pertencentes a zona de Schengen (livre circulação de pessoas) na gestão das fronteiras externas. Operações conjuntas em rotas marítimas, análises de risco sobre segurança nas fronteiras e auxílio nas práticas de regresso de migrantes são algumas das áreas de atuação da agência.

Com o aumento do número de pessoas chegando nas fronteiras do sul da Europa, houve a pressão entre os Estados-membros da UE para que a responsabilidade de proteção fosse dividida. O ACNUR (2015) coloca que esse fluxo de pessoas ressaltou dois fatores de desequilíbrio no âmbito do bloco. O primeiro fator se deve à responsabilidade por grande parte dos refugiados recém-chegados pela Grécia e Itália possuir consequências internas dentro desses países, como as situações de discriminação. Ademais, o número desigual de solicitações de refúgio recebidas pelos Estados-membros, como os 43% da Alemanha e Suécia em 2014 reportados pelo ACNUR (2015), configura-se como fator de desequilíbrio na divisão de responsabilidade por parte dos Estados-membros no período da crise. É destacado pelo *Overseas Development Institute* (2016) que o número de solicitações de refúgio na União Europeia cresceu desde 2012, com a rota do Mediterrâneo tendo a cada ano um maior fluxo de pessoas. No entanto, como resultado de acordos bilaterais, a destacar o realizado com a Turquia, o ano de 2016 apresentou um número menor de refugiados no território.

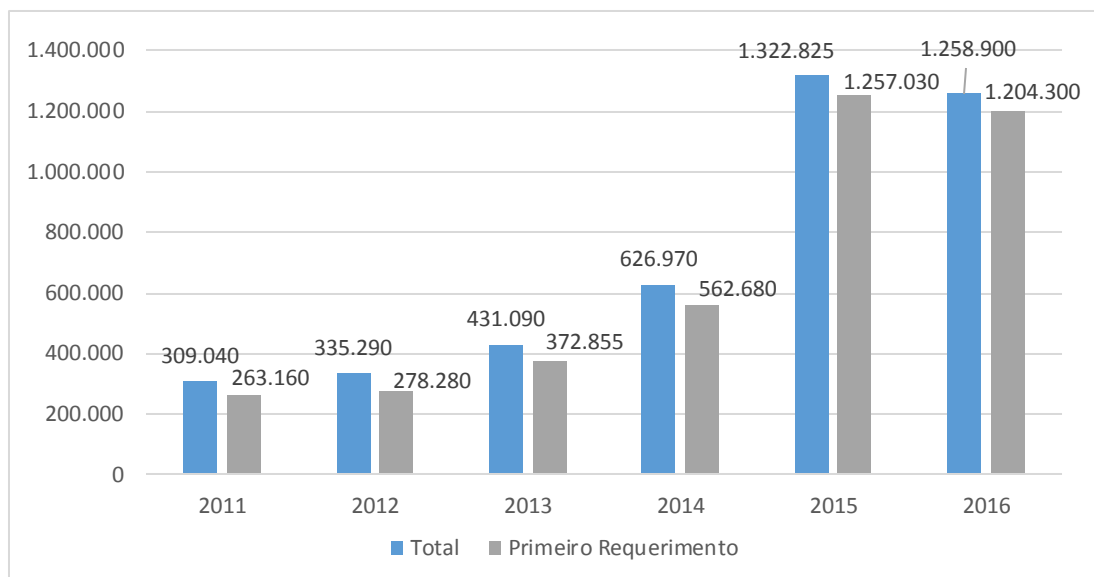
De fato, observa-se no *Gráfico 5*, que os períodos analisados crescem, alcançando o ápice nos anos de 2014 e 2015, e com queda no ano posterior. O *Asylum Information Database* (AIDA,2015)¹⁹ reporta que o final de 2014 e o começo de 2015 foram anos tumultuados para as políticas de refúgio no âmbito da UE. Os conflitos duradouros na Síria, Eritreia e em outras partes do mundo colocaram os índices de requerimento de refúgio no ano de 2015 a níveis superiores a um milhão de pessoas (tanto para o número total de solicitações, como para número de requerimentos realizados pela primeira vez), conforme os dados apresentados pela EUROSTAT (2016).

A HRW (2017) salienta que o acordo entre Turquia e Grécia, a ser destacado com maior ênfase no capítulo posterior, e o fechamento de fronteiras na rota dos Balcãs (entradas principais por Bulgária Grécia) contribuíram para queda em chegadas por rotas marítimas na Grécia no ano de 2016. No entanto, a rota para Itália permaneceu com o fluxo de refugiados nos mesmos patamares de anos anteriores a

¹⁹ AIDA refere-se a um sistema de informação do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, uma aliança entre organizações não-governamentais que advogam pelos temas. O objetivo desse sistema é contribuir para políticas de refúgio e práticas da Europa nessa área. O sistema produz relatórios de países da Europa com informações referentes a procedimentos de refúgio, detenção e proteção internacional.

2016. O Gráfico 5 demonstra a evolução no número de solicitações de refúgio nos anos analisados.

Gráfico 5 – Número de solicitações de refúgio (não- UE) na UE



Fonte: Eurostat, 2016 (online data codes: migr_asyctz and migr_asyappctza)

Além do alto número de solicitações de refúgio feita ao longo dos anos analisados, a questão de divisão da responsabilidade entre os Estados-membros da UE foi posta em evidência em debates midiáticos e acadêmicos, assim como por próprios Estados-membros, como a Itália. Conforme abordado por Trauner (2016), o crescimento no número de refugiados, como resultado das guerras e revoluções no Oriente Médio, aliada ao arrocho econômico de Estados-membros das fronteiras do Sul, contribuíram para que houvesse debate sobre a questão do *burden sharing*.²⁰ É acrescentado que a Itália foi ativa no papel de solicitar que os Estados-membros agissem no campo de refúgio com maior solidariedade e distribuição equitativa do “peso” do fluxo de refugiados. Contudo, Trauner (2016) observa ainda que países, como a Alemanha, confrontam as questões sobre refúgio e responsabilidade pautadas por países de fronteiras, visto que as estatísticas colocam Estados-membros como Alemanha e Suécia como receptores de um grande volume de solicitações de refúgio.

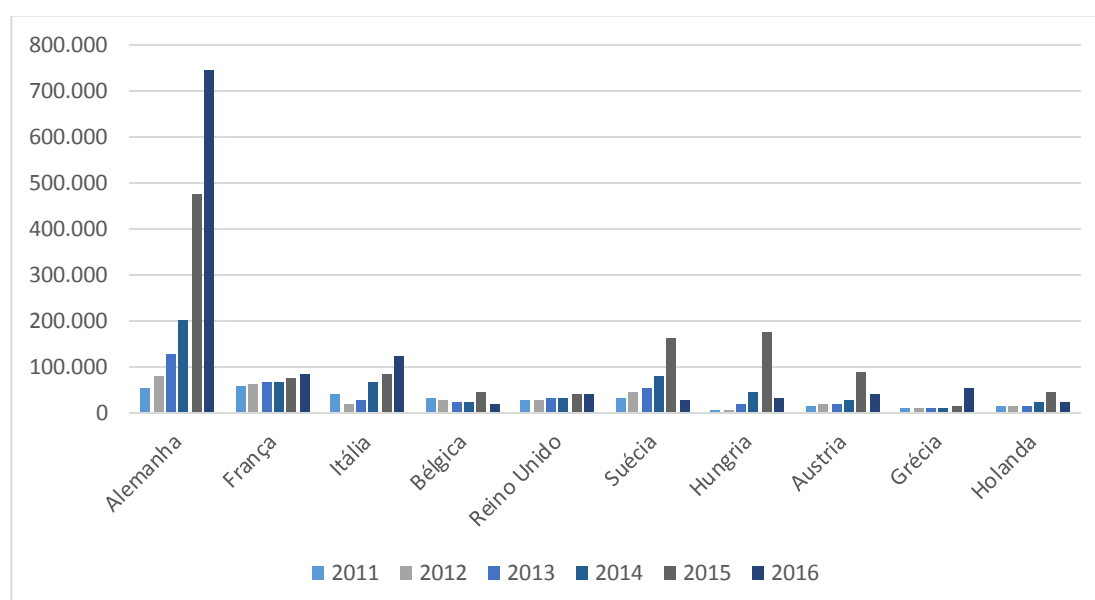
A Anistia Internacional (2017) reportou que a falta de solidariedade para com refugiados e entre os Estados-membros pôde ser verificada com o esquema de recolocação proposto em 2016. Esse esquema adotado por membros da UE, previa

²⁰ É discorrido pelo Policy Department C (2010), uma área do Parlamento Europeu, que o termo *burden sharing* é utilizado a fim de se referir ao debate sobre as desigualdades de distribuição de custos em questões de refugiados.

redistribuir entre os Estados-membros, além daqueles poucos que recebiam a maior parte dos refugiados, a responsabilidade por solicitações de refúgio. O plano previa a recolocação de 120mil pessoas de países como Grécia e Itália em um prazo de dois anos. No entanto, segundo a Anistia Internacional (2017), ao final de 2016 apenas 8mil pessoas haviam sido recolocadas.

O Gráfico 6 coloca em perspectiva os Estados-membros com maior número de solicitações de refúgio entre 2011 e 2016. Sendo a Alemanha, também foco de análise do Capítulo 3, o destaque.

Gráfico 6 –Solicitações de refúgio por país (não- UE) na UE entre 2011 e 2016



Fonte: Adaptação do Parlamento Europeu, 2016

Para além dos Estados-membros que receberam um grande número de solicitações de refúgio, cabe ressaltar os principais países de origem dessas solicitações. Conforme observado anteriormente e em consonância com o descrito por Banulescu-bogdan e Fratzke (2015), os fatores que impulsionam o fluxo de refugiados dizem respeito à instabilidade nos países de origem, a piora nas condições de países que antes se configuravam como principais destinos, notadamente Líbano e Jordânia, controle das rotas antes utilizadas para destino dos refugiados, como a Líbia, e falta de oportunidades de trabalho ou escola.

Dessa forma, se comparado com as tendências globais, os países de origem de refugiados na Europa não se diferem muito. Segundo Banulescu-bogdan e Fratzke (2015), muitas dessas condições não são novas, mas se intensificaram ao longo dos

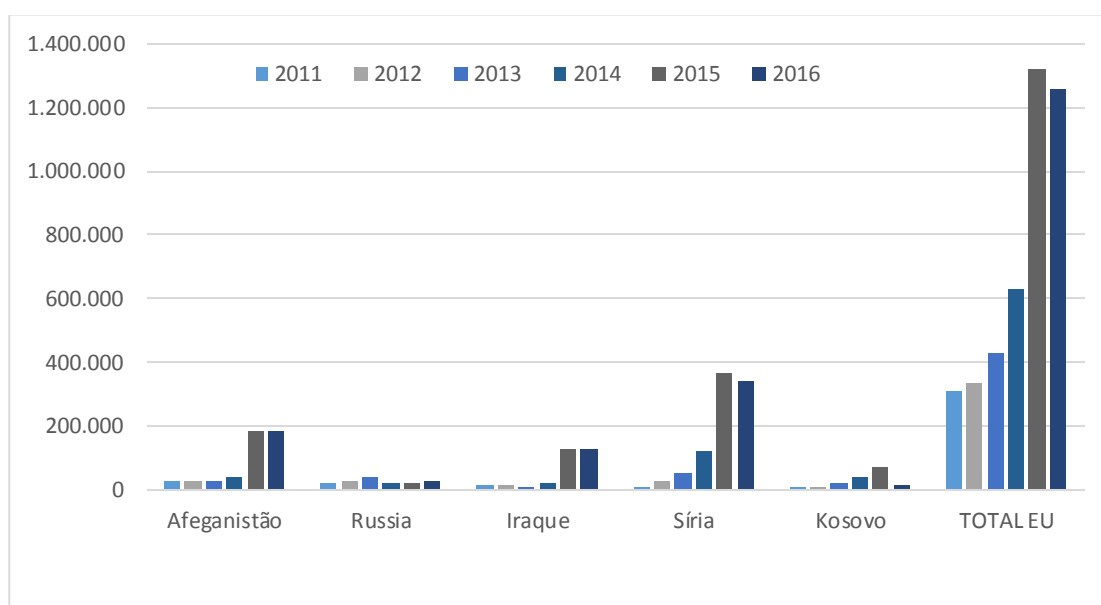
anos. Exemplo disso é a situação de Kosovo, que se estabeleceu como um dos principais países de origem de refugiados na UE.

Para Connor (2016), países como Kosovo ainda contribuem para os fluxos de refúgio dentro da União Europeia, na década 1990 o país já possuía altos índices de solicitações de refúgio (esses índices se referem a questões de conflitos internos na região). O autor coloca que algumas das origens dos refugiados no ano de 2015 se referem a países que já sofreram ondas de deslocamento de refugiados, entre eles Kosovo e Rússia.

Além desses países, Afeganistão, Síria e Iraque ainda são os principais países de origem dos refugiados dentro da UE. Connor (2016) menciona que os conflitos, recentes ou duradouros, nesses países facilitaram o deslocamento de milhares de pessoas refugiando-se em países da União Europeia.

O Gráfico 7 demonstra os principais países de origem de refugiados na União Europeia e o total de refugiados recebidos no bloco entre os anos de 2011 e 2016.

Gráfico 7 – Principais países de origem de refugiados na UE entre 2011 e 2016



Fonte: Adaptação do Eurostat, 2017

As políticas de recepção desses refugiados no âmbito da União Europeia são colocadas em evidência na próxima seção, que demonstra a discussão sobre o controle das fronteiras na entrada dos Estados-membros para contenção da chegada dos fluxos de refugiados. Para a Human Rights Watch (2016b) existe uma falta de visão e solidariedade baseada nos direitos humanos para responder aos desafios dos refugiados e os coloca em perigo durante suas jornadas em busca de proteção.

2.2.2 O controle e gestão das fronteiras da UE diante da crise dos refugiados

É importante destacar que o controle e gestão das fronteiras, assim como a assistência prestada àqueles que chegam, seja por fronteiras terrestres ou marítimas, é objeto de crítica de organizações internacionais. A Anistia Internacional (2014) menciona os contrastes entre o financiamento do controle integrado nas fronteiras do bloco e do suporte para refugiados. Para a organização, as prioridades da UE se concentraram em políticas de fechamento das fronteiras, visto que mais de 40% do fundo do Programa de Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios para 2007 a 2013²¹ foram destinados ao fundo de controle das fronteiras externas, com foco em aquisição de equipamentos, estrutura tecnológica e atividades para o controle das fronteiras além de Schengen.²²

O relatório apresentado pelo escritório europeu do ACNUR em 2017²³ ressalta que as práticas promovidas pela UE em suas fronteiras, como o uso de violência, rejeição de acesso aos procedimentos de refúgio para os requerentes e os procedimentos de retorno não estavam de acordo com as leis internacionais e da Europa. A agência insistiu para as autoridades das fronteiras assegurassem a proteção dos direitos daqueles que chegassem.

Além disso, a construção de fronteiras e barreiras foi também tema de publicação por parte do ACNUR (2017b).²⁴ Apesar dos Estados terem autonomia para determinarem quem deve entrar em seu território, ressalta-se as obrigações internacionais e nacionais para que essas pessoas tenham ao menos o direito de requerer refúgio e não serem retornadas antes de o fazerem. Para a agência, a construção de obstáculos físicos apresenta uma contraposição aos direitos de proteção e refúgio para pessoas fugindo de conflitos ou graves violações de direitos humanos.

Em se tratando da forma de cruzamento das fronteiras, o European Stability Initiative (2017) destacou duas principais rotas de chegada dos refugiados. Nos anos

²¹ Segundo o documento, esse programa visa garantir a solidariedade entre os Estados-membros da UE e melhorar a gestão do fluxo migratório no nível do bloco.

²² Schengen se refere ao espaço de livre circulação de pessoas. Instituído no âmbito da UE, permite que haja a abolição no controle das fronteiras internas, enquanto as fronteiras externas sejam controladas por normas comuns, visando a cooperação jurídica e policial nessa área.

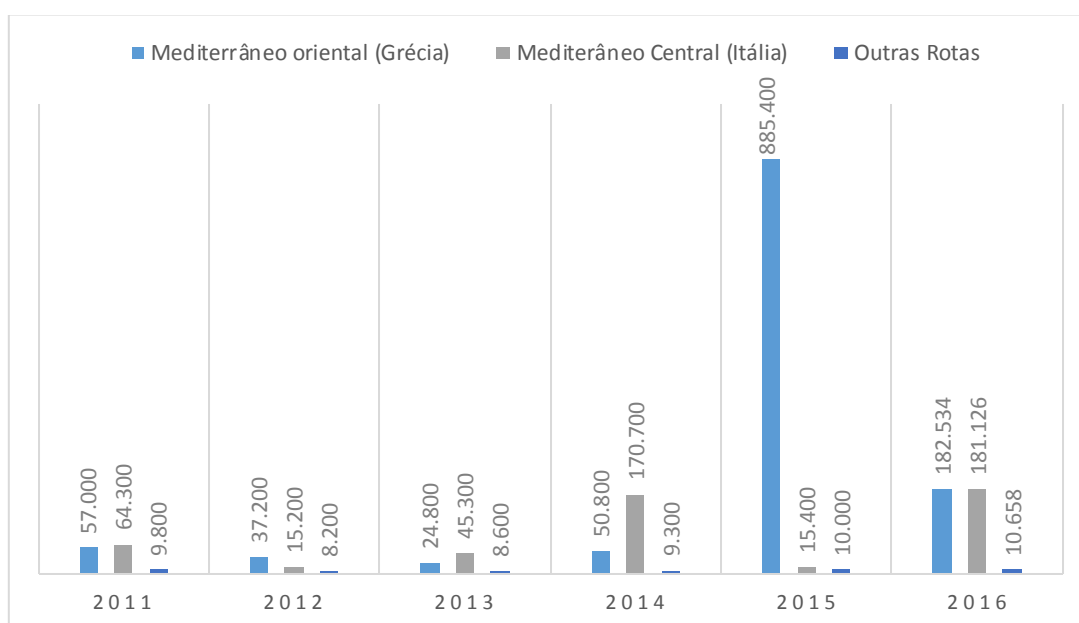
²³ O relatório *Desperate Journeys* traça um panorama das rotas balcânicas e do Mediterrâneo no ano de 2016.

²⁴ ANCNU, 2017. Border fences and internal border controls in Europe.

analisados, as rotas utilizadas para cruzar ilegalmente as fronteiras da UE foram a do Mediterrâneo Central, feita pelo meio marítimo e chegando na Itália, e a do Mediterrâneo Oriental, feita tanto por terra como por mar, com destino à Grécia. O estudo acrescenta que as detenções nesses locais ocorrem nas fronteiras marítimas gregas e nas fronteiras terrestres entre Bulgária, Grécia e Turquia para a rota Oriental, assim como nas fronteiras marítimas italianas e de Malta para a rota Central.

O gráfico abaixo representa o número de pessoas que chegaram de maneira irregular nas rotas mencionadas entre os anos de 2011 e 2016.

Gráfico 8 - Número de cruzamentos ilegais realizados nas fronteiras da UE



Fonte: European Stability Initiative (2017) baseado em dados da FRONTEX

Nesse sentido, as condições de recepção no cruzamento das rotas realizadas por refugiados expressam o abordado por Schlenker (2016). Apesar de contribuírem no controle do fluxo em massa de refugiados, medidas repressivas podem ser ineficientes e de alto custo (como visto nos gastos apresentados pela Anistia Internacional, 2014). Assim, a diferença entre o compromisso da Europa com os direitos humanos, visto em sua política anteriormente, é contrastado com as políticas de controle nas fronteiras, colocando-se como desafio para o contexto de resolução da crise dos refugiados.

3. RESPOSTAS À CRISE DOS REFUGIADOS

3.1 AÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA NO CONTEXTO DA CRISE DOS REFUGIADOS

Há falta de Europa nesta União. E não há união suficiente nesta União. [...] Nós, europeus, não podemos esquecer-nos de que a Europa é um continente onde quase todos foram, num dado momento, refugiados. A nossa história comum está marcada por milhões de europeus que tiveram de fugir das perseguições religiosas ou políticas, da guerra, da ditadura ou da opressão. JUNCKER, 2015²⁵

O capítulo anterior precisou que diversos conflitos em países da África ou Oriente Médio foram responsáveis por deslocar expressiva quantia de refugiados para a Europa. Bordignon e Moriconi (2017), destacam que em 2015 os números de solicitações de refúgio feitas pela primeira vez ultrapassaram um milhão. Os autores ressaltam que a crise de refugiados colocou em foco de discussão a dificuldade das instituições da UE e dos Estados-membros em desenvolverem soluções conjuntas, entre essas, a divisão de responsabilidade.

Ademais, por se configurar como o ano com grande número de refugiados adentrando o bloco, o ano de 2015 é o princípio de grande parte das análises sobre as respostas da União Europeia para a atual crise. Carrera, Blockmans, Gros e Guild (2015) pontuam que nesse ano os valores e legitimidade da União Europeia foram testados diante das soluções do bloco ao fluxo de refugiados. A junção entre atenção da mídia aos casos de solicitantes de refúgio chegando pelas rotas marítimas e atenção, em nível político, ao grande número de indivíduos chegando em seus Estados, fez com que essa pressão em busca de resposta, por parte das instituições da UE e governantes dos Estados-membros, aumentasse. Os assuntos em matéria de migração se configuram atualmente como a grande prioridade da agenda do bloco, sem que haja perspectiva de mudança nesse cenário em curto prazo.

A Ernst and Young (2016), em estudo realizado sobre gestão e planejamento para a crise enfrentada pela União Europeia, aborda os desafios dos líderes e *policymakers* do bloco. Para a empresa, a crise de refugiados colocou em evidência o debate sobre questões de soberania, segurança e integração, que poderiam gerar impactos em áreas políticas, econômicas ou sociais da UE. Além disso, a questão referente à Schengen²⁶ e a supressão das fronteiras internas foram colocadas à prova,

²⁵ Discurso do presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, sobre o estado da União de 2015.

²⁶ O REGULAMENTO (UE) 2016/399 em seu título sobre Fronteiras Internas estabelece no Artigo 25º que havendo ameaças à ordem pública ou segurança interna de um Estado-membro, no espaço sem

visto que após atentados terroristas, como o de Paris, e o grande número de refugiados chegando nas fronteiras, alguns Estados- membros reinstalaram provisoriamente suas fronteiras, como foi o caso da Alemanha, Suécia e Dinamarca. Outro desafio foi a dificuldade de seguir todas as regulamentações do Sistema Europeu Comum de Refúgio, pois, com o grande fluxo de refugiados chegando nas fronteiras, os principais Estados-membros receptores não estavam preparados ou não possuíam planejamento para a gestão da chegada desses refugiados.

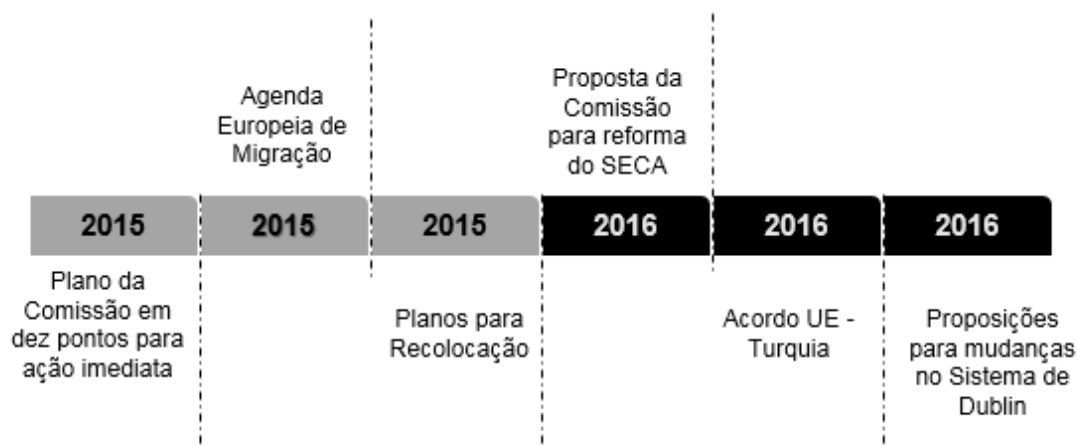
Se em 2013 houve mais de 500 mortes de pessoas em rota para Lampedusa e Itália, Selanec (2015) afirma que 2015 foi o ápice para as questões migratórias na União Europeia. Notícias na mídia colocavam em evidência os acidentes provocados no mar, entre eles o afogamento de mais de 800 pessoas vindas da Líbia. Foi a partir dessas situações que as instituições da UE iniciaram ações coordenadas para prevenção de acidentes nas rotas marítimas e fortalecimento das forças navais no Mediterrâneo.

Selanec (2015) reitera que essas ações foram resultado de pedidos do Conselho Europeu para que a Comissão Europeia adotasse medidas de prevenção de fluxos migratórios ilegais, assim como reforço da responsabilidade e solidariedade dos Estados-Membros. Além disso, o Parlamento Europeu (2015) solicitou, por meio de resolução, para que o bloco e os Estados-membros cooperassem por meio do Sistema Europeu Comum de Refúgio a fim de prevenir as perdas nas rotas marítimas. Conseqüentemente, a Comissão elaborou a Agenda para Migração de 2015 como marco para gestão da crise dos refugiados pela União Europeia.

Nesse contexto, este capítulo busca compreender as ações tomadas pela União Europeia no âmbito da crise dos refugiados. Para tanto, precisou-se que os anos de 2015 e 2016 foram fundamentais para as instituições do bloco. É por esse motivo que as ações serão demonstradas a partir desses anos. A Imagem 2 a seguir reflete as principais respostas da UE no contexto da crise e será utilizada como base para análise do presente capítulo.

Imagem 2– Medidas e propostas realizadas pela UE nos anos de 2015 e 2016

controle das fronteiras internas, esse Estado-Membro pode reintroduzir, como medida protetiva e excepcional, o controle em todas ou algumas partes específicas das suas fronteiras internas, por um período limitado não superior a 30 dias.



Fonte: Elaboração própria.

Como resposta para os acidentes marítimos que ocorreram com maior frequência em 2015, foi elaborado um plano de dez ações imediatas²⁷, por parte de ministros de assuntos interiores e exteriores dos Estados-membros da UE, para a situação no Mediterrâneo. Entre essas ações, destaca-se: o esforço para aumento de recursos financeiros para ações conjuntas no Mediterrâneo, através do mandato da FRONTEX, elaboração de mecanismos para recolocações de emergência, elaboração de projeto voluntário para reinstalação de refugiados na UE e um novo programa para retorno de migrantes irregulares, ou seja, os que não fossem considerados solicitantes de refúgio, por meio da FRONTEX.

A Agenda Europeia para Migração (a partir daqui apenas referida como *Agenda*), proposta pela Comissão Europeia em 2015, aborda ações da UE para uma política migratória coesa e que responda aos desafios atuais. Segundo a Comissão (2015), essa proposta tem como finalidade servir como ferramenta de suporte para que a Europa continue a ser refúgio seguro aos que se deslocam por conta de perseguições. É ressaltado no documento a preocupação com o cumprimento dos valores e compromissos internacionais. No entanto, observa-se que também existe a preocupação com a segurança dos europeus e das fronteiras.

É importante que a Europa continue a ser um refúgio seguro para os que fogem de perseguições. [...] Conciliar o respeito pelos nossos compromissos internacionais e valores éticos, garantindo ao mesmo tempo a segurança das nossas fronteiras sem deixar de criar as condições adequadas para a prosperidade econômica e a coesão social da Europa, é um equilíbrio difícil

²⁷ Este plano serviu como referência para a posterior Agenda para Migração elaborada pela Comissão e encontra-se disponível como comunicado de imprensa (IP/15/4813).

de alcançar que exige ações coordenadas a nível europeu. COMISSÃO EUROPEIA (2015)

Para que a UE haja em consonância com valores e compromissos internacionais, a Comissão Europeia (2015) reconhece que esforços conjuntos e medidas fundamentais são necessárias. Por isto, a primeira parte do documento coloca as ações imediatas a serem tomadas para evitarem que mais tragédias na região do Mediterrâneo aconteçam.

A primeira parte desta Agenda Europeia da Migração dá resposta à necessidade de reagirmos com rapidez e determinação à tragédia humana que ocorre em todo o Mediterrâneo. [...]

Esta resposta rápida deve ser o modelo de atuação da UE em crises futuras, de este a oeste e de norte a sul, independentemente da zona das nossas fronteiras externas que estiver sob pressão. (COMISSÃO EUROPEIA, 2015)

A fim de cumprir o dever de proteção daqueles que necessitam, a Comissão Europeia estabeleceu, por meio da Agenda, medidas operativas e financeiras. No que tange aos esforços financeiros, houve proposta para um orçamento retificativo a fim de aumentar o financiamento para as operações guiadas pela FRONTEX, entre elas a Triton e Poseidon.

Outra ação imediata foi a de recolocação, a qual a Comissão (2015) se comprometeu a propor um sistema de resposta de emergência conforme o artigo 78º do TFUE²⁸, nos meses seguintes. Essa ação seria responsável por permitir um sistema de distribuição equitativo e equilibrado entre os Estados-membros, compartilhando a responsabilidade sob o grande número de refugiados e requerentes de refúgio. Assim, a ação seria o primeiro passo para uma solução duradoura e de *burden sharing*.

Por fim, a abordagem de *hot spot ou ponto de acesso* foi estabelecida pela Comissão (2015), por meio da Agenda, para auxiliar aqueles Estados-membros que se configuram como ponto de chegada dos refugiados, como a Grécia e Itália. Essa abordagem prevê a atuação em paralelo entre a FRONTEX, Europol e o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO). O EASO atuaria como responsável por prestar assistência aos solicitantes de refúgio para que seus pedidos fossem processados de maneira breve.

²⁸ Segundo o Tratado de Funcionamento da UE é previsto no Artigo 78º que “no caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu”.

Além das ações imediatas, a Agenda definiu quatro pilares para ação na política migratória. É importante referir que na Agenda houve reconhecimento da Comissão de que existem limitações da política e dos instrumentos migratórios no âmbito da União Europeia. Nesse sentido, a Comissão (2015) pontuou que existe a necessidade de se demonstrar a eficácia da gestão coletiva em matéria de migração. No que se concerne ao refúgio, os principais pilares de abordagem do assunto são: (1) Gestão das fronteiras como estratégia que deve se consolidar no ano de 2016 em forma de norma para gestão das fronteiras externas e reforçando-se o papel da FRONTEX, assim como medidas de cooperação entre os Estados – membros. (2) Operação de uma política de refúgio comum e sólida.

A preocupação por parte da Comissão em se reforçar a política de refúgio existente por meio do Sistema Europeu Comum de Refúgio (SECA) foi relevante, pois se configurou como uma forma de reconhecimento de que o sistema precisava ser modificado para atender ao contexto da crise. A Comissão (2015) elencou no documento da Agenda a necessidade em se aplicar coerentemente o SECA e como apoio para isso instituiu um processo de monitoramento sistemático, a fim de analisar a execução e aplicação das regras de refúgio.

A UE precisa de um sistema claro para acolher os requerentes de refúgio no seu território. [...] Todos os pedidos de refúgio devem ser tratados, sendo concedida proteção aos requerentes que preenchem as condições. Um dos pontos fracos da atual política tem sido a falta de confiança mútua entre os Estados-membros, nomeadamente devido à fragmentação persistente do sistema de refúgio. [...] No entanto, a UE tem normas comuns que deveriam constituir a base da confiança mútua; o desenvolvimento dessas regras permitirá começar de novo. (COMISSÃO EUROPEIA,2015)

É observado que também houve o reconhecimento de que o Sistema de Dublin não funcionava no contexto da crise dos refugiados. De acordo com a Comissão (2015), apenas cinco Estados–membros foram responsáveis por mais de 70% das solicitações de refúgio do ano de 2014, e por este motivo, a instituição colocou como compromisso a análise do sistema no ano de 2016. Foi nesse sentido que em 2016, após estudos internos realizados, a Comissão Europeia elaborou uma proposta para reforma do Sistema de Dublin. Segundo a Comissão Europeia (2016), essa proposta é classificada como a primeira parte de uma série de propostas para reforma legislativa do SECA.

No entanto, se por um lado a Agenda representou uma resposta oficial sobre o contexto da crise dos refugiados, por parte das organizações não-governamentais houve preocupação com a proposição dessas medidas. A Human Rights Watch

(2015b)²⁹, por exemplo, enfatizou em seu relatório sobre o Mediterrâneo que existem esforços positivos para salvar vidas, garantir proteção internacional e acesso seguro à UE, assim como corrigir falhas no SECA. No entanto, a organização coloca que as medidas, em grande parte, objetivam limitar a chegada de refugiados ao bloco e garantir a cooperação com os outros países fora do bloco para que se evite o maior trânsito de refugiados. É observado que a FRONTEX possui um mandato de proteção das fronteiras e não busca por barcos em perigo, atuando apenas na resposta ao chamado desses. O sistema de recolocação³⁰ dos refugiados em Estados-Membros, proposto pela Comissão Europeia na Agenda, baseou-se em critérios de PIB, população, número de solicitações e reinstalações realizadas entre os anos de 2010 a 2014, e foi visto favoravelmente pela HRW (2015b). Contudo, a recolocação voluntária seguindo esses mesmos critérios foi colocada como medida que requer cuidado, pois deve observar as circunstâncias dos requerentes de refúgio, como por exemplo a presença de familiares em algum Estado-membro.

O esforço da Comissão em propor soluções de longo prazo para resolução da crise dos refugiados continuou em 2016. Neste ano, houve a apresentação da Comissão sobre reforma no SECA³¹, um primeiro passo. Por meio do comunicado elaborado, a Comissão Europeia (2016b) constatou que soluções a médio e longo prazo eram necessárias. Para isso, um conjunto de prioridades foi estabelecido, objetivando-se melhorar a estrutura do escopo do sistema de refúgio.

Entre as prioridades, as ações a serem apresentadas pela instituição reforçariam a harmonização do sistema comum de refúgio, através de regulamentações que reformulariam as diretivas (Diretiva de Qualificação e Diretiva de Recepção) e proposta para que os procedimentos de determinação dos Estados-membros responsáveis por solicitações de refúgio fossem justos. Conseqüentemente, a Comissão colocou como prioridade a análise de emendas no Regulamento de Dublin, que serão abordadas adiante com a Reforma de Dublin.

²⁹ O relatório apresentado e intitulado "The mediterranean migration crisis: why people flee, what the eu should do" representa a situação de países como Síria e Afeganistão e traça as respostas dadas pela União Europeia para o fluxo de refugiados no Mediterrâneo.

³⁰ A recolocação refere-se à transferência de indivíduos que buscam por proteção internacional de um Estado-Membro da UE para outro Estado-Membro da UE. Já a reinstalação é a transferência de um refugiado mediante pedido do ACNUR e de comum acordo com um país-terceiro e o país onde o refugiado se encontra.

³¹ Essa apresentação das medidas a serem tomadas no contexto da crise dos refugiados foi feita através do comunicado "Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe" - COM (2016) 197 Final- elaborado pela Comissão.

Lassen (2017) confirma que a necessidade de reforma do Sistema de Dublin não é nova. A Convenção de Dublin, estabelecida nos anos 90, representava uma União Europeia geograficamente diferente da atual e falha ao colocar um único Estado-membro como responsável por solicitações de refúgio, permitindo que os países não afetados pelo fluxo de refugiados evitem a responsabilidade da partilha e reforçando a ideia de que a competência da proteção de solicitantes de refúgio seria primordialmente nacional, e não da União Europeia em conjunto.

O comunicado de reforma do SECA elaborado pela Comissão contempla essa falha no sistema e, segundo Lassen (2017), delimita o fortalecimento do Regulamento de Dublin, mesmo que por caminhos mais conservadores, com a proposta do Dublin IV nos meses seguintes. Para Lassen (2017), as mudanças na reformulação de Dublin se preocuparam com dois acontecimentos ocorridos na crise dos refugiados: o primeiro seria o movimento secundário de refugiados, ou seja, deslocamento de refugiados para outros Estados-membros diferentes dos que foram a “porta de entrada” desses indivíduos, já o segundo diz respeito à pressão exercida em Estados-membros costeiros, como Grécia e Alemanha, por conta das regras de responsabilidade³² estabelecidas no regulamento.

Guild (2015) sugere que o Regulamento de Dublin possui uma ilusão de princípios comuns, mas na prática as condições de recepção e taxas de solicitações aceitas variam. Além disso, em alguns casos, o tratamento dado aos procedimentos de recepção e integração dos refugiados são abaixo dos padrões internacionais e da União Europeia. Posto isso, Magalhães (2016) reafirma a necessidade de revisão do Sistema de Dublin, com redução do número de transferências de solicitantes de refúgio entre os Estados-membros. Para a autora, torna-se necessário um sistema que reafirme a partilha de responsabilidade e distribuição justa entre os Estados-membros.

Diante disso, a proposição de reforma no sistema de Dublin, realizada conjuntamente entre Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, foi comunicada. O Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2016) reafirmaram no documento que os objetivos do Regulamento de Dublin, visando a

³² No 13º parágrafo do Regulamento de Dublin (REGULAMENTO (UE) N.º 604/2013) é estabelecido que “Caso se comprove (...) que o requerente de refúgio atravessou ilegalmente a fronteira de um Estado-Membro por via terrestre, marítima ou aérea e que entrou nesse Estado-Membro a partir de um país terceiro, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional”.

celeridade nos procedimentos e exame das solicitações de refúgio permaneciam prioritários. No entanto, as instituições propuseram como objetivos da reforma do sistema simplificar e garantir a sua efetividade, assim como fortalece-lo para responder situações de pressão desproporcional, devido ao alto índice de solicitações, em Estados-membros específicos.³³

Além dos arranjos e reformas internas realizadas pela União Europeia, houve também ações externas. Cortinovis (2016) menciona que a dimensão externa das iniciativas do bloco possui o propósito de expansão das políticas migratórias para além da UE. Nos últimos anos, o bloco utilizou-se de uma abordagem estratégica que visava analisar os fatores responsáveis por influenciarem os fluxos migratórios. Por meio disso, houve o comprometimento da UE com a expansão das medidas em sua dimensão externa. O autor ainda estabelece que a tentativa de cobrir todos os aspectos relevantes da migração de forma equilibrada e compreensiva, iniciada através do GAMM, também serviu de base para a composição da Agenda pela Comissão. Resultando, dessa forma, em iniciativas para fortalecimento de cooperação entre países de trânsito e de origem dos migrantes, inclusive de refugiados.

Dessa maneira, em comunicado elaborado pela Comissão Europeia (2016c) para demais instituições da União Europeia, essas parcerias com países terceiros a partir de esforços iniciados na Agenda são mencionadas.

Os instrumentos da política de desenvolvimento e de vizinhança devem reforçar o desenvolvimento de capacidades a nível local, nomeadamente no que se refere aos esforços em matéria de controle fronteiriço, refúgio, combate à introdução clandestina de migrantes e reintegração. Todos os intervenientes — os Estados-Membros, as instituições da UE e os principais países terceiros — têm de trabalhar em parceria para trazer ordem aos fluxos migratórios. Ao mesmo tempo, é necessário um trabalho paralelo para combater as causas profundas da migração irregular e da deslocação forçada aplicando políticas sustentadas de médio e longo prazo e fazendo um melhor uso dos processos e programas existentes. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016c)

Com a mudança nos fluxos de migrantes, notadamente dos refugiados, para as rotas Mediterrâneas, um diálogo com a Turquia foi estabelecido, o processo resultou em um plano de ação conjunto estruturado em 2015. Segundo a Comissão Europeia (2015c), esse plano reflete o entendimento entre UE e Turquia para cooperarem em esforços conjuntos a fim de atuarem com medidas para a situação na Síria.

The Action Plan, tries to address the current crisis situation in three ways: (a) by addressing the rootcauses leading to the massive influx of Syrians, (b) by supporting Syrians under temporary protection and their host communities in

³³ Ressalta-se que após a proposta elaborada pelo Parlamento e Conselho, a reformulação do Regulamento de Dublin ainda está em discussão no âmbito do bloco, não tendo sido aprovada até o momento de finalização do presente trabalho.

Turkey (Part I) and (c) by strengthening cooperation to prevent irregular migration flows to the EU (Part II). Comissão Europeia (2015 c)

Contudo, o Plano de Ação e os desdobramentos, como o posterior acordo firmado em 2016 entre as duas partes, foram alvos de críticas por parte de acadêmicos e organizações não governamentais. Faz-se necessário mencionar que segundo o Conselho da União Europeia (2016) algumas ações foram acordadas entre o bloco e a Turquia. Entre elas, destaca-se: todos os migrantes irregulares que cruzarem as fronteiras da Turquia para a Grécia a partir de março de 2016 deverão ser retornados para a Turquia (sem que seja realizada expulsões coletivas), prevenção, por parte da Turquia, de que novas rotas por mar ou terra fossem estabelecidas por migrantes ilegais, e cooperação conjunta para melhoria das condições humanitárias na Síria, principalmente em áreas próximas à Turquia.

Em contrapartida a esse acordo, foi estabelecido, conforme citado pelo Conselho da União Europeia (2016), o esquema “um por um”, o qual reforça que para cada refugiado sírio retornado da Grécia à Turquia, outro refugiado sírio da Turquia seria reinstalado na União Europeia. No entanto, esse esquema foi limitado a uma quantidade de 18mil pessoas, podendo ser estendido para mais 54mil pessoas, e caso viesse a exceder esse número, seria descontinuado. Segundo a Anistia Internacional (2017), o financiamento para facilitar os custos de recepção dos refugiados na Turquia também foi garantido pelo bloco e superou 6 bilhões de euros. Por fim, foi facilitado o processo de viagem sem visto para nacionais da Turquia e instituído que o processo de adesão seria novamente voltado a ser objeto de discussão entre a UE e Turquia.

A Anistia Internacional (2017) destaca que o acordo promoveria o retorno de certas categorias de pessoas cruzando irregularmente as fronteiras da Grécia para a Turquia. Entre as categorias previstas no acordo estavam as pessoas que não tiveram solicitações de refúgio aceitas pela Grécia, seja por serem julgadas não fundadas nos preceitos das normas internacionais estabelecidas ou por serem inadmissíveis. A última categoria mencionada é um novo elemento no acordo com a Turquia e, conforme mencionado pela Anistia (2017), pode permitir que Estados-membros rejeitem as solicitações de refúgio sem realizar uma análise substanciada. Além disso, a organização menciona que o acordo reforçou o aspecto de proteção das fronteiras da UE, pois a Turquia se comprometeu em atuar na prevenção de migração ilegal nas rotas marítimas ou terrestres entre Turquia e UE.

Carrera e Guild (2016) colocam que três fatores relacionados aos direitos humanos podem ser mencionados ao se analisar o acordo firmado entre Turquia e UE. Os fatores mencionados pelos autores são: (1) a lei da União Europeia proíbe a expulsão coletiva indivíduos, no entanto o acordo com a Turquia facilitaria esse meio; (2) o princípio de *non-refoulement* torna-se obstáculo para o retorno de solicitantes de refúgio à Turquia sem que esses indivíduos possam realizar suas solicitações ou que qualquer tipo de análise dessas solicitações seja realizada e (3) a falta de análises conclusivas a fim de se determinar que a Turquia é um país seguro para essa recepção de um grande número de refugiados.

Em suma, através da análise da Anistia Internacional (2017) em seu relatório, apesar da Turquia se configurar como uma grande receptora de sírios e solicitantes de refúgio de outros países, não se sabe se o país poderia ser considerado um lugar seguro para solicitantes de refúgio, visto que o seu sistema de refúgio é limitado geograficamente a países europeus, conforme a Convenção de 1951. Além disso, as capacidades para atender necessidades básicas da população de refugiados são colocadas em dúvida por análises da organização não-governamental.

A HRW (2017) observou-se que o fluxo de refugiados vindos por rotas marítimas diminuiu drasticamente se comparado aos anos anteriores a 2016. Isso ocorreu, principalmente, devido ao fechamento de fronteiras na rota dos Balcãs, por meio do acordo com a Turquia. Além disso, a organização menciona que o progresso quanto aos processos de reinstalação, previstos no acordo estabelecido entre UE e Turquia, em Estados-membros do bloco foi pequeno, com cerca de 10 países não reinstalando sequer um refugiado. Essa falha nas respostas acordadas após o estabelecimento da Agenda fez com que as expectativas para um programa permanente de reinstalação não se concretizassem.

Para além das falhas nas propostas de contenção da crise de refugiados, ainda existem as divisões estabelecidas entre os Estados-membros da UE. Cierco e Silva (2016) apontam que o grande fluxo de migrantes no ano de 2015 colocou os Estados-membros em ações por busca dos interesses e defesa nacionais. Assim, os princípios e valores defendidos dentro do bloco, como solidariedade, direitos humanos e sistema de fronteiras livres, foram colocados abaixo desses interesses nacionais. Ademais, os autores discorrem sobre as ações securitizadoras do bloco, por meio da proteção das fronteiras.

Por mais que as questões referentes a refúgio sejam de responsabilidade compartilhada, a política de refúgio depende da incorporação dos Estados-membros. Conforme apresentado anteriormente, os aparatos legais, como as diretivas propostas pela UE, dependem da transposição em nível nacional. Nesse sentido, ainda em consonância com Cierco e Silva (2016), os Estados-membros buscam implementar medidas alinhadas com seus próprios interesses e com uma perspectiva securitizadora, protegendo suas fronteiras. Por esse motivo, alguns Estados-membros lançaram ações individuais e sem se utilizar dos preceitos de partilha equitativa das responsabilidades definidas pela UE.

A Grécia, conforme destacado pelos autores, foi um exemplo de Estado-membro que promoveu ações individuais, fechando suas fronteiras com a Turquia no ano de 2012 por meio de construção de muros. Contudo, existem Estados-membros, que mesmo agindo por conta própria e burlando aspectos da política de refúgio na UE, se mostraram solidários diante da crise de refugiados. Segundo Magalhães (2016), a Alemanha assumiu um sistema de quotas próprio para acolhimento de refugiados, se configurando como um exemplo de *comprehensive approach* para o contexto da crise de refugiados e firmando um gesto de solidariedade que se alinha com os valores da União Europeia, mas que transpõe as regras de refúgio estabelecidas pelo bloco.

É por essa diferença de ações tomadas em nível nacional por parte dos Estados-membros que a próxima seção busca elencar as respostas de dois Estados-membros da União Europeia. É relevante observar que Grécia e Alemanha serão os países analisados por serem notáveis no contexto da crise dos refugiados. O primeiro Estado-membro é ponto de entrada e principal rota na UE para os refugiados, sendo o país com o maior fluxo de pessoas chegando, já o segundo estabeleceu políticas próprias para recepção de refugiados, e também possui um alto índice de solicitações de refúgio, conforme analisado no capítulo anterior.

3.2 AÇÕES DE ESTADOS-MEMBROS NO CONTEXTO DA CRISE DOS REFUGIADOS

3.2.1 Alemanha

Para Archick (2016) a crise dos refugiados criou divisões dentro da União Europeia. Países fronteiriços, como Grécia e Itália, demonstravam desânimo quanto a falta de solidariedade de outros Estados-membros, no entanto, outros países possuíam visões diferentes, ressaltando que políticas de refúgio, como a da Alemanha e Suécia, seriam responsáveis por atrair um maior fluxo de refugiados. Holmes e Castañeda (2016) observam que a maior economia da Europa, a Alemanha, desempenhou um papel notável ao responder à crise dos refugiados em 2015. O Estado-membro foi o principal ator de notícias midiáticas, ocupando um papel político de destaque na mídia.

Holmes e Castañeda (2016) complementam que houve diferentes posicionamentos sobre a crise. Alguns países optaram por “devolver” os refugiados, como foi o caso de Israel, outros utilizaram de respostas violentas, notadamente a Hungria e sua política de fechamento de fronteiras. Ademais, a Alemanha se posicionou de maneira hospitaleira e, conforme as autoras, isso se deve às recentes memórias de fascismo e xenofobia que o país vivenciou.

Juran e Broer (2017) colocam que os procedimentos de refúgio na Alemanha são realizados de duas formas. A primeira delas se refere a indivíduos que solicitam refúgio pela primeira vez, caso essa solicitação seja rejeitada ou retirada, outra é realizada, se configurando como a segunda forma. Além disso, é mencionado que em 2015 a Alemanha, juntamente com outros Estados da União Europeia suspenderam o Regulamento de Dublin para sírios, a fim de dar celeridade às análises das solicitações de refúgio baseadas em conceitos humanitários.

Holmes e Castañeda (2016) relatam que a Alemanha anunciou medidas para acolher sírios, mesmo que esses não tenham solicitado refúgio no país que realizaram a entrada. Essas medidas, conforme Juran e Broer (2017), possibilitaram que nos primeiros quatro meses de 2016 cerca de 90% das solicitações de refúgio por parte de sírios fossem realizadas na Alemanha.

Além disso, ainda é observado por Juran e Broer (2017) que existe um sistema de cotas internas da Alemanha. O sistema de refúgio alemão, denominado EASY³⁴, faz o controle das solicitações de refúgio para os 16 estados federais (länder, como denominados) do país. É ressaltado que o solicitante de refúgio deve proceder com sua solicitação para que o sistema faça a distribuição dos indivíduos entre os estados. Dessa forma, através do Königstein Key³⁵, cada estado é responsável por aceitar uma porcentagem de solicitantes de refúgio e refugiados. Magalhães (2016) menciona que o sistema de quotas é baseado na densidade populacional e rendimento fiscal de cada região federada.

Apesar de, segundo Juran e Broer (2017), existirem medidas para integração voltadas a solicitantes de refúgio e refugiados, como cursos voltados para aprendizado da língua alemã e o país se configurar como um receptor de refugiados, ainda existem situações de discriminação e xenofobia. O relatório da HRW (2016), por exemplo, coloca que a falta de padrões coesos e medidas obrigatórias, faz com que os abrigos para refugiados não possuam medidas protetivas contra abuso de solicitantes de refúgio, como crianças e mulheres. Além disso, segundo a Anistia Internacional (2017) houve dezenas de manifestações anti-refugiados e anti-muçulmanos, e ataques a abrigos persistiram em 2016, com cerca de mil e oitocentos crimes contra solicitantes de refúgio registrados por autoridades. A organização não-governamental internacional também relata que organizações da sociedade civil reportaram diversas revistas policiais discriminatórias em minorias étnicas e religiosas.

Segundo a HRW (2016), como resultado da política de recepção dos refugiados, a Alemanha precisou aumentar as equipes e financiamentos para responder ao aumento no número de solicitações de refúgio. Além disso, novos centros de recepção foram criados no Estado-membro. No entanto, foi observado no relatório de 2017 da mesma organização não-governamental internacional que mudanças também foram realizadas na política e legislação de refúgio. A HWR (2017) menciona que medidas restritivas de reunificação familiar foram implementadas para aquelas pessoas que não fossem garantidas o status de refugiados. Além disso,

³⁴ O EASY se refere ao sistema utilizado para a distribuição inicial, quotas, de solicitações de asilo. É orientado em coordenação com o Königstein Key.

³⁵ A distribuição realizada pela Alemanha se utiliza de um programa de cotas denominado "Königstein key". Calculado anualmente pelo Federation-Länder Commission.

mediante lei, benefícios para o status de residência permanente, foram condicionados a cooperação em matéria de integração, ou seja, o refugiado deveria preencher essas exigências.

3.2.2 Grécia

Lamb (2016) menciona que após a crise econômica grega seguiu a crise dos refugiados. Esses dois momentos destacam as relações entre Grécia e a União Europeia, em se tratando da crise econômica, e relações dos Estados -membros da UE, incluso Grécia, com o mundo islâmico. Para Cabot (2012), mesmo antes do período de crise e conseqüente emergência financeira, a Grécia já possuía um sistema de refúgio considerado uma área de “crise” para a União Europeia. A fronteira grega é considerada uma das mais permeáveis fronteiras externas, permitindo grande fluxos de pessoas. Cabot (2012) acrescenta que logo após os anos 90, com um aumento no fluxo de refugiados traçando a rota dos Balcãs, houve um número crescente de pessoas oriundas da África, partes da Ásia e Oriente Médio entrando em território europeu por meio da Grécia.

Esse grande fluxo de pessoas trouxe como desafio para as autoridades gregas o crime organizado. Lamb (2016) afirma que as autoridades gregas não possuíam recursos suficientes para lidar com o fluxo em massa de refugiados, já que ainda no ano de 2015 estava vivenciando os resultados da crise econômica. Diante dessa situação, o prefeito da ilha de Lesbos recorreu ao auxílio de instituições e organizações não-governamentais, pois o número de pessoas adentrando Lesbos estava em crescimento constante, chegando a ultrapassar o número de residentes da ilha.

No entanto, a Human Rights Watch (2013), reporta em seu relatório sobre eventos de 2012, que mesmo com mudanças no governo, ainda se mantiveram políticas de controle de fronteiras para contenção dos fluxos de refugiados. No ano de 2012 um muro entre Grécia e Turquia foi construído, e, além disso, problemas no sistema de refúgio grego persistiram. Segundo a HRW (2013), casos de tratamento degradante e sem proteção dos direitos humanos foram relatados em centros de detenção e julgados por meio do Tribunal Europeu de Direitos Humanos.

Lazaridis e Veikou (2015) mencionam que críticas por parte de organizações, como a HRW, e outros Estados-membros da União Europeia fizeram com que um

novo sistema de refúgio fosse estabelecido na Grécia em 2013. Além disso, foi observado que o mau funcionamento do sistema de refúgio grego fez com que solicitantes de refúgio tentassem alcançar os sistemas legais de outros Estados-membros da UE. Após serem liberados de condições de detenção, muitos dos solicitantes não aplicaram suas solicitações na Grécia, se dirigindo aos outros países em busca de proteção. Lazaridis e Veikou (2015) complementam que as medidas promovidas no âmbito da UE foram feitas a fim de auxiliar os esforços gregos para uma nova política de refúgio e de gerenciamento das fronteiras. O EASO, fundos de emergência estabelecidos e cooperação com a FRONTEX foram algumas dessas medidas promovidas para cooperação com a situação grega.

Em 2016, com os diálogos iniciados e o acordo UE-Turquia, mais reformas no sistema de refúgio ocorreram. O relatório AIDA (2016)³⁶ menciona que houve a transposição e reforma da Diretiva de Procedimentos de Refúgio (UE) em âmbito nacional (Grécia). No entanto, a Diretiva de Condições de Recepção não foi adotada pelo país. O relatório AIDA (2016) coloca, ainda, que o acordo entre UE e Turquia promoveu mudança nos procedimentos de refúgio da Grécia, colocando solicitantes de refúgio a um procedimento denominado *fast-track border procedure*, o qual, entre outras medidas, prevê que o processo de refúgio não deve ultrapassar duas semanas. Assim, de acordo com AIDA (2016) mudanças substanciais no sistema de refúgio grego foram realizadas após o acordo entre UE e Turquia. Moore e Ricker (2017) observam que essas mudanças promovidas pelo acordo viabilizaram que os centros de recepção de refugiados se tornassem centros de detenção, com condições semelhantes a prisões. Ademais, houve a imposição de uma medida geográfica restritiva para que os solicitantes aguardassem na Grécia as decisões de seu status.

Moore e Ricker (2017) citam que ainda existe a necessidade de reforma do sistema de refúgio grego. Apesar dos esforços para mudanças nas políticas de refúgio para que estivessem em concordância com as demandas da UE, o país precisa implementar um sistema melhor para determinar quem é solicitante de refúgio e quem se configura como migrante irregular. No entanto, conforme retratado pelos autores, isso necessitaria de suporte financeiro no âmbito do bloco. Segundo Lamb (2016), as

³⁶ AIDA refere-se a um sistema de informação do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, uma aliança entre organizações não-governamentais que advogam pelos temas. O objetivo desse sistema é contribuir para políticas de refúgio e práticas da Europa nessa área. O sistema produz relatórios de países da Europa com informações referentes a procedimentos de refúgio, detenção e proteção internacional.

respostas gregas para a crise de refugiados foram criticadas, contudo, ACNUR e o país concordaram que essa situação não seria somente de responsabilidade grega. Lamb (2016) menciona que o primeiro ministro, Alexis Tsipras, reconheceu a dificuldade grega, principalmente financeira, para a recepção do grande fluxo de refugiados. Dessa forma, a Grécia solicitou assistência e mais uma vez mencionou a necessidade de responsabilidade compartilhada entre os líderes da UE para lidar com a crise dos refugiados.

Apesar de ações visando responder à crise dos refugiados, tanto por parte da Alemanha e Grécia, é possível observar que grande parte das medidas se pautaram em tentativas de controle do fluxo de refugiados nesses Estados-membros. Medidas punitivas, como os centros de detenção gregos, ou restrições legislativas, como as empregadas no ano seguinte ao grande fluxo de refugiados à Alemanha, ressaltam o mencionando. Conforme explicitado por Carrera, Blockmans, Gros e Guild (2015) uma política focada em aspectos securitizadores, por parte dos Estados-membros e do bloco, pode influenciar na imagem externa da UE, tornando-se obstáculo para relações internacionais e assuntos exteriores.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar e descrever a política de refúgio da UE e as ações do bloco voltadas para a crise dos refugiados. Utilizou-se como marco temporal inicial para compor a análise da política de refúgio o Tratado de Lisboa, ratificado em 2009, por trazer mudanças notáveis no âmbito jurídico do bloco. Por se tratar de uma pesquisa descritiva, com utilização de dados primários e secundários, o trabalho não responde a questões específicas, limitando-se a descrever a política de refúgio da União Europeia de forma a verificar a diferença dessa política nos anos do período analisado.

No Capítulo 2 pretendeu-se analisar dados referentes ao fluxo de refugiados na UE. Nesse capítulo buscou-se compreender, principalmente, os desdobramentos da Primavera Árabe, bem como o resultado de conflitos prolongados no Oriente Médio e outros países da África. Diante disso, foi possível observar que ações tomadas por Estados-membros e pela própria UE tiveram impacto nos fluxos de refugiados ao longo dos anos, tendo como exemplos o controle restritivo das fronteiras ou o auxílio a países terceiros para promoção de medidas de cooperação conjuntas, como foi o caso do acordo UE- Turquia, referenciado também no Capítulo 3.

Ressalta-se, que a atual crise dos refugiados possui uma análise de natureza complexa, tanto na área quantitativa como no que se refere à definição do termo. A análise quantitativa dos fluxos de refugiados encontra obstáculo na divulgação de dados, seja por falta de concordância entre dados de organismos internacionais, seja pela dificuldade em se mensurar a exata quantidade de refugiados por parte dos países que os recebem. Outro obstáculo ao se analisar a política de refúgio e questões relacionadas a essa temática encontra-se no fato de que muitas pesquisas não separam os fluxos de migração irregulares dos fluxos de refugiados, referindo-se a esse fluxo misto quando se trata da atual crise dos refugiados.

A crise dos refugiados se desenvolveu a ponto de demandar uma resposta conjunta dos líderes do bloco em 2015. Nesse aspecto, verificou-se no Capítulo 3 as prioridades das instituições da UE. Planos da Comissão Europeia, como a Agenda para Migração Europeia, a fim de promover reformas no atual sistema de refúgio,

buscaram estabelecer políticas harmonizadas e comuns como resposta contexto humanitário e de proteção que o aumento do fluxo de refugiados requisitava.

No entanto, é observado que as reformas propostas e respostas dadas a atual crise de refugiados não se configuram como soluções duradoras, e pouco se foca nas questões envolvidas nesse tipo de solução, por exemplo, integração dos refugiados, como se fez referência no Capítulo 3. Ressalta-se que existe, em grande parte dos Estados-membros, preocupação em resguardar as fronteiras e evitar a chegada de uma maior quantia de refugiados em seus territórios, resultando em políticas de construção de barreiras físicas e retorno daqueles indivíduos para que haja minimização do fluxo de refugiados dentro do bloco.

Ao longo do trabalho, destacou-se que as migrações não são um fenômeno novo e fazem parte do “ser” humano. Foi notado, inclusive, que a Europa enfrentou nas últimas décadas diversos tipos de fluxos de refugiados, seja por dissolução do bloco soviético, conflitos em países africanos ou agravamento da crise síria.

Assim, por ser um fenômeno cíclico que reflete o contexto vivido pelo cenário internacional, a construção de um sistema de refúgio coeso e com responsabilidades compartilhadas no âmbito do bloco é necessária. Contudo, diante do abordado no trabalho, os Estados-membros da UE aparentam não estarem preparados para os desafios globais no contexto de refúgio. Isso se deve ao fato do bloco utilizar-se de medidas de reformulação, ou seja, de reformas do atual sistema de refúgio, a fim de responder ao contexto de crise enfrentado pelo bloco. As mudanças do SECA ou demais medidas legislativas referentes a refúgio são implementadas somente como reação ao aumento do fluxo de refugiados, e caso não houvesse esse agravamento, talvez reformas tão expressivas no sistema de refúgio, como a reforma de Dublin, não fossem planejadas.

Por fim, ressalta-se que ao se averiguar as respostas dadas por Estados-membros da UE, notadamente a Alemanha e Grécia, é possível concluir que algumas das ações verificadas, principalmente a construção de barreiras físicas e retorno de refugiados aos países de origem, desrespeitam os princípios de direitos humanos e solidariedade adotados pela União Europeia como valores fundamentais do bloco. Assim, ao passo que existe assistência humanitária aos países de origem dos refugiados, como é o caso da Síria, e medidas para responderem à atual crise dos refugiados, o bloco ainda enfrenta internamente dissonâncias sobre uma resposta

coesa e prolongada para atender ao contexto da crise dos refugiados de forma consonante com os valores e princípios adotados pela UE.

De fato, tem-se que o futuro da política de refúgio do bloco é incerto. Reformas no âmbito do SECA e ações de resposta aos conflitos em países terceiros ainda estão em curso. A tendência, após as medidas tomadas a partir de 2015, é que o fluxo de refugiados continue a decrescer dentro do bloco e cooperação com outros países continue sendo um dos principais focos da UE para contenção do fluxo de refugiados. No entanto, não é possível precisar se medidas de integração serão desenvolvidas e melhoradas, ou mesmo se o sistema de solicitação de refúgio terá a reformulação desejada por planos de instituições da UE, notadamente da Comissão Europeia, para coesão e divisão de responsabilidades entre os Estados-membros.

REFERÊNCIAS

AIDA. **Common asylum system at a turning point: refugees caught in Europe's solidarity crisis.** 2015. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_annualreport_2014-2015_0.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

AIDA. **Country Report: Greece.** 2016. Disponível em: <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>>. Acesso em: 20 out. 2017.

Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. **Global Trends – Forced Displacement in 2011.** 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/4fd6f87f9/unhcr-global-trends-2011.html?query=global%20trends>>. Acesso em: 05 out. 2017.

Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. **Global Trends – Forced Displacement in 2012.** 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/51bacb0f9/unhcr-global-trends-2012.html?query=global%20trends>>. Acesso em: 05 out. 2017.

Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. **Global Trends – Forced Displacement in 2013.** 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html?query=global%20trends>>. Acesso em: 05 out. 2017.

Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. **Global Trends – Forced Displacement in 2014.** 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html?query=global%20trends>>. Acesso em: 05 out. 2017.

Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. **Global Trends – Forced Displacement in 2015.** 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html?query=global%20trends>>. Acesso em: 05 out. 2017.

Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. **Global Trends – Forced Displacement in 2016.** 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html/>>. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. **Border fences and internal border controls in Europe.** 2017. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/55249>>. Acesso em: 07 out. 2017

_____. **Desperate Journeys: Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes.** 2017b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/updates/2017/2/58b449f54/desperate-journeys->

refugees-migrants-entering-crossing-europe-via-mediterranean.html>. Acesso em: 22 out. 2017.

_____. **The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees.** 2015. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5592bd059.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. **The Human Cost Of Fortress Europe: Human Rights Violations Against Migrants And Refugees At Europe's Borders.** 2014. Disponível em: <http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EUR_050012014__Fortress_Europe_complete_web_EN.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Amnesty International Report 2013: The State of the world's Human Rights.** 2013. Disponível em: <http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_en.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Amnesty International Report 2016/7: The State of the world's Human Rights.** 2017. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

ARAÚJO, Eneida Melo Correia de. **DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.** Revista Eletrônica do TRT6, Recife, v. 41, n. 1, p.21-52, jan.2015. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/56692400/revista-eletronica-do-trt-6-n-41/51>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

ARCHICK, Kristin. **The European Union: Current Challenges and Future Prospects.** 2016. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/R44249.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2017.

BABAYAN, Diana. **Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnerships.** 2010. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de [s.i], Department Of European Interdisciplinary Studies, College Of Europe Natolin Campus, Natolin, 2010.

BALZACQ, Thierry; CARRERA, Sergio. **MIGRATION, BORDERS AND ASYLUM: TRENDS AND VULNERABILITIES IN EU POLICY.** 2005. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/32586/1/25._Migration,_Borders_&_Asylum.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

BAMFORTH, Nicholas. **EUROPEAN UNION LAW, THE EUROPEAN CONVENTION, AND HUMAN RIGHTS. Virginia Lawyer: INTERNATIONAL PRACTICE SECTION,** Virginia, v. 38, n. 1, p.38-42, fev. 2010.

BATISTA, Vanessa Oliveira. O FLUXO MIGRATÓRIO MUNDIAL E O PARADIGMA CONTEMPORÂNEO DE SEGURANÇA MIGRATÓRIA. **Revista Versus**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.68-78, jan. 2009.

BORDIGNON, Massimo; MORICONI, Simone. **The case for a common European refugee policy**. 2017. Disponível em: <<http://bruegel.org/2017/03/the-case-for-a-common-european-refugee-policy/>>. Acesso em: 28 out. 2017.

BORGES, Bruno Barbosa. Direitos Fundamentais Na União Européia: Uma Breve Reflexão Sobre A Carta Dos Direitos Fundamentais. **Revista Jurídica Uniaraxá**, Araxá, v. 13, n. 12, p.63-80, ago. 2009.

CABOT, Heath. The Governance of Things: Documenting Limbo in the Greek Asylum Procedure. **Polar: Political And Legal Anthropology Review**, [s.l.], v. 35, n. 1, p.11-29, maio 2012.

CARRERA, Sergio; HERTOG, Leonhard Den; PARKIN, Joanna. **EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring**: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?. 2012. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.688.3779&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

CARRERA, Sergio. The Impact Of The Treaty Of Lisbon Over EU Policies On Migration, Asylum And Borders: The Struggles Over The Ownership Of The Stockholm Programme. In: GUILD, Elspeth. **The First Decade of EU Migration and Asylum Law**. Boston: Martinus Nijhoff, 2012. p. 227-254.

CARRERA, Sergio; GUILD, Elspeth. The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?. **Ssrn Electronic Journal**, [s.l.], p.1-10, nov. 2008. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1333530>.

CARRERA, Sergio et al. **The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities**. 2015. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/eu-s-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities>>. Acesso em: 28 out. 2017.

CARRERA, Sergio; GUILD, Elspeth. **EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges**. 2016. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/eu-turkey-plan-handling-refugees-fraught-legal-and-procedural-challenges>>. Acesso em: 20 out. 2017.

CASALEIRO, Paula. Convenção Europeia dos Direitos Humanos: contributo para a proteção das crianças em conflito com a lei. **E-Cadernos Ces**, Coimbra, v. 20, n. 1, p.9-28, dez. 2013. Disponível em: <<http://eces.revues.org/1638>>. Acesso em: 11 ago. 2017

CIERCO, Teresa; SILVA, Jorge Tavares da. The European Union and the Member States: two different perceptions of border. **Rev. Bras. polít. int.**, Brasília, v. 59, n. 1, e003, 2016. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000100203&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 ago. 2017

CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-solórzano. **European Union Politics**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. 485 p.

COLLETT, Elizabeth. EU cooperation with third countries: rethinking concepts and investments. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 51, n. 1, p.40-44, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **European Commission - Enlargement - Acquis**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/acquis_en>. Acesso em: 08 set. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA COM (2009) **Justice, Freedom And Security In Europe Since 2005: An Evaluation Of The Hague Programme And Action Plan**. COM (2009) 263 final, Bruxelas: Comissão Europeia

COMISSÃO EUROPEIA. **The Future EU Justice and Home Affairs Agendas: Questions and Answers**. 2014. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-174_en.htm>. Acesso em: 01 nov. 2017

COMISSÃO EUROPEIA. IP/15/4813. **Press Release - Joint Foreign and Home Affairs Council: ten point action plan on migration**. 2015a. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_pt.htm>. Acesso em: 10 set. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. COM(2015) 240 final. **Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions :A European Agenda On Migration**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf>. Bruxelas, 2015. Acesso em: 10 set. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **MEMO/15/5860. EU-Turkey joint action plan**. 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm>. Acesso em: 04 out. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. COM(2016) 270 final. **Proposal For a Regulation 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 in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)**. 2016. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. COM (2016) 197 final. **Communication From The Commission To The European Parliament And The Council: Towards A Reform**

Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe. 2016b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA COM(2016) 385 final. **Communication from the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** 2016c. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0385>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

CONNOR, Phillip. **Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015.** 2016. Disponível em: <<http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

CONSELHO EUROPEU. **The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens.** 2010. Disponível em: <<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Stockholm-Programme.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **REGULAMENTO (UE) N.º 604/2013 de 26 de junho de 2013:** que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **EU-Turkey statement, 18 March 2016.** 2016. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **COUNCIL CONCLUSIONS ON THE ACTION PLAN ON HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY 2015 - 2019.** 2015. Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/en/pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Human Rights of Migrants, Refugees, Stateless Persons, Victims of Human Trafficking and Internally Displaced Persons: Norms and Standards of the Inter-American Human Rights System.** 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/HumanMobility.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.

CORTINOVIS, Roberto. The Challenge of Migration in the Mediterranean and the European Union's Response. In: BENGUERNA, Mohamed; MANGONE, Emiilliana

(Ed.). **Beyond the Borders: THE MEDITERRANEAN BETWEEN CULTURES, MIGRATIONS AND LIFE-WORLD.** Itália: Icsr Mediterranean Knowledge, 2016. p. 87-102. Disponível em: <<http://www.mediterraneanknowledge.org/publications/index.php/bookseries>>. Acesso em: 25 out. 2017.

COSTA, Marcela de Jesus. **Sistema Europeu Comum de Asilo e Direitos Fundamentais: o "apport" jurisprudencial do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.** 2016. 60 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade do Porto, Porto, 2016

CRISP, Jeff. Refugees and the Global Politics of Asylum. **The Political Quarterly**, [s.l.], v. 74, n. 1, p.75-87, ago. 2003. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-923x.2003.00582.x>

DOUGLAS-SCOTT, S.. The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. **Human Rights Law Review**, [s.l.], v. 11, n. 4, p.645-682, 28 nov. 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/hrlr/ngr038>.

DUSTMANN, Christian et al. On the Economics and Politics of Refugee Migration. In: PANEL MEETING OF ECONOMIC POLICY, 64., 2016, Londres. **Discussion Paper Series On the Economics and Politics of Refugee Migration.** Londres: Centre For Research And Analysis Of Migration, 2016. p. 1 - 64

EINARSEN, Terje. **The European Convention on Human Rights and the Notion of an Implied Right to de facto Asylum.** *International Journal Of Refugee Law.* Oxford, p. 361-389. jan. 1990.

EISELE, Katharina. **The External Dimension of the EU's Migration Policy: Towards a Common EU and Rights-Based Approach to Migration? Migration Policy Brief.** Maastricht, p. 1-7. jun. 2014. Disponível em: <<https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1387544160.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

Ernst And Young (EY). **Managing the EU migration crisis: From panic to planning.** 2016. Disponível em: <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-managing-the-eu-migration-crisis/\\$FILE/ey-managing-the-eu-migration-crisis.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-managing-the-eu-migration-crisis/$FILE/ey-managing-the-eu-migration-crisis.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2017

European Stability Initiative. **THE REFUGEE CRISIS THROUGH STATISTICS.** 2017. Disponível em: <<http://www.esiweb.org/pdf/ESI - The refugee crisis through statistics - 30 Jan 2017.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017

EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded).** 2017. Disponível em: <<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>>. Acesso em: 20 out. 2017

Executive Committee Of The High Commissioner's Programme. **The role of host countries: the cost and impact of hosting refugees.** 2011. Disponível em:

<<http://www.unhcr.org/excom/standcom/4de4f7959/role-host-countries-cost-impact-hosting-refugees.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

FAKHOURY, Tamirace. Securitising Migration: The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Upheavals. **The International Spectator**, [s.l.], v. 51, n. 4, p.67-79, out. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2016.1245463>.

FAURE, Raphaëlle; GAVAS, Mikaela; KNOLL, Anna. Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy. Londres: Overseas Development Institute, 2015.

FRATZKE, Susan; SALANT, Brian. Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe. 2017. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/research/tracing-channels-refugees-use-seek-protection-europe>>. Acesso em: 10 out. 2017.

GEDDES, Andrew. **Immigration and European Integration: Beyond fortress Europe?** 2. ed. Manchester: Manchester University Press, 2008. 217 p.

GEDDES, Andrew. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. **International Migration**. Oxford, p. 22-42. fev. 2001.

GOODWIN-GILL, G. S.. The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement. **International Journal Of Refugee Law**, [s.l.], v. 23, n. 3, p.443-457, 14 jul. 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eer018>.

GRIGONIS, Simas. EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection. **International Comparative Jurisprudence**, [s.l.], p.93-98, jan. 2017. Mykolas Romeris University. <http://dx.doi.org/10.1016/j.icj.2017.01.003>.

GRUPPELLI, Jaqueline Lisboa; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. A UNIÃO EUROPÉIA E OS DIREITOS HUMANOS DOS IMIGRANTES EXTRACOMUNITÁRIOS. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Ufsm**, [s.l.], v. 2, n. 3, p.1-11, 13 dez. 2007. Universidad Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/198136946807>.

GUILD, Elspeth; COSTELLO, Cathryn; GARLICK, Madeline; MORENO-LAX, Violeta. 2015. **“Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”**. Paper (83) in Liberty and Security. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/enhancing-common-european-asylum-system-and-alternatives-dublin>. Acesso em: 07 out. 2017.

GUTERRES, António. **Statement by UN High Commissioner for Refugees, António Guterres on refugee crisis in Europe.**2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/press/2015/9/55e9459f6/statement-un-high-commissioner-refugees-antonio-guterres-refugee-crisis.html>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

HAMPSHIRE, James. Speaking with one voice?: The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation. **Journal Of Ethnic And Migration Studies**, Londres, v. 1, n. 1, p.2-16, Dez.2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2015.1103036>>. Acesso em: 10 set. 2017

HOLMES, Seth M.; CASTAÑEDA, Heide. Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death. **American Ethnologist**, [s.l.], v. 43, n. 1, p.12-24, 18 jan. 2016. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/amet.12259>

HOLZINGER, Katharina; KNILL, Christoph. Causes and conditions of cross-national policy convergence. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 12, n. 5, p.775-796, out. 2005. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500161357>.

HUMAN RIGHTS WATCH. **THE MEDITERRANEAN MIGRATION CRISIS: Why People Flee, What the EU Should Do**. 2015b. Disponível em: <https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/eu0615_web.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2011**. 2011. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2011>>. Acesso em: 20 out. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2012**. 2012. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2012>>. Acesso em: 20 out. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2013**. 2013. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2013>>. Acesso em: 20 out. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2014**. 2014. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2014>>. Acesso em: 20 out. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2015**. 2015. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2015>>. Acesso em: 20 out. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2016**. 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2016>>. Acesso em: 20 out. 2017

HUMAN RIGHTS WATCH. **EU Policies Put Refugees At Risk: An Agenda to Restore Protection**. 2016b. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>>. Acesso em: 05 out. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2017**. 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/european-union>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

HUYSMANS, Jef. The European Union and The Securitization of Migration. **Journal Of Common Market Studies**. Oxford, dez. 2000. p. 751-777.

JACOBSEN, Christen Boye. **Implementing the Acquis Communautaire: the fight over 80.000 pages.** 2002. Disponível em: <<http://www.rgsl.edu.lv/images/stories/publications/RWP7Jacobsen.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro** / Liliana Lyra Jubilut. - São Paulo: Método, 2007.240p.: Apêndice

JUNCKER, Jean-claude. **Estado da União de 2015: É Tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade.** 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pt.htm?locale=FR>. Acesso em: 10 out. 2017.

JURAN, Sabrina; BROER, P. Niclas. A Profile of Germany's Refugee Populations. **Population And Development Review**, [s.l.], v. 43, n. 1, p.149-157, 21 fev. 2017. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/padr.12042>.

KAUNERT, C.; LEONARD, S.. The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection? **Refugee Survey Quarterly**, [s.l.], v. 31, n. 4, p.1-20, 1 dez. 2012. Oxford University Press (OUP)

KLEPP, Silja. A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea. **European Journal of Migration and Law**, Leiden, v. 12, n. 1, p.1-21, jan. 2010.

LAMB, Ismini A.. The Gates of Greece: Refugees and Policy Choices. **Mediterranean Quarterly**, [s.l.], v. 27, n. 2, p.67-88, jun. 2016. Duke University Press. <http://dx.doi.org/10.1215/10474552-3618072>.

LASSEN, Christian Kvorning. **Reforming the Common European Asylum Policy (CEAS).** 2017. Disponível em: <<http://www.europeum.org/en/articles/detail/1500/reforming-the-common-european-asylum-policy-ceas>>. Acesso em: 28 out. 2017.

LAVENEX, Sandra. The Europeanization of Refugees Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies. **Journal Of Common Market Studies**. Oxford, p. 851-874. dez. 2001.

LAZARIDIS, Gabriella; VEIKOU, Mariangela. RETRACTED: The Right to Asylum and EU Asylum Procedure in Greece. **Sociological Research Online**, [s.l.], v. 20, n. 2, p.1-12, maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.5153/sro.3654>.

MAGALHÃES, Patrícia Santos. **A União Europeia e a Segurança Humana – O Caso dos Refugiados Sírios.** 2016. 253 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2016.

MARCELINO, Patrícia - «A “Primavera Árabe” e o Fluxo de Refugiados para a União Europeia: Comunicação num Cenário de Crise». In **Nação e Defesa**. 5ª Série, Nº 132, 2012, pp. 61-82.

MELO, Verônica Vaz de. O sistema político democrático de direito da União Européia. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 70, nov 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7007>. Acesso em set 2017.

MONZINI, Paola. **Recent Arrivals of Migrants and Asylum Seekers by Sea to Italy: Problems and Reactions** (ARI). 2011. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/mediterranean+arab+world/ari75-2011>. Acesso em: 20 out. 2017.

MOORE, Catherine; RICKER, Ariel (Ed.). **The Use of Detention for Asylum Seekers and Migrants in Europe and Greece** (Policy Paper). 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2911417>. Acesso em: 22 out. 2017

MOUNTZ, Alison; LOYD, Jenna M.. Constructing the Mediterranean Region: Obscuring Violence in the Bordering of Europe's Migration "Crises". **ACME: An International Journal for Critical Geographies**, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 173-195, mar. 2015. ISSN 1492-9732. Available at: <<https://www.acme-journal.org/index.php/acme/article/view/1003>>. Date accessed: 24 oct. 2017.

ONU. **CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 01 set. 2017.

PAPADEMETRIOU, Theresa. **Refugee Law and Policy: European Union**. 2016. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. **Inphographic: asylum applications in the UE**. [S.l.]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_en.ht>. Acesso em: 10 out. 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. **European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies (2015/2660(RSP))**. 2015. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>>. Acesso em: 01 out. 2017.

PASCOUAU, Yves. **The future of the area of freedom, security and justice**: Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run. 2014. Disponível em: <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4092_discussion_paper.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

PEERS, Steve. Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon. **European Journal of Migration and Law**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.219-247, 1 set. 2008. Brill Academic Publishers. <http://dx.doi.org/10.1163/157181608x317354>

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis. (coords.) *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 57-8.

PIOVESAN, Flávia **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Temas de direitos humanos**. – 9.ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2016. 664p.

REIS, Rossana Rocha e MENEZES, Thais Silva. **Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado**. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2014, vol.22, n.49, pp.61-83.

POLICY DEPARTMENT C: Citizens' Rights And Constitutiona AffairsI. **What system of burden-sharingbetween Member States for the reception of asylum seekers?** 2010. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET\(2010\)419620_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET(2010)419620_EN.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2017.

SALEHYAN, Idean. Refugees and the Study of Civil War. **Civil Wars**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.127-141, jun. 2007. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13698240701207286>.

SANTOS, Luciana. **OS DIREITOS FUNDAMENTAIS na UNIÃO EUROPEIA: AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELO TRATADO DE LISBOA**. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade do Porto, Porto, 2011.

SELANEC, Nika Bačić. A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation. **Croatian Yearbook Of European Law And Policy**, [s. L.], v. 11, n. 1, p.73-114, nov. 2015.

SCHLENKER, Andrea. **Fortress Europe**. 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781118663202.wberen516/abstract?userIsAuthenticated=false&deniedAccessCustomisedMessage=>>>. Acesso em: 20 out. 2017.

SCHNEIDER, Eliete Vanessa; BEDIN, Gilmar Antônio. A Proteção Internacional Dos Direitos Humanos E O Sistema Interamericano: A Importância de mais um Nível de Garantia dos Direitos Humanos. **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí**, Ijuí, v. 38, n. 1, p.3-19, dez. 2012.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade do. A Imigração na Europa: ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. **Seqüência**, Florianópolis, v. 66, n. 1, p.235-259, jul. 2013

SODER, Rodrigo Magno. **O Direito de Asilo na União Europeia**: Um olhar normativo sobre a "Europa-Fortaleza".2007. 197 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

TAIAR,Rogério. **Direito Internacional Dos Direitos Humanos**: Uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. 2009. 321 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

TAPADAS, Gonçalo Miguel Sousa. **O TRATADO DE LISBOA NO PROJECTO DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA**. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011.

TRAUNER, Florian. Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. **Journal Of European Integration**, [s.l.], v. 38, n. 3, p.311-325, 24 mar. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>.

UNIÃO EUROPEIA: European Asylum Support Office (EASO), **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: A Judicial Analysis**. August 2016. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/57da841b4.html> Acesso em: 14 September 2017

UNIÃO EUROPEIA. **TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (VERSÃO CONSOLIDADA)**. 2016. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 02 set. 2017.

WHITE, Simone. Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. **Amicus Curiae**, [s.l.], v. 2011, n. 86, p.7-12, 23 nov. 2011. School of Advanced Study. <http://dx.doi.org/10.14296/ac.v2011i86.1251>.

WOZNIAK, Anna. **Towards the Common European Asylum System**. 2015. 77 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Public International And European Law, Universidade de Wroclaw, Wroclaw, 2015.

ZETTER, Roger; GRIFFITHS, David; FERRETTI, Silva. **An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000**. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.470.162&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

Tratado	Ano	Descrição
Maastricht	1993	<ul style="list-style-type: none"> -Institucionalizou a União Europeia a fim de criar uma “união mais próxima entre pessoas da Europa”. -Introduziu o modelo dos três pilares, garantindo novas formas de cooperação intergovernamental. - Estabeleceu o processo de codecisão e teve como objetivo preparar o bloco para a união monetária.
Amsterdã	1999	<ul style="list-style-type: none"> - Teve como prioridade preparar a UE para o alargamento. - Absorveu a Convenção do Espaço de Schengen para as leis da UE. - Aumentou as áreas do bloco que se utilizam do sistema de decisão de maioria qualificada. - Aumentou o papel do pilar de Política Externa e de Segurança Comum (PESC)
Nice	2003	<ul style="list-style-type: none"> - Mudanças institucionais deixadas de fora do Tratado de Amsterdã, como o tamanho e composição da Comissão ou peso do voto do Conselho, foram levados em conta nesse tratado. -Estendeu o procedimento de maioria qualificada para o Conselho da União Europeia
Lisboa	2009	<ul style="list-style-type: none"> - Teve como objetivo estabelecer um bloco mais democrático e eficiente. - Realizou a emenda entre o TUE e TFUE. - Modificou os poderes da União Europeia para garantir a participação dos cidadãos, garantindo um maior poder ao Parlamento. - Resguardou a União Europeia como personalidade jurídica. -Tornou claro quais são as competências da União Europeia nas diversas áreas do bloco.

Fonte: Adaptação de Tratados da União Europeia.
Disponível em: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en

ANEXOS

Anexo 1 – Considerações sobre os Tratados da União Europeia

Anexo 2 – Tipos de Competências na União Europeia conforme disposto nos artigos 3º,4º e 6º do TFUE

Tipo de Competência	Descrição
Partilhada	A União Europeia e os Estados-membros adotam atos juridicamente legislativos e podem legislar nas áreas de competência partilhada. No entanto, os Estados-membros só podem agir quando a EU optar por não fazer. <i>O refúgio é uma competência compartilhada.</i>
Exclusiva	Só a União Europeia pode agir mediante atos juridicamente legislativos e possui competência para legislar sobre essas áreas. <i>As áreas de união aduaneira e política monetária são exemplos de competências exclusivas do bloco.</i>
De apoio	Quando existe a necessidade de apoio, coordenação ou de complementar os aparatos legislativos dessas áreas, a UE pode intervir nesses domínios. <i>Turismo, cultura e proteção civil são exemplos dessas áreas.</i>

Fonte: Adaptação de “A repartição das competências na União Europeia”.
 Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020>

Anexo 3 – Os programas da União Europeia

Programa	Ano	Principais ações em matéria de refúgio
Tampere	1999-2004	- Convergência em matéria civil no espaço de justiça. - Criação de uma política comum da União Europeia em matéria de refúgio e migração.
Haia	2001-2009	- Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios, com a criação do Fundo para as Fronteiras Externas e do Fundo para Refugiados. - Desenvolvimento de regras mínimas para os Estados-Membros em matéria de justiça civil e penal. -Partilha das responsabilidades para assegurar a solidariedade
Estocolmo	2009-2014	- Defesa dos princípios estabelecidos na CEDH e na CDFUE. -Reforço da FRONTEX (agência da União Europeia para Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas). -Estabelecimento do SECA.

Fonte: Adaptação de “Dossiê Espaço Liberdade, Segurança e Justiça”. Disponível em: <http://carloscoelho.eu/dossiers/view/689/691>

Anexo 4 – Fases do SECA³⁷

Instrumentos da primeira fase do SECA	Descrição
Diretiva de Proteção Temporária, 2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tem como objetivo estabelecer padrões mínimos para proteção temporária, causada por um fluxo em massa de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de retornarem ao seu país de origem, para se estabelecer equilíbrio entre os esforços envidados pelos Estados-membros no acolhimento dessas pessoas.
Regulamento EURODAC, 2000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelece a criação de um sistema comum de digitais dos solicitantes de refúgio.
Regulamento descrevendo regras para aplicação do Regulamento de Dublin, 2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelece regras e mecanismos a fim de auxiliar na determinação do Estado-membro responsável pela análise do pedido de refúgio de um nacional de país terceiro
Regulamento Dublin II, 2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institui regras para definir qual o Estado-membro responsável por examinar as solicitações de refúgio. ▪ Esse regulamento tem como objetivos: assegurar que os solicitantes de refúgio possuam acesso aos procedimentos necessários para a determinação do status de refugiados, evitar que múltiplas solicitações de refúgio sejam feitas ao mesmo tempo ou sucessivamente em Estados-membros diferentes.
Diretiva de Condições de Recepção, 2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institui padrões mínimos para a recepção de solicitantes de refúgio. ▪ Possui disposição sobre documentação, residência, liberdade de circulação, reunião familiar, educação, emprego, etc. ▪ Coloca em foco pessoas em condições especiais, como menores desacompanhados, idosos e vítimas de violência para proporcionar devida atenção e proteção.
Diretiva de Qualificação, 2004	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Define regras comuns de quais são os indivíduos que necessitam de proteção internacional, como refugiados ou aqueles de proteção subsidiária. ▪ Prove direitos de proteção contra o <i>refoulement</i>, direitos de documentos para viagem e acesso à educação, emprego, medidas de integração, saúde, etc.
Diretiva de Procedimentos de Refúgio, 2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instaura regras para os processos de solicitação de refúgio. ▪ Medidas de forma de solicitação, como a solicitação deve ser examinada, quais são os auxílios disponíveis pela UE para o solicitante, como recorrer e onde recorrer,

³⁷ O SECA consiste nas leis primárias da União Europeia, que se referem ao TFEU e o TUE, e nas leis secundárias. No entanto, apenas duas são regulamentos, ou seja, imediatamente aplicáveis aos Estados-membros.

	<p>etc. são algumas das medidas estabelecidas nessa diretiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A diretiva define regras mais coesas para que haja celeridade e eficiência durante as solicitações de refúgio quanto aos mecanismos necessários para que essas solicitações sejam realizadas.
--	---

Instrumentos da segunda fase do SECA	Descrição
Diretiva de Proteção Temporária, 2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não houve alterações.
Regulamento EURODAC, (reformulação) 2013	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delimita o prazo máximo para que informações sobre as digitais dos solicitantes de refúgio sejam enviadas para EURODAC. ▪ A reformulação permite o acesso às digitais dos solicitantes de refúgio para análise e comparação em investigações criminais.
Regulamento descrevendo regras para aplicação do Regulamento de Dublin, 2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não houve alterações.
Regulamento Dublin II (reformulação), 2013	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A reformulação promoveu o fortalecimento da proteção de solicitantes de refúgio ao longo do processo de análise da solicitação. ▪ Estabelece a obrigatoriedade do direito de recorrer às decisões de transferência por parte dos solicitantes de asilo. ▪ Estabelece que todo o procedimento relativo a Dublin não pode demorar mais de onze meses para ser finalizado.
Diretiva de Condições de Recepção (reformulação), 2013	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelece regras para que as condições de recepção, como direito à habitação, e direitos fundamentais para os refugiados sejam obedecidas. ▪ Estabelece procedimentos comuns acerca de detenção dos solicitantes de refúgio, para que seus direitos sejam respeitados. ▪ Reitera a necessidade de que solicitantes de refúgio tenham, em até nove meses, acesso a oportunidades de trabalho.
Diretiva de Qualificação (reformulação),	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reformula medidas para que os direitos sejam garantidos e a integração de refugiados ocorra. ▪ Define as regras para garantir proteção internacional.
Diretiva de Procedimentos de Refúgio (reformulação), 2013	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A reformulação dessa diretiva buscou garantir que as decisões de refúgio fossem realizadas de maneira ágil e justa. Além disso, a diretiva buscou garantir direitos e suporte necessário para menores desacompanhados e vítimas de tortura. ▪ Os procedimentos para decisões sobre pedidos de refúgio se tornaram mais claros e especificou-se que o processo de análise dos pedidos não deveria ultrapassar seis meses.

Fonte: Adaptação de “An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals A Judicial Analysis” do Escritório Europeu de Apoio ao Asilo (EEAS) – 2016 e “A Common European Asylum System” da União Europeia, 2014.

Anexo 5 – Tipos de instrumentos jurídicos da União Europeia

Atos juridicamente vinculativos

Regulamentos – Não precisa de transposição para nível nacional. É imediatamente e integralmente aplicável em todos os Estados-membros a partir da sua entrada em vigor. Torna não-aplicável qualquer norma nacional que não esteja de acordo com o regulamento disposto.

Diretivas – Cada Estado-membro deve elaborar os meios para se alcançar a diretiva em âmbito nacional. É válido para um Estado-membro, vários ou todo o conjunto. Deve haver adoção de transposição.

Decisões – Regula questões de destinatários específicos. As decisões podem ser diretamente aplicáveis nas mesmas condições do que as diretivas.

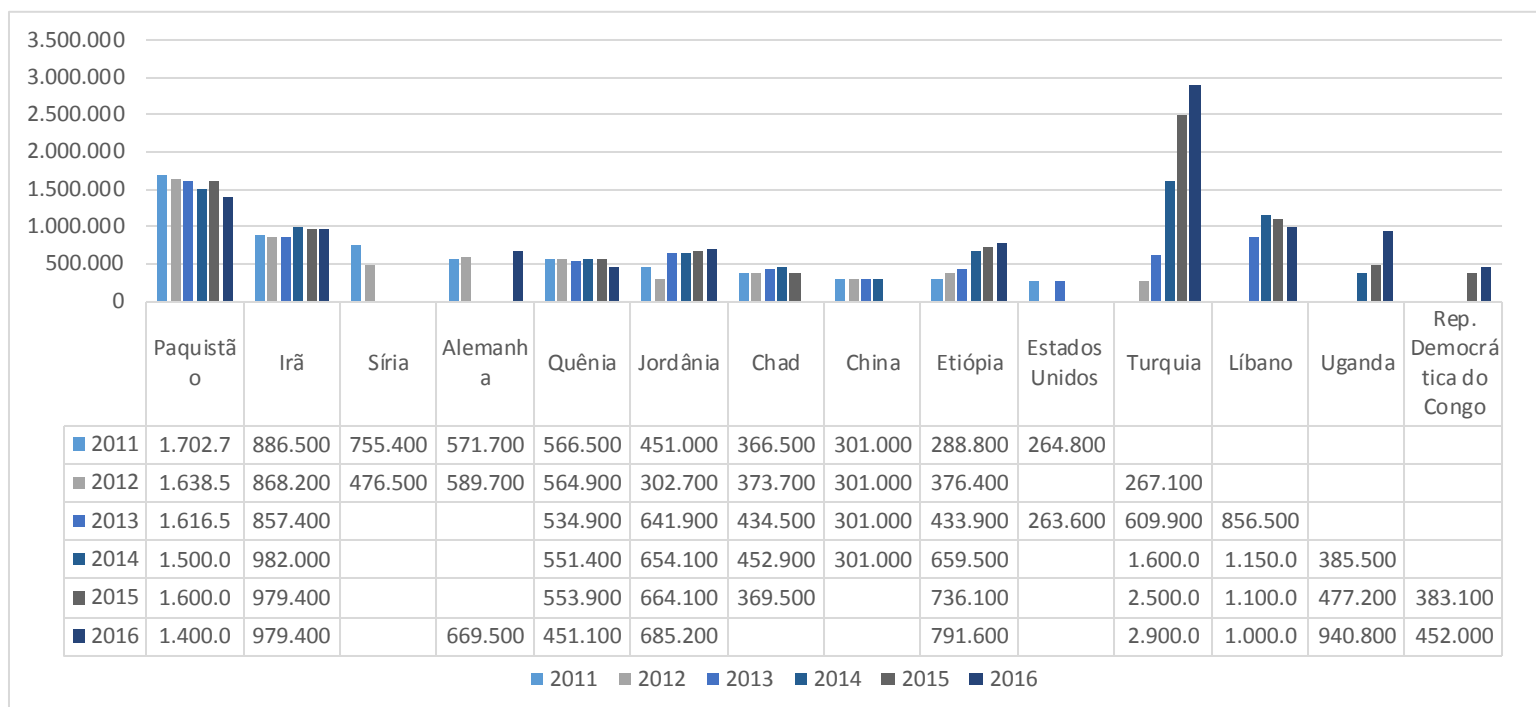
Atos não vinculativos

Recomendações – Não são obrigatórias e possuem como finalidade exercer um ponto de vista das instituições da União Europeia sobre uma determinada questão.

Pareceres – É um instrumento que emite uma declaração sobre uma opinião de uma instituição quanto a uma determinada questão. São preparados quando se está elaborando uma legislação, por exemplo.

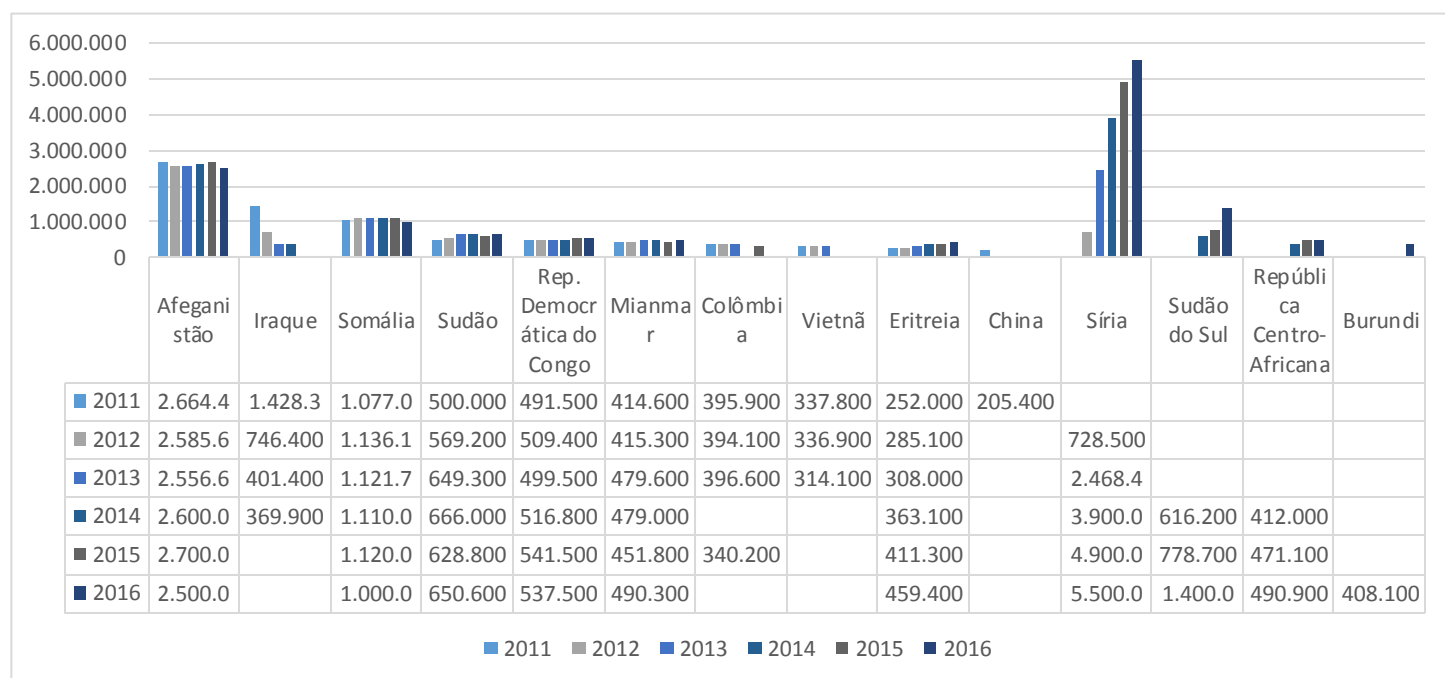
Fonte: Adaptação de “Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos”. Disponível em: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt

Anexo 6 - Principais países receptores entre os anos de 2011 a 2016



Fonte: Adaptação dos relatórios Acnur (2011,2012,2013,2014,2015,2016)

Anexo 7 - Principais países de origem entre os anos de 2011 a 2016



Fonte: Adaptação dos relatórios Acnur (2011,2012,2013,2014,2015,2016)

ANEXO 8 - Dados da FRONTEX para entrada ilegal nas fronteiras entre 2011 e 2016³⁸

	Mediterrâneo oriental (Grécia)	Mediterrâneo Central (Itália)	Outras Rotas	Total
2011	57.000 (43%)	64.300 (49%)	9.800	131.100
2012	37.200 (61%)	15.200 (25%)	8.200	60.500
2013	24.800 (32%)	45.300 (58%)	8.600	78.700
2014	50.800 (22%)	170.700 (74%)	9.300	230.800
2015	885.400 (84%)	15.400 (15%)	10.000	1.049.400
2016	182.534 (49%)	181.126 (48%)	10.658	374.318

Fonte: Adaptado do *European Stability Initiative*, 2017

³⁸ Nesta tabela, as "outras rotas" e os totais não incluem detecções de cruzamentos de fronteiras ilegais na rota dos Balcãs Ocidentais, uma vez que praticamente todos os refugiados e migrantes detectados já haviam entrado e, novamente, a esquerda, a Grécia ou a Bulgária antes de chegarem aos Balcãs Ocidentais, então eles seriam contados em dobro. Eles também não incluem a rota circular da Albânia para a Grécia, que é usada pelos albaneses que vão para a Grécia para o trabalho sazonal e retornam novamente para a Albânia. A FRONTEX acredita que praticamente todos os cruzamentos ilegais das fronteiras da UE são detectados.