

A Crise de Refugiados na União Europeia e sua gestão entre 2015 e 2016

The Refugee Crisis in European Union and its management between 2015 and 2016

 <http://eoi.citefactor.org/10.11248/ehum.v12i1.2867>

Raul Amaro de Oliveira Lanari

Doutor em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
Professor de História e Relações Internacionais no Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH)
Email: ralanari@gmail.com



Florence Belo Sidney

Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH)
Email: beloflorence@gmail.com



Recebido em: 03/07/2019 – Aceito em 31/07/2019

Resumo: Este artigo analisa a capacidade da União Europeia de acolher os pedidos de asilo que recebeu nos últimos anos, bem como suas políticas e ações desenvolvidas, especialmente entre 2015 e 2016. Será explorado como a UE lida com o grande contingente migratório, com foco no auge da Crise de Refugiados de 2015/2016. Diante desta conjuntura, a União Europeia adotou medidas que demandaram solidariedade e união, tais como a realocação dos requerentes de asilo, a reinstalação de pessoas necessitadas de países vizinhos, a suspensão temporária do Regulamento de Dublin, o Acordo com a Turquia, entre outras. Tais medidas, no entanto, geraram reflexos no panorama interno dos Estados-membros do bloco. O trabalho propõe, portanto, uma análise sobre a capacidade da União Europeia de atender satisfatoriamente as demandas dos pedidos de asilo feitos em seu território em razão da crise de refugiados.

Palavras-Chave: União Europeia. Refugiados. Migração. Segurança. Fronteiras.

Abstract: This article's intent is to analyze the European Union's ability to host the asylum applications it has received in recent years, as well as its policies and actions, especially between 2015 and 2016. Thus, it will be explored how this economic and monetary union deals with the large immigrant contingent, focusing on the height of the refugee crisis where there has been a significant increase in immigration towards its territory. Given this situation, the European Union adopted measures that demanded solidarity and unity, such as the relocation of asylum seekers, resettlement of people in need from neighboring countries, temporary suspension of the Dublin Regulation, agreement with Turkey, and others. This essay proposes to analyze whether the European Union was able to satisfactorily meet the demands of asylum applications in its territory due to the refugee crisis.

Keywords: European Union. Refugees. Migration. Security. Borders.

Introdução

Os eventos migratórios marcantes nas relações internacionais do século XXI levaram a mudanças na ação e nas práticas dos atores dentro da ordem internacional visando adequação às necessidades que surgem em vista das constantes alterações no ordenamento internacional a garantia de segurança às populações e da defesa do Estado. Recentemente, milhares de refugiados saídos de regiões dominadas pelo Estado Islâmico (ISIS)¹, grupo muçulmano radical associado a atentados terroristas em todo

¹ Grupo jihadista que, em 2014, autoproclamou o seu califado na região do Iraque e da Síria, instalando a lei islâmica ou a sharia (código de leis do islão). O Estado Islâmico busca expandir seu território por meio de atos violentos, que incluem assassinatos em massa, decapitações incluindo alvos civis. É conhecido como ISIS ou IS na língua inglesa. Utilizaremos a sigla ISIS para nos referirmos à agremiação neste artigo.
²CARVALHO, Geopolítica e relações internacionais.

o mundo, têm se deslocado devido à onda de violência rotineira. O ISIS e seu califado ganharam força a partir da Guerra Civil da Síria, iniciada em 2011, ganhando os holofotes do noticiário internacional a partir de 2014. Observou-se, então, uma mudança no panorama geopolítico local com a consolidação dos conflitos neste cenário e o avanço do ISIS sobre o território de países como Síria e Líbia, impondo brutalmente seus valores à população local.²

O processo de radicalização política na Síria e na Líbia levou à criação de um grande contingente de migrantes que buscaram refúgio, primeiro, em regiões vizinhas. Com o avanço do ISIS, estes buscaram o continente europeu, acessível através de rotas marítimas perigosas, especialmente devido às condições de transporte. A Europa, por sua vez, teve e ainda tem de lidar com uma questão de caráter social e humanitária, sendo necessárias decisões que envolvem a melhoria dos aspectos logísticos para receber os refugiados e a conscientização da população sobre a emergência da crise, visto que a UE possui percepções individuais e sociais diferentes em relação a imigração³.

Sobre as tentativas de negociação de um novo acordo, a União Europeia (UE) propôs uma distribuição de cotas aos seus Estados-membros de modo que prestassem assistência aos refugiados e não sobrecarregassem apenas países que estão na costa mediterrânea, rota comum dos migrantes. Os países deveriam tomar medidas políticas para que os refugiados pudessem ter um lugar nas sociedades de destino. Considerando que a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, afirma o “princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”, é o desejo da Organização das Nações Unidas (ONU) que os estados reconheçam o problema dos refugiados, zelando pela aplicação dos convênios internacionais, evitando que a emergência da situação crie tensão entre os Estados.

Partindo da contextualização aqui realizada, colocamos nosso problema de pesquisa: como a União Europeia se organizou para receber os refugiados e lidar com o contingente imigratório em seu território nos últimos anos, em especial em 2015 e 2016? Teria sido a União Europeia capaz de atender satisfatoriamente aos pedidos de asilo em seu território?

Quanto aos métodos de pesquisa, o processo de estudo será revisão de literatura com base em artigos e periódicos; e análise de conteúdo e dados existentes, de forma a investigar os acontecimentos, reunindo aspectos oriundos das imigrações. Ademais, este estudo, conta com uma pesquisa exploratória, de modo a construir hipóteses sobre a concretização do tema proposto. Os métodos utilizados levam em consideração a pesquisa do tipo qualitativa, visando analisar, descrever e compreender o objeto estudado para definir o problema e observar o funcionamento da política da União Europeia para os refugiados. Em segunda instância, utiliza-se o método quantitativo, com dados numéricos para contextualizar o problema.⁴

Em nossa análise, buscaremos apoio na teoria do neo-institucionalismo, que possui ao menos três métodos de análise diferentes: o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e em especial o institucionalismo da escolha racional, foco de nossa atenção. Buscaremos, assim, analisar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos⁵ observados na União Europeia e seus países membros a diante da Crise de Refugiados em 2015 e 2016. Nossa hipótese é de que a União Europeia instituiu uma série de políticas e pareceres de modo a encontrar soluções para seus problemas para lidar com a crise de refugiados, porém, em muitos estados-membros, tais diretrizes falharam.

Para fundamentar nossa hipótese, apresentaremos as políticas migratórias e os acordos que ajudaram na tomada de decisão dos Estados perante a proposta de entrada

³ PASCOUAV, et.al., Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa, p. 89.

⁴ LAKATOS; MARCONI, Fundamentos de metodologia científica, p. 112

⁵ HALL, TAYLOR, As três versões do neo-institucionalismo, p.9.

dos refugiados e buscaremos analisar como a UE procedeu institucionalmente ante o grande contingente de pedidos de asilo recebidos com foco em dois exemplos: o Acordo com a Turquia e o Regulamento de Dublin. Por fim, analisaremos a proposta de divisão de cotas para os Estados-membros, a ascensão da extrema direita europeia e o fortalecimento das fronteiras à luz do embasamento teórico do institucionalismo da escolha racional.

Políticas migratórias e as medidas adotadas pela União Europeia

No ano de 2016, 65,6 milhões de indivíduos foram obrigados a se deslocar de seus países ao redor do mundo devido à conflitos, perseguições e violações aos direitos humanos. Desse montante, 40,3 milhões se deslocaram internamente, 22,5 milhões são refugiados e, destes, 1,2 milhões solicitaram asilo na União Europeia. O número de refugiados que retornou ao seu país de origem foi de 552.200, dos quais a maioria retornou ao Afeganistão (384.000). Um em cada quatro pedidos de asilo recebidos por países de EU foram provenientes de refugiados sírios.⁶

Mais da metade (51%) do contingente de refugiados é composta por menores de 18 anos, desacompanhados ou separados de suas famílias, sendo a maioria da Síria e Afeganistão. Além disso, a maioria das pessoas que requisitaram proteção no auge da crise dos refugiados em 2015, aguardaram até 2016 para receber a decisão, com 61% de respostas positivas. Um terço dos candidatos receberam o estatuto de refugiado, o nível de proteção internacional mais alto. A Alemanha foi o país que mais recebeu pedidos de asilo de todo o mundo (722.000), seguido por Estados Unidos (262.000), Itália (123.000) e Turquia (78.600). Na Alemanha, a tendência dos pedidos foi crescente e teve aumento significativo ao longo de 2014 (173.100 pedidos), 2015 (441.900 pedidos) e 2016 (722.000 pedidos).⁷

A Comissão Europeia⁸ possui poder de agenda sobre as decisões comunitárias e representa a UE em suas relações exteriores. Uma de suas principais funções é executar gestões das políticas da UE, assegurar a aplicação do direito comunitário e apresentar ao Parlamento Europeu as propostas legislativas. A Europa se tornou polo receptor do maior deslocamento populacional em massa desde a Segunda Guerra Mundial,

Com o aumento sem precedentes do número de pessoas a chegar à Europa em situação irregular e vulnerável, a União Europeia confronta-se com uma crise humanitária que gerou uma dinâmica acentuada nos últimos meses de orientações políticas, tomadas de posição, pacote de medidas, acordos entre Estados-membros e países terceiros, entre outros.⁹

O Conselho Europeu¹⁰ é o órgão da UE responsável pela discussão do direito de asilo e das regras de admissão, buscando definir como repartir os refugiados pelo continente de modo a conseguir acolhê-los e suprir suas necessidades. Nenhum país da UE deve enfrentar sozinho a pressão migratória.

A UE possui uma política migratória vigente desde 2003, conhecida como Regulamento de Dublin, atualizado pelo Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho. O Regulamento determina que “o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional – apresentado em um dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida” – responsabilize-se pelo seu pedido de asilo.¹¹

Na Agenda Europeia de Migração apresentada em 13 de maio de 2015, a Comissão Europeia propôs uma série de ações imediatas para enfrentar o fluxo de migrantes em suas fronteiras meridionais e o grande número de mortes trágicas de pessoas

⁶ PARLAMENTO EUROPEU, A crise de migração na UE em números, p.3.

⁷ UNHCR, Convention and Protocol: relating to the status of refugees, p.12.

⁸ Órgão executivo que defende os interesses gerais da União Europeia. ⁹ OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES, Programas, Medidas e Mecanismos de Resposta Recentes para Refugiados.

¹⁰ Órgão da UE diretamente eleito, com responsabilidades legislativas, orçamentais e de supervisão. O Parlamento tem três tipos principais de poderes: legislativos, de supervisão e orçamentais.

¹¹ EUR-LEX, Document 52014PC0382: Access to European Union, 2014.

¹² COMISSÃO EUROPEIA, A UE e a crise dos refugiados. Comissão Europeia.

que tentam atravessar o Mediterrâneo de forma irregular. A Comissão Europeia propôs triplicar recursos disponíveis para as operações da Frontex, Triton e Poseidon em 2015/16, propôs utilizar o mecanismo de resposta de emergência previsto no artigo 78. N.º3 do TFUE (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) pela primeira vez, a fim de criar um regime de realocação temporário para distribuir pela UE as pessoas que necessitam de proteção.¹²

O Projeto Missing Migrants rastreia ao longo das rotas migratórias incidentes envolvendo refugiados e requerentes de asilo, o número de fatalidades (mortes ou desaparecimentos) no processo de migração para um destino internacional. Nas regiões do Mediterrâneo, Oriente Médio e Europa houve cerca de 4 mil mortes em 2015 e 5.319 mortes em 2016. Grande parte dessas mortes foram causadas por afogamento e poderiam ter sido evitadas. Diante desse cenário, a Frontex e suas operações de patrulha em alto mar desempenharam um papel fundamental para que o número de mortes nas rotas migratórias fosse diminuído. Dentre as fatalidades mencionadas anteriormente, as que ocorreram no continente europeu sofreram significativa queda após 2015, quando foram registradas 136 mortes, e 2016, quando houve queda significativa para 62 mortes. A implementação de uma agência específica para o controle das fronteiras e costas marítimas se mostrou extremamente positiva para a UE.¹³

Com base nas propostas da Comissão, o Conselho Justiça e Assuntos Internos (JAI)¹⁴ adotou, em setembro de 2015, um mecanismo de realocação de emergência¹⁵ que contou com uma série de ações imediatas para diminuir o número de mortes na travessia irregular de migrantes. A realocação dos pedidos da Itália e da Grécia para outros Estados-Membros da UE ocorreria durante o período de 2 anos (até setembro de 2017), estabelecendo medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.¹⁶

A Decisão 2015/1601 do Conselho Europeu estabeleceu a realocação de 120.000 requerentes de asilo da Itália e da Grécia, para ajudar esses Estados-membros a lidar com as pressões populacionais advindas do fluxo migratório crescente. Um total de 15.600 requerentes que se encontravam na Itália seriam realocados no território de outro Estado-Membro. Segundo o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), caso um ou mais Estados-Membros sejam confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito afluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, pode adotar medidas em sua defesa.¹⁷ Os 50.400 requerentes que se encontravam na Grécia e os 15.600 localizados na Itália seriam recolocados para outros Estados-membros definidos previamente. Outros 54.000 requerentes seriam recolocados nos Estados membros proporcionalmente, seguindo valores já estabelecidos no artigo 4º da decisão 2015/1601 do Conselho. Ainda, no artigo 10º, ficou estabelecido que, a cada pessoa recolocada nos termos da presente decisão, o Estado-Membro receptor receberia um montante fixo de 6 000 euros e Itália ou a Grécia receberiam um montante fixo mínimo de 500 euros.¹⁸

Em 18 de maio de 2017, o Parlamento Europeu emitiu uma resolução solicitando que os Estados-membros cumprissem suas obrigações de realocação. Progressos foram feitos, mas alguns dos Estados-Membros não atingiram os números estabelecidos na partilha. O Parlamento pediu que a prioridade fosse dada ao remanejamento de menores não acompanhados e pessoas vulneráveis.¹⁹ Apesar dos esforços multilaterais e bilaterais da UE para promover um mecanismo de realocação dos requerentes de asilo na Itália e Grécia, passado quase um ano de seu estabelecimento, uma parcela mínima do plano de quotas de refugiados foi cumprida.²⁰

Os Estados-membros da UE, por sua vez, agem conscientes de que suas decisões

¹³ AMNESTY INTERNATIONAL, The human cost of fortress Europe.

¹⁴ Desenvolve políticas comuns sobre questões transfronteiriças e sobre cooperação, com o objetivo de criar um espaço de maior justiça, segurança e liberdade na UE.

¹⁵ Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia (EUR-LEX, 2015).

¹⁶ EUR-LEX, Regulamento Dublin II.

¹⁷ EUR-LEX, Regulamento Dublin II.

¹⁸ JORNAL OFICIAL DA EUROPA, Decisão (UE) 2015/1601 Do Conselho de 22 de setembro de 2015.

¹⁹ KELLER, Legislative train.

²⁰ NAKACHE, Delphine; LOSIER, Jessica. The European Union Immigration Agreement with Libya: Out of Sight, Out of Mind?, p. 11 (tradução nossa).

sobre os pedidos de asilo afetam a população civil e, também, de que elas devem incluir o fornecimento de condições para receber os imigrantes. Contudo, ao chegarem em seus países de destino, muitos desses imigrantes ficam sujeitos às condições desiguais de disputa por postos de trabalho e convivem com atos de xenofobia e preconceito étnico. Tais atos coletivos não estão em consonância com as políticas da UE para os refugiados, gerando instabilidade entre o Conselho Europeu, que decide sobre as orientações gerais e prioridades políticas, e os Estados-membros. Percebe-se que os assuntos da vida política refletem em como os indivíduos agem, sendo necessário se chegar a um equilíbrio entre a vontade da população dos Estados-membros e a vontade do bloco.

O institucionalismo da escolha racional busca a compreensão das relações entre as instituições e o comportamento de seus atores, com conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática. Segundo essa teoria, o consenso entre os atores em ações estratégicas é indispensável para assegurar uma mudança institucional, como em certas assembleias legislativas ou em arenas internacionais.²¹ Como veremos a frente, este consenso é fluido e varia de acordo com os dilemas que buscam resolver. Tal concepção teórica, possui variantes, mas em geral postula que,

Os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto grau de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos. Em segundo lugar, os teóricos dessa escola tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências, o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade. Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo.²²

Como visto, os atores aceitam o risco e calculam qual a melhor ação a ser tomada de acordo com suas preferências, no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado. Isso só acontece na falta de orientações ou leis na vida política, no caso do bloco econômico em questão.

Como cada Estado adota uma linha que seja mais preferível a ele do que ao plano coletivo (todo o bloco) a situação se ramifica pelos 28 estados-membros da UE, dificultando a tomada de decisão em comum. Por outro lado, a adoção de um regime democrático permite que os governos tenham suas preferências e escolhas ao implementar ou não as recomendações do bloco.

Em 2015, a Política de Portas Abertas da chanceler Merkel, na Alemanha, abriu as fronteiras para os refugiados, facilitando a entrada no território europeu, sendo considerada uma decisão dotada de alto caráter humanitário. Porém, a medida teve um alto custo político e a chefe de governo alemã sofreu forte oposição que não a demoveu de seu intento. Observou-se, contudo, a reemergência pública da xenofobia e das direitas radicais. A decisão de abrir as fronteiras contribuiu para um aumento do apoio ao partido Alternativa para a Alemanha (AfD) de extrema-direita, anti-imigrante e anti-islâmico que, após ataques terroristas no país, defendeu o argumento de que a alta taxa de imigrantes teria sido a razão dos ataques. O referido partido também ganhou popularidade defendendo o fechamento das fronteiras externas da UE de forma completa. Em setembro de 2016, a Alemanha começou a controlar temporariamente a sua fronteira com alguns países como a Áustria.

O conceito de refugiado, sua relação com o Direito Internacional e o Regulamento de Dublin

Chamamos de refugiado aquelas “pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições” cruzando fronteira internacional e necessitando de asilo fora de seu país,

²¹ RACY; ONUKI. Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais.

²² HALL, TAYLOR, As três versões do neo-institucionalismo, p. 11-12.

²³ EDWARDS, Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto.

sendo inviável seu regresso ao país de origem é vital que consigam asilo. A Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados só abrange eventos ocorridos anteriores a 1º de janeiro de 1951, assim, um relativo protocolo do Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, entrando em vigor em 4 de outubro de 1967. O Estatuto foi amparado no direito internacional de modo a legitimar a proteção dos refugiados, abordando premissas básicas que os Estados devem garantir a eles, como direitos humanos e condições dignas de vivência que os possibilitem solução de sua situação a longo prazo.²³ Em seu relativo protocolo de 1967, os países passam a aplicar as cláusulas da Convenção de 1951 para todos os refugiados enquadrados na definição da carta, sem limite de data ou espaço geográfico. A Convenção deve ser aplicada sem discriminação por raça, religião, sexo e país de origem e não pode ser feita objeção às suas cláusulas essenciais. Essas cláusulas incluem a definição do termo “refugiado” e o princípio de *non-refoulement*, que define que nenhum país deve expulsar ou “devolver” (*refouler*) um refugiado contra a sua vontade para um território onde sofra perseguição.²⁴

Com relação ao direito internacional dos refugiados, deve-se proteger os indivíduos que foram forçosamente obrigados a deixarem suas casas e seus países para viverem em outros. Os países europeus são o destino da maioria dos refugiados que fazem a travessia do mediterrâneo, a principal rota dos refugiados. Por meio do direito internacional humanitário, países na rota de imigração devem ter competência para zelar minimamente pelos seres humanos que ali procuram asilo e abrigo, oferecendo-lhes segurança.²⁵

Os termos refugiado e migrante não são sinônimos. O termo migrante enquadra os refugiados e os migrantes. Os refugiados demandam uma proteção legal particular e necessitam de uma resposta operacional adequada. Segundo a ONU, o termo refugiado só pode ser empregado quando se trata de pessoas que fogem por motivos de perseguição, conflito ou guerra. Os chamados migrantes, não correm risco de vida e viajam procurando melhores condições. No caso dos refugiados, o seu país de origem demonstra não ser capaz de proteger os direitos humanos básicos de sua população, que se vê obrigada a fugir. “A Convenção de Genebra de 1951 é o pilar principal de um sistema de proteção internacional, que, procura assegurar que os refugiados beneficiem de proteção num país de acolhimento”.²⁶

O refúgio é um instituto jurídico internacional de alcance universal; concedido ao imigrante por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. A situação de refúgio tem diretrizes globais definidas, sendo regulada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), sendo uma medida de caráter humanitário. Quanto aos pedidos específicos de asilo, seu caráter é político, baseado em regimento jurídico regional. Quando se trata de asilo diplomático, o termo é mais característico da América Latina.

A Convenção de Dublin surgiu em 1990, na Irlanda e foi feita de modo a agilizar o processo de pedido de asilo dos refugiados ao abrigo da Convenção de Genebra²⁷. Desse modo, segundo a Convenção, os refugiados deveriam ter seus pedidos de asilo processados no país europeu em que chegaram, contudo tais medidas só passaram a ser praticadas em 1997. Determinou-se também, no Regulamento, quais Estados-membros deveriam ser responsáveis pela análise de um pedido de asilo apresentado a outro Estado-membro.

Em 2003, alterações foram realizadas através da resolução CE nº343/2003, que deu origem ao Regulamento de Dublin II, que apresentou algumas diferenças com relação ao documento anterior, entre elas a de Princípio de Unidade Familiar, que estabeleceu que, se o requerente de asilo for um menor não acompanhado, o Estado-membro responsável será o que tiver um membro de sua família. Caso não haja nenhum membro da família em algum Estado-membro da UE, o Estado receptor do pedido passou a ser responsável por sua análise. Os pedidos de asilo apresenta-

²⁴ACNUR, “Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes.

²⁵PEREIRA, O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”, p.72.

²⁶CONSELHO PORTUGUÊS PARA REFUGIADOS – CPR, Posição do ECRE sobre a Integração dos Refugiados na Europa.

²⁷A Convenção de Genebra e seus Protocolos Adicionais são tratados internacionais que contêm normas relevantes que limitam as barbáries da guerra. Elas protegem pessoas que não participam dos combates, como civis, pessoal de saúde, profissionais humanitários e as que deixaram de combater, como militares feridos, enfermos e náufragos e prisioneiros de guerra.

²⁸EUR-LEX, Regulamento Dublin II.

²⁹EUR-LEX, Regulamento Dublin II.

dos em datas próximas por famílias também passaram a poder ser analisados em conjunto segundo os novos critérios.²⁸

Em 2008, foi feita uma nova reformulação, a qual altera o Regulamento UE nº604/2013 no que diz respeito à determinação do Estado-membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional de menores não acompanhados, sem membro da família, irmão ou parente legalmente presente em um Estado-Membro, no qual o Parlamento Europeu e o Conselho exercerão as respectivas competências legislativas, tendo em conta o interesse superior do menor, sendo o Estado-Membro responsável aquele em que o menor se encontra depois de ter apresentado pedido de asilo.²⁹

Segundo as regras estabelecidas pelo Regulamento de Dublin II, os pedidos de asilo devem ser submetidos ao primeiro país em que os migrantes chegaram, que é responsável por enviar de volta para casa aqueles que têm os pedidos negados. Entretanto, apenas cinco países da UE (Alemanha, Hungria, Suécia, Áustria e Itália) receberam 75% do total de refugiados de todo o bloco, logo o Regulamento de Dublin dificulta esse remanejamento de refugiados de forma homogênea no bloco. Uma possível opção para tal fato seriam as cotas fixas para os 28 Estados-membros.

O regulamento de Dublin não foi considerado eficaz para solucionar o impasse causado pelo fenômeno migratório. Até mesmo a chanceler alemã Angela Merkel afirmou que o modelo de Dublin não trouxe bons resultados diante de um grande número de pedidos de asilo.³⁰ Segundo Susan Fratzke, especialista do Instituto sobre Políticas de Migração britânico, “os migrantes têm preferências sobre onde querem viver – mesmo que essas opções não sejam motivo para a concessão de asilo”.³¹ Por um curto prazo, entre o mês de agosto de 2015 a novembro do mesmo ano, o governo alemão suspendeu o Regulamento de Dublin apenas para os requerentes sírios, que passaram a não necessitar de verificação se já houvessem chegado a outro país europeu anteriormente. Com essa medida, a análise de pedido de asilo se daria de forma mais rápida.³²

A política de cotas-fixas foi, então, elaborada de modo a diminuir a pressão sobre os Estados-membros do bloco europeu que possuem território na costa do Mar Mediterrâneo, principalmente Itália e Grécia, que recebiam um grande contingente de migrantes através de uma das principais rotas do mar Egeu. A aprovação da política de cotas fixas levou à perda de efetividade do Regulamento de Dublin, causando divisão entre os Estados-membros quanto à adoção de suas cláusulas, que passaram a ser contestadas.³³

O Acordo com a Turquia em 2016

Em mais uma tratativa para lidar com a grande chegada dos refugiados buscando asilo nos países europeus, Angela Merkel (representando a UE) e Erdogan (representando a Turquia) acordaram, em 18 de março de 2016, a busca por vias legais para reinstalar os refugiados na UE, de modo a colocar um fim na migração irregular vinda da Turquia. Tratou-se de mais uma ação da UE com o intuito de atenuar as consequências da crise de refugiados no continente. Essa nova diretriz estabeleceu que todo migrante irregular e também os requerentes de asilo que chegassem às ilhas gregas por rotas partindo da Turquia deveria regressar ao país, pois não chegavam a UE por vias legais, mas contando com apoio de contrabandistas clandestinos.³⁴ Os migrantes que não tivessem previamente tentado entrar de forma irregular na UE teriam prioridade na análise de seu pedido. A Comissão Europeia viu o plano como uma opção para convencer mais membros do bloco a receberem os pedidos de asilo e ajudar os países sobrecarregados a lidar com a situação da gestão de refugiados.³⁵ Em suma, este acordo buscou intensificar a cooperação entre os membros da UE no apoio aos refugiados, num esforço coordenado para enfrentar a crise humanitária sem precedentes.³⁶

Como resultado da declaração UE-Turquia, migrantes que chegaram nas ilhas gregas após 20 de março de 2016 passaram a ser enviados de volta para a Turquia, di-

³⁰ DEUTSCHE WELLE, União Europeia propõe cotas de refugiados para países-membros.

³¹ BBC. What is 'Islamic State'?

³² THE NEW YORK TIMES, Explaining the Rules for Migrants: Borders and Asylum.

³³ THE NEW YORK TIMES, Migrant Influx May Give Europe's Far Right a Lift.

³⁴ COMISSÃO EUROPEIA, A UE e a crise dos refugiados.

³⁵ DEUTSCHE WELLE, União Europeia propõe cotas de refugiados para países-membros.

³⁶ EUROPEAN COMMISSION, Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq.

³⁷ ABELLÁN, UE distribuiu apenas 3,5% dos refugiados que prometu há um ano.

³⁸ COMISSÃO EUROPEIA, Agenda Europeia da Migração.

minuindo o número de pessoas que fazem a rota para a Grécia pelo mar Egeu. Desde abril de 2016 a Frontex apoiou as autoridades gregas em devolver os migrantes que tiveram emitidas suas decisões de retorno. A entrada ilegal de imigrantes em busca de asilo provenientes da Grécia nos países da EU também foi significativamente reduzida após o acordo.³⁷

Em maio de 2015 a Comissão Europeia apresentou a Agenda Europeia da Migração³⁸, um plano de ação da UE contra o tráfico de migrantes, tendo assumido desde então a produção regular de relatórios de monitoramento sobre o fluxo dos migrantes. A Comissão desenvolveu ainda mecanismos de realocação e reinstalação de emergência para refugiados, bem como instrumentos concretos para prestar assistência aos Estados-Membros no tratamento dos pedidos, regresso de migrantes econômicos, bem como para lidar com as causas profundas da crise dos refugiados. Para evitar que pessoas tenham que recorrer às redes criminosas de contrabandistas e traficantes, a reinstalação oferece vias legais e seguras para entrar na UE.

O Plano de Ação da Agenda Europeia identificou atos de cooperação a serem implementados com urgência pela UE para ajudar a Turquia a gerir a situação do fluxo maciço de refugiados e prevenir fluxos migratórios não controlados da Turquia para a UE. O rearranjo da UE e a divisão para países membros não agradou a todos, muitos países rejeitam e se opõem ao plano de distribuição obrigatória como é o caso da Polônia, Hungria, Estônia e Eslováquia, dificultando a adoção do plano, manifestando-se estarem disponíveis para acolher refugiados de forma voluntária. Já o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda podem não participar do sistema de cotas devido a fortes críticas e acordos a que os Estados já pertencem.³⁹

Consideração Finais

Na primeira seção deste trabalho discorremos sobre uma série de políticas migratórias e medidas adotadas pela UE para tentar gerir o grande fluxo de refugiados que chegaram ao continente. A partir da utilização da teoria do institucionalismo racional, enfatizamos que os atores tendem a compartilhar um conjunto de intenções de modo a maximizar as suas preferências diante de situações-problema na esfera internacional, como a Crise dos Refugiados ocorrida a partir de 2014. As decisões tomadas por Estados são estratégicas, assim como as tomadas pelos indivíduos, porém os dilemas começam a aparecer quando cada ator integrante de um bloco (Estado-membro) quer adotar a sua própria estratégia no plano coletivo. Portanto, a hipótese do trabalho, sob a luz da teoria do institucionalismo da escolha racional, pode ser confirmada na medida em que a União Europeia procurou lidar com o contingente de refugiados que passou a chegar em seu território como se esse fluxo populacional fosse uma série de ações coletivas indefinidas. Concluímos, ainda, que as instituições da UE – como o Conselho Europeu, o Parlamento, a Comissão Europeia, entre outras – só permanecem importantes devido às pressões de setores da sociedade civil organizada que as consideram necessárias para estabelecer as preferências da coletividade.

Vimos também que o Regulamento de Dublin se mostrou incapaz de ser seguido à risca, diante do grande afluxo de refugiados, pois não foi criado esperando tal contingente, tanto que foi suspenso pela Alemanha por um determinado período. O Acordo com a Turquia, também foi mais uma política criada para tentar amenizar a grande quantidade de refugiados em determinados países, ajudando - mesmo que minimamente - na recepção dos requerentes de asilo. Observa-se que houve uma grande atenção dada ao tema, principalmente porque despertou o medo de parte da população sobre quem seriam os refugiados que pediam asilo, sob o medo de serem terroristas. Assim, observa-se, no caso alemão, a perda de popularidade de Ângela Merkel diante do insucesso das políticas migratórias com base nos acordos da União Europeia. É perceptível, portanto, que a UE experimentou dificuldades para conciliar os interesses de seus 28 estados-membros na articulação de uma política conjunta do Bloco diante dos desafios apresentados pela Crise dos Refugiados em 2015 e 2016.

³⁹ ANDRADE, Países da Europa Central se opõem ao sistema de cotas de refugiados.

Referências Bibliográficas:

- ABELLÁN, Lucía. UE distribuiu apenas 3,5% dos refugiados que prometeu há um ano. *El País*, Bruxelas, 28 set. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/28/internacional/1475057959_651744.html>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- ACNUR. “Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes. ACNUR, 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiados-e-migrantesperguntas-frequentes/>>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- _____. Convenção Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados (1951). ACNUR, Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados/>. Acesso em: 10 out. 2017.
- AMNESTY INTERNATIONAL. The human cost of fortress Europe. Anistia Internacional. Reino Unido, jul. 2014. Disponível em: <http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EUR_050012014__Fortress_Europe_complet_e_web_EN.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.
- ANDRADE, J. Santos. Países da Europa Central se opõem ao sistema de cotas de refugiados. Agência Brasil, Varsóvia, Polônia, 15 mai. 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-05/paises-da-europa-central-seopem-ao-sistema-de-cotas-de-refugiados>>. Acesso em: 14 out. 2016.
- BATISTA, V. União Europeia: livre circulação de pessoas e direito de asilo. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 248p
- BBC. What is ‘Islamic State’?. BBC: Oriente Médio, 02 Dez. 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29052144>>. Acesso em: 30 set. 2017.
- BECK, Martin. Securitization of Refugees in Europe. *E-International Relations*, 18 set. 2017. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2017/09/18/securitization-of-refugees-ineurope/>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- CARVALHO, L de. Geopolítica e relações internacionais. 1ªed. 2002, 4ª tir. Curitiba: Juruá, 2006. 300p.
- COMISSÃO EUROPEIA. A UE e a crise dos refugiados. Comissão Europeia, Jul. 2016. Disponível em: <<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/pt/>>. Acesso em: 03 out. 2017.
- _____. Agenda Europeia da Migração. Comissão Europeia, Jan. 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agendamigration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_pt.pdf>. Acesso em: 13 out. 2016.
- COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA – CICV. Como o DIH protege os refugiados e os deslocados internos. CICV, 22 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/document/como-o-dih-protége-os-refugiados-e-os-deslocadosinternos>>. Acesso em: 27 nov. 2015.
- _____. As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais. Comitê Internacional Da Cruz Vermelha. 29 out. 2010. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/genevaconventions/overview-geneva-conventions.htm/>>. Acesso em: 14 out. 2016.
- CONSELHO PORTUGUÊS PARA REFUGIADOS – CPR. Posição do ECRE sobre a Integração dos Refugiados na Europa. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/integra/guia_bp_pos_ecre.html>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- DEUTSCHE WELLE. Ministros do interior propõem mudanças em política de refugiados da UE. *Carta Capital*, 12 out. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/ministros-do-interior-propoe-mudancas-empolitica-de-refugiados-da-ue-3978.html>>. Acesso em: 14 out. 2016.
- _____. Parlamento Europeu propõe cotas de refugiados na UE. *Deutsche Welle*, 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/parlamento-europeu-prop%C3%B5e-cotasde-refugiados-na-ue/a-18419152>>. Acesso em: 14 out. 2016.
- _____. União Europeia propõe cotas de refugiados para países-membros. *Deutsche Welle*, 13 mai. 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/uni%C3%A3o-europeiaprop%C3%B5e-cotas-de-refugiados-para-pa%C3%ADses-membros/a-18448533>>. Acesso em: 28 out. 2015.
- _____. Alemanha volta a aplicar regra de Dublin para refugiados sírios. *Deutsche Welle*, 10 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/alemanha-volta-a-aplicar-regra-dedublin-para-refugiados-s%C3%ADrios/a-18841795>>. Acesso em: 09 nov. 2017.
- EDWARDS, Adrian. Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. ACNUR, Genebra. 01 out. 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-ausar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 26 nov. 2015.
- EL PAÍS. Caos perto da Europa. *El País*, 06 Out. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/06/opinion/1475774326_134606.html>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- _____. Partido xenófobo obtém resultado histórico e supera sigla de Merkel na Alemanha. *El País*, Berlim, 5 set. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/04/internacional/1473006281_617652.html>. Acesso em: 11 nov. 2016.

- _____. Fracasso do plano de refugiados. El País, 29 mar. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/28/opinion/1490720148_315106.html. Acesso em: 17 out. 2017.
- EUR-LEX. Document 52014PC0382. Access to European Union, 2014. EUR-LEX. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52014PC0382>. Acesso em: 17 nov. 2016.
- _____. Regulamento Dublin II. EUR-LEX. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=LEGISUM%3A133153>. Acesso em: 30 set. 2017.
- EUROPEAN COMMISSION. Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq. European Commission, Brussels, 6 out. 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/priorities/announcements/draftaction-plan-stepping-eu-turkey-cooperation-support-refugees-and-migration_pt. Acesso em: 17 nov. 2016.
- ERLANGER, Steven; SMALE, Alison. Europe's Halting Response to Migrant Crisis Draws Criticism as Toll Mounts. The New York Times, 28, ago. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/08/29/world/europe/europe-migrant-refugee-crisis.html>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- FRONTEX. Risk Analysis for 2014. Frontex: Warsaw, Mai. 2014. Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf. Acesso em: 07 out. 2017.
- _____. Risk Analysis for 2015. Frontex: Warsaw, Abr. 2015. Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf. Acesso em: 07 out. 2017.
- _____. Risk Analysis for 2016. Frontex: Warsaw, Mar. 2016. Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf. Acesso em: 07 out. 2017.
- _____. Risk Analysis for 2017. Frontex: Warsaw, Fev. 2017. Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf. Acesso em: 07 out. 2017.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova nº 58, 2003, p. 193 - 224. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 27 set. 2015.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). Migration Flows Europe. International Organization for Migration (IOM), 2017. Disponível em: <https://missingmigrants.iom.int/>. Acesso em: 24.out.2017.
- KELLER, Ska. Legislative train. Europarl. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-onmigration/file-1st-emergency-relocation-scheme/>. Acesso em: 10 out. 2017.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina. Fundamentos de metodologia científica. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003. 310p.
- OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES. Programas, Medidas e Mecanismos de Resposta Recentes para Refugiados. Observatório das Migrações, Lisboa, 07 Jun. 2016. Disponível em: <http://www.om.acm.gov.pt/-/programas-medidas-e-mecanismos-de-pespostas-recentespara-refugiados>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- PARLAMENTO EUROPEU. A crise de migração na UE em números. Parlamento Europeu, 17 jul. 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/a-crise-demigracao-na-ue-em-numeros>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- PASCOUAT, Yves, et al. Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa. Vision Europe Summit, Lisboa, 2016. Disponível em: https://gulbenkian.pt/wpcontent/uploads/2016/11/VisionEurope_PolicyPapers_PT_2017.pdf. Acesso em: 10 nov. 2017.
- PEREIRA, Luciana D. O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. 168p.
- RACY; ONUKI. Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais. Revista de Economia e Relações Internacionais. V.1, n.1, Jul. 2002. Disponível em: http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_01/economia_relacoes_internacionais.htm. Acesso em: 05 dez. 2015.
- THE NEW YORK TIMES. Explaining the Rules for Migrants: Borders and Asylum. The New York Times, 16 set. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/09/17/world/europe/europe-refugees-migrants-rules.html>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- _____. Migrant Influx May Give Europe's Far Right a Lift. The New York Times, 16 set. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/09/08/world/europe/right-wing-european-parties-may-benefit-from-migrant-crisis.html>. Acesso em: 11.nov.2017.
- UNHCR. Convention and Protocol: relating to the status of refugees. UNHCR. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>. Acesso em: 14 out. 2016. UNHCR. Global Trends Forced displacement in 2016.