

Rodolfo Saldanha da Gama da C. e Souza

ACORDO UE-TURQUIA EM FACE DO DIREITO INTERNACIONAL: NATUREZA JURÍDICA, RESPONSABILIDADES E OBRIGAÇÕES

Mestrado em Direito
Especialização em Ciências Jurídico-Políticas

**Orientação: Professor Doutor André Pereira
Matos**

**Coorientação: Professora Doutora Daniela Serra
Castilhos**

Porto
2020



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Rodolfo Saldanha da Gama da C. e Souza

**ACORDO UE-TURQUIA EM FACE DO DIREITO
INTERNACIONAL: NATUREZA JURÍDICA,
RESPONSABILIDADES E OBRIGAÇÕES**

Dissertação de Mestrado, na área de Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Universidade Portucalense Infante D. Henrique como requisito parcial para obtenção de aprovação, em sede de grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor André Pereira Matos.

Departamento de Direito
Porto, dezembro, 2020



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Dedico esta tese aos meus finados entes, Bernardo, Edgard e Milton, por terem sido o farol acadêmico que me despertou para a leitura e para o gosto do saber e da docência.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação de mestrado não seria possível sem a participação, o entusiasmo e a paciência de muitas pessoas.

Agradeço, primeiramente, à minha família por entender as horas infindáveis de estudo e as necessárias ausências para frequentar as aulas, assim como pelo suporte nos momentos de fadiga. Em especial, às minhas filhas, Clarice e Beatriz. Sem vocês, eu certamente não teria a motivação necessária para encarar este desafio. Agradeço, também, profundamente à minha mãe, que sempre se fez presente durante as minhas ausências, e à minha esposa, pelo eterno carinho e pela cumplicidade.

Agradeço à Universidade Portucalense e ao Instituto Universitário, pela parceria firmada e por terem me aceito no corpo discente.

Agradeço imensamente aos meus orientadores, Professor Doutor André Matos e Professora Doutora Daniela Castilhos, pela paciência demonstrada nas aulas, pelas valiosas opiniões e correções, pela motivação e pelo apreço à metodologia científica.

Agradeço aos meus valorosos colegas de mestrado, em especial o grupo Mestrado JJ, cuja empatia e bom humor sempre foram um diferencial no decorrer das exaustivas jornadas de estudos. Vocês são os melhores, obrigado pela força!

Agradeço aos funcionários da biblioteca, pela competência, pela paciência e pelo empenho ao me auxiliarem a localizar as obras literárias e a acessar a VPN da universidade.

RESUMO

O acordo celebrado entre União Europeia e Turquia, para conter o fluxo de migrantes que se destinavam à Europa no verão de 2015, precisa ser mais bem compreendido ante as normas de direito internacional, por se tratar de um dos principais instrumentos utilizados para gerenciar os movimentos migratórios provenientes da rota dos Balcãs. O estudo sobre a natureza jurídica do acordo, sua extensão e seus efeitos sobre a população migrante é relevante para que a comunidade internacional possa avaliar se estão sendo respeitados os direitos daqueles que procuram por proteção. Sendo assim, o objetivo deste trabalho consiste em verificar se o exercício das atribuições da União Europeia pode ou não ter atraído sua responsabilidade pela prática de atos ilícitos ante o direito internacional, tendo como paradigma o projeto de artigos sobre responsabilidade de organizações internacionais por atos internacionalmente ilícitos (PAROIAII) da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. A pesquisa utilizada engloba o método qualitativo e técnicas do processo dedutivo para colimar com o objetivo proposto. Foi também considerado, no percurso metodológico, o tipo de pesquisa bibliográfica e documental, sendo pesquisadas normas de observação obrigatória (*jus cogens*) e princípios gerais de direito internacional aceitos pela Comissão de Direito Internacional da ONU e pelos tratados fundantes da UE, a fim de verificar se a sua eventual inobservância durante a execução do acordo com a Turquia é capaz de caracterizar violação às normas internacionais. Em que pese os esforços da UE, é inegável que os migrantes e os refugiados em solo turco, assim como nos *hotspots*, passam toda a sorte de privação, sofrem inúmeros abusos em seus direitos fundamentais, acabam por serem revitimizados ao invés de acolhidos e demandam os diversos instrumentos jurídicos de direito internacional, dentre eles a própria Convenção sobre Refugiados da ONU e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Inúmeras violações aos direitos dos migrantes foram constatadas por órgãos da UE, tanto em seu território como em Estados terceiros financiados por meio de acordos, culminando em múltiplas infrações ao sistema universal de proteção aos direitos humanos e aos direitos dos refugiados e migrantes, ensejadores de sua responsabilização internacional. As violações são tanto por omissão quanto por ação da UE na execução de sua política de rejeição aos refugiados/migrantes, seja de caráter abstrato ou concreto, a fim de evitar sua entrada em solo europeu.

Palavras-chave: Refugiados; Responsabilidade Internacional; União Europeia.

ABSTRACT

The agreement signed between the European Union and Turkey, to contain the flow of migrants who were going to Europe in the summer of 2015, needs to be better understood under the rules of international law, as it is one of the main instruments used to manage movements migratory routes from the Balkan route. The study of the legal nature of the agreement, its extent and its effects on the migrant population are relevant for the international community to assess whether the rights of those seeking protection are being respected. Therefore, the objective of this work is to verify whether the exercise of the powers of the European Union may or may not have attracted its responsibility for the practice of illegal acts under international law, having as a paradigm the draft of articles on the responsibility of international organizations for internationally wrongful acts (PAROIAII) of the International Law Commission of the United Nations (UN) and the Vienna Convention on the Law of Treaties. The research used includes the qualitative method and techniques of the deductive process to match the proposed objective. The type of bibliographic and documentary research was also considered in the methodological path, with mandatory observation standards (*jus cogens*) and general principles of international law being accepted by the UN International Law Commission and by the founding treaties of the EU, in order to verify if its eventual non-compliance during the execution of the agreement with Turkey is capable of characterizing a violation of international standards. Despite the EU's efforts, it is undeniable that migrants and refugees on Turkish soil, as well as in hotspots, experience all sorts of deprivation, suffer numerous abuses in their fundamental rights, end up being revictimized rather than welcomed, demanding the various legal instruments of international law, including the UN Refugee Convention itself and the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Numerous violations of the rights of migrants have been found by EU bodies, both in their territory and in third states financed through agreements, culminating in multiple violations of the universal system of human rights protection and the rights of refugees and migrants, which give rise to their international accountability. The violations are due either to omission or to action by the EU in implementing its policy of rejection of refugees/migrants, whether of an abstract or concrete nature, in order to prevent them from entering European soil.

Keywords: Refugees; International Responsibility; European Union.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Refugiados realocados..... | 40 |
| Figura 2 – Mortes no Mediterrâneo | 43 |
| Figura 3 – Mortes no continente..... | 43 |
| Figura 4 – Número de cidadanias concedidas na União Europeia (2009-2016) | 53 |
| Figura 5 – Orçamento Plurianual 2014-2020..... | 56 |
| Figura 6 – Comparação dos orçamentos da UE (2007-2013 e 2014-2020)..... | 57 |
| Figura 7 – Número de requerentes de asilo na Europa (1985-2015)..... | 67 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

Brexit – *Britain exit*

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CDI – Comissão de Direitos Internacional das Nações Unidas

CEDH – Convenção Europeia sobre os Direitos do Homem

CEPOL – Agência da União Europeia para a Formação Policial

CIEJD – Centro de Informação Europeia Jacques Delors

COREPER – Comitê dos Representantes Permanentes

CRER – Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

EASO – *European Asylum Support Office*

ENESP – Universidade Estadual Paulista

ESSN – *Emergency Social Safety Net*

EURODAC – *European Asylum Dactyloscopy Database*

EUROJUST – Agência da União Europeia para Cooperação Judicial

EUROPOL – Agência para Cooperação Policial da União Europeia

EUROSUR – *European Border Surveillance System*

FRA – Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

FRONTEX – Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Marítima

IPPRI – Núcleo de Estudos e Análises Internacionais do Instituto de Política Públicas e Relações Internacionais

OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*

OHCRH – *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*

OI – Organização Internacional

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização não governamental

ONU – Organizações das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAROIAII – Projeto de artigos sobre responsabilidade de organizações internacionais por atos internacionalmente ilícitos

PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

RIC – Centros de Recepção e Identificação

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJE – Tribunal de Justiça Europeu

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UK – *United Kingdom*

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 1 DIREITOS HUMANOS..... | 13 |
| 1.1 Os direitos humanos como arcabouço jurídico das organizações internacionais europeias | 15 |
| 1.2 Sistemas internacional e europeu de direitos humanos | 19 |
| 1.3 Conceitos de asilo, migrante e refugiado..... | 21 |
| 2 ÓRGÃOS E AGÊNCIAS DA UNIÃO EUROPEIA RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO..... | 25 |
| 2.1 A União Europeia | 26 |
| 2.2 Atribuições do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e da Comissão Europeia..... | 29 |
| 3 A CRISE DE RECEPÇÃO DE MIGRANTES A PARTIR DE 2015 | 34 |
| 3.1 Divergências entre os Estados-Membros da União Europeia..... | 38 |
| 3.2 Situação migratória na Itália e na Grécia..... | 41 |
| 4 CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA DE CONTENÇÃO ADOTADA PELA UNIÃO EUROPEIA | 46 |
| 4.1 Paradoxo de Schengen: a ética para os que ficam fora da União Europeia . | 51 |
| 4.2 Os fundos da União Europeia para o enfrentamento da crise e a teoria da reserva do possível..... | 54 |
| 5 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL E SEU ENQUADRAMENTO JURÍDICO | 60 |
| 5.1 A União Europeia assumiu, <i>de facto</i> ou <i>de iure</i> , a gestão da crise migratória? | 64 |
| 5.2 Os princípios da atribuição, da solidariedade, da subsidiariedade e da proporcionalidade. O alicerce principiológico da União Europeia. | 71 |
| 5.3 O princípio <i>non-refoulement</i> x <i>hotspots</i> : há violação dos direitos humanos dos refugiados e dos migrantes?..... | 76 |
| CONCLUSÃO | 82 |
| REFERÊNCIAS..... | 86 |

INTRODUÇÃO

O passar dos séculos demonstrou que o movimento de migração nômade, justificado com base em descobertas de novas terras e realizado de modo voluntário, a exemplo do que aconteceu no povoamento das Américas, passou a ser muitas vezes impulsionado de maneira forçada em decorrência de conflitos e disputas de poder visando territórios passíveis de dominação, o que tornava inviável a permanência dos indivíduos nesses espaços.

Os migrantes surgiram a partir do momento em que os indivíduos saíam de suas terras-natais em decorrência de guerras ou conflitos ensejados em razão, principalmente, de disputas territoriais. No decorrer dos anos, o problema passou a estar pautado em questões religiosas e em divergências ideológicas que não cessavam, pelo contrário, cada vez mais se acentuavam ao ponto de seus reflexos não permanecerem restritos somente ao local onde os conflitos aconteciam, como é o caso dos indivíduos refugiados e das pessoas internacionalmente deslocadas.

O direito internacional evoluiu sob diversos aspectos que englobam questões bastante discutidas nos dias atuais, principalmente aquelas pertinentes aos direitos humanos, por envolver a participação de diferentes nações nos debates em busca por soluções à problemática apresentada pelo aumento do volume de migrantes, em especial, os refugiados, em virtude dos conflitos armados que se perpetuam na região do Oriente Médio.

O desinteresse dos Estados-Membros da União Europeia pela redistribuição dos indivíduos requerentes de asilo deu origem a um acordo, firmado no ano de 2016 com a Turquia, sendo este considerado o principal país anfitrião de refugiados em todo o mundo, aproximadamente 4 milhões.

Diante dessas notas introdutórias, o trabalho parte da busca pela resposta para a seguinte indagação: quais são os efeitos jurídicos suscitados pelo acordo entre União Europeia e Turquia, sob a perspectiva do direito internacional?

A escolha do tema se deu pelo fato de que a União Europeia é admitida como referência na defesa dos direitos humanos, tendo partido de vários de seus Estados-Membros a iniciativa de criação das Nações Unidas, assim como de inúmeros instrumentos jurídicos que moldaram o sistema internacional de defesa e promoção dos direitos humanos. Mesmo dispondo de um sistema migratório estruturado e de legislação extensa sobre a matéria, os desafios para gerir a “crise dos refugiados de 2015” são evidentes. Deste modo, busca-se traduzir conceitos que pudessem ser aplicados na prática sem prescindir de detalhada pesquisa acadêmica que os

fundassem. Outro ponto analisado nesta pesquisa é a atuação da União Europeia no gerenciamento do fluxo massivo de migrantes e de refugiados que chegaram ao continente pela fronteira mediterrânea, a partir do ano de 2015, e que ainda persiste. Especificamente tratar-se-á da legalidade da detenção e do contingenciamento de elevado número de migrantes nos centros de identificação e recepção localizados nas ilhas gregas, conhecidos por *hotspots*.

O objetivo geral deste estudo é verificar se o exercício das atribuições da União Europeia pode ou não ter gerado sua responsabilidade pela prática de atos ilícitos ante o direito internacional, tendo como paradigma o projeto de artigos sobre responsabilidade de organizações internacionais por atos internacionalmente ilícitos (PAROIAII)¹ da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) e o acordo com a Turquia, em 18 de março de 2016.

Os objetivos específicos são: analisar a atuação da União Europeia no gerenciamento do fluxo massivo de migrantes e de refugiados que chegaram ao continente pela fronteira mediterrânea, a partir do ano de 2015; abordar as consequências da política de contenção adotada pela União Europeia e; identificar a responsabilidade internacional e seu enquadramento jurídico nesse contexto.

Identificar-se-ão normas de observação obrigatória (*jus cogens*) e princípios gerais de Direitos Internacional aceitos tanto pela Comissão de Direito Internacional da ONU como também pelos tratados fundantes da União Europeia, a fim de saber se a sua eventual inobservância durante a execução do acordo com a Turquia é capaz de caracterizar uma violação às normas internacionais as quais deveria respeitar.

Nesse sentido, sugere-se uma nova metodologia de hermenêutica integradora do direito internacional, ponderando se o princípio *pacta sunt servanda* é absoluto ou se ante o arcabouço jurídico internacional é possível que o mesmo seja mitigado e, se assim o for, procurar demonstrar se há algum tipo de responsabilização por eventual desrespeito às normas internacionais às quais todos os demais Estados-Membros estão obrigados, mas, em especial, entender se a União Europeia, em razão dos princípios da subsidiariedade e da sucessão de legitimidade que este impõe, estaria do mesmo modo obrigada.

Caso seja constatado este possível conflito aparente de normas internacionais, pretende-se demonstrar como seria possível uma nova interpretação do mesmo, consagrando os direitos humanos e respeitando os princípios da boa-fé, da universalidade, da solidariedade e da proporcionalidade.

¹ UNITED NATIONS. *Draft articles on the responsibility of international organizations* [em linha]. Washington, DC: United Nations, 2011a, p. 16, article 66 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf

A metodologia científica utilizada engloba o método qualitativo e técnicas do processo dedutivo para colimar com o objetivo proposto. Neste tocante, adotou-se como premissa maior as normas europeias e internacionais relacionadas ao direito dos refugiados/migrantes e aos direitos humanos e como premissa menor o acordo entre a União Europeia e a Turquia e seus resultados sobre as pessoas que demandam proteção internacional, que atualmente se veem impedidas de prosseguir com sua jornada rumo ao território dos Estados-Membros. Foi também considerado no percurso metodológico deste estudo o tipo de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica se deu por intermédio de consultas a livros e obras de autores clássicos do direito internacional. Já a pesquisa documental fundamentou-se no caráter qualitativo do estudo, ressaltando as leis e a jurisprudência pertinentes ao tema e demais considerações evidenciadas a partir dos marcos temporais cronológicos.

Ao final deste trabalho, intenciona-se responder sobre a eventual caracterização de responsabilidade da União Europeia por atos ilícitos internacionais em decorrência do princípio da subsidiariedade, se existe violação ao princípio *non-refoulement* e ao Regulamento Dublin III quando a UE adota políticas públicas que dificultam a entrada dos refugiados no seu território para solicitarem refúgio e, se caso a União Europeia esteja atuando no lugar dos Estados-Membros para administrar os recentes fluxos migratórios, qual será o tribunal competente para julgar seus atos eventualmente ilícitos.

Para tanto, esta dissertação foi delineada em cinco seções, além da introdução e da conclusão. Esta introdução abrange a delimitação do tema, a problematização, os objetivos, a justificativa, as hipóteses, a metodologia utilizada e a apresentação das seções elaboradas no estudo.

Na primeira seção, destaca-se uma análise acerca dos direitos humanos, admitindo-o como arcabouço jurídico da União Europeia e apresentando conceitos acerca do migrante e do refugiado.

A segunda seção aborda a constituição da União Europeia, sua participação no processo envolvendo os fluxos migratórios dos refugiados e o papel que esta exerce nas relações internacionais.

Na terceira seção, discorre-se sobre a crise de recepção de migrantes a partir de 2015, onde são evidenciadas as divergências entre os Estados-Membros da União Europeia, e, posteriormente, analisa-se a situação migratória na Itália e na Grécia.

Na quarta seção, são admitidas as consequências da política de contenção adotada pela União Europeia, fazendo uma relação com o Paradoxo de Schengen e a importância dos fundos da União para o enfrentamento da crise e a teoria da reserva do possível.

Na quinta seção, considera-se a análise da responsabilidade internacional e seu enquadramento jurídico, onde se aborda a influência da União na gestão da crise migratória, bem como os princípios relacionados a este processo.

Por fim, tem-se a conclusão deste estudo, a qual tem embasamento na demonstração dos resultados obtidos, além de serem contextualizadas as contribuições deste trabalho, bem como as limitações e sugestões para futuras pesquisas.

1 DIREITOS HUMANOS

Hodiernamente, discutem-se os direitos humanos diante da nova sistemática mundial com o advento das Nações Unidas, a partir de 1945. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948² é considerada a pedra fundamental do moderno sistema internacional de direitos humanos, a qual orienta a legislação dos países signatários, assim como de outros organismos multilaterais, tanto de alcance global como regional.

A DUDH, embora tenha previsto inúmeros direitos fundamentais, erigindo a dignidade da pessoa humana ao patamar supralegal e exigindo respeito à liberdade e à igualdade entre as pessoas e os povos, ainda assim não conceituou o que seriam e quais seriam os direitos humanos. E qual é a importância de se conceituar a natureza jurídica dos direitos humanos? Longe de ser mera retórica acadêmica, a conceituação é de extrema relevância prática não só para o ordenamento jurídico dos Estados nacionais, mas, sobretudo, na vida cotidiana de seus cidadãos.

Em que pese a importância da DUDH, a mesma fora criada em 1948 e seu rol de direitos humanos não é taxativo. Como toda norma jurídica, a DUDH também deve ser interpretada no tempo, especialmente no futuro, permitindo que antigos e novos direitos possam ser reconhecidos como direitos humanos, para que todo indivíduo possa gozar de proteção extra, senão no âmbito interno de determinados Estados, ao menos no âmbito internacional.

O órgão independente da ONU que tem a prerrogativa de guardar e zelar pela instituição e respeito à DUDH é o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR, sigla em inglês). Por esta razão, extraiu-se de seu *site* a seguinte definição de direitos humanos:

“Os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, sem distinção de raça, cor, gênero, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro status. Todos os direitos humanos, quer sejam direitos civis e políticos, como o direito à vida, à igualdade perante a lei e à liberdade de expressão; Os direitos econômicos, sociais e culturais, como os direitos ao trabalho, à segurança social e à educação, ou os direitos coletivos, como os direitos ao desenvolvimento e à autodeterminação, são indivisíveis, interrelacionados e interdependentes. A melhoria de um direito facilita o avanço dos outros.”³

² ONU [Organização das Nações Unidas]. *Declaração Universal dos Direitos do Homem* [em linha]. Paris: ONU, 1948 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/1_declaracao_universal_direitos_homem.pdf

³ OHCHR [Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights]. *Frequently asked questions* [em linha]. Geneva: OHCHR, [ca. 2020], n.p., tradução nossa [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/FrequentlyAskedQuestions.aspx>. Citação original: “*Human rights are rights inherent to all human beings, without distinction as to race, colour, gender, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. All human rights, whether they are civil and political rights, such as the right to life, equality before the law and freedom of expression; economic, social and cultural rights, such as the rights to work, social security and education, or collective rights, such as the rights to development and self-determination are indivisible, interrelated and interdependent. The improvement of one right facilitates advancement of the others.*”

A teoria geracional dos direitos humanos compreende, atualmente, a depender do autor, até cinco gerações de direitos. O estudo cronológico do surgimento ou da proteção destes direitos os divide por fases denominadas gerações, normalmente originadas por acontecimentos sócio-políticos e históricos. Neste sentido, Oliveira dispõe que:

“[...] os direitos do homem se afirmaram em gerações que tratam do desenvolvimento histórico dos direitos do homem, que no entendimento de Bobbio ocorreu através de quatro gerações: 1ª Geração – Os Direitos Individuais: pressupõem a igualdade formal perante a lei e consideram o sujeito abstratamente; 2ª Geração – Os Direitos Coletivos: os direitos sociais, nos quais o sujeito de direito é visto como inserido no contexto social, ou seja, analisado em uma situação concreta; 3ª Geração - os Direitos dos Povos ou os Direitos de Solidariedade: os direitos transindividuais, também chamados direitos coletivos e difusos, e que basicamente compreendem os direitos do consumidor e os direitos relacionados à questão ecológica; 4ª Geração: Os Direitos de Manipulação Genética: relacionam-se à biotecnologia e à bioengenharia, que tratam de questões sobre a vida e a morte e que requerem uma discussão ética prévia. Embora a filosofia bobbiana não tenha chegado a estudar a quinta geração muitos autores tratam dela como sendo referente à questão das novas tecnologias, sobretudo, a cibernética e a internet.”⁴

Há também, na literatura jurídica, tentativas em diferenciar direitos humanos e direitos fundamentais. Suscintamente, os direitos humanos seriam direitos previstos na legislação internacional, visando à proteção abstrata do indivíduo, enquanto os direitos fundamentais encontrar-se-iam positivados nas legislações nacionais, ensejando garantias concretas contra a prática de abusos sobre os cidadãos. Apesar da clássica conceituação e da distinção destes direitos, hodiernamente, percebe-se que os direitos humanos têm proporcionado defesas de natureza material e casuística nos mais diferentes tribunais, sejam nacionais ou internacionais, a fim de repararem abusos eventualmente experimentados por detentores de direitos violados. Apenas a título de exemplo, é possível citar a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), que tem o condão de impor seus julgados aos ordenamentos nacionais dos 47 integrantes do Conselho da Europa, garantindo, de maneira concreta, a aplicação dos primados estampados na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH)⁵, como será exposto adiante.

Os direitos humanos trouxeram às ciências jurídicas desafios filosóficos, éticos e morais que extrapolam os conceitos puramente legais. Neste ínterim, inaugurou-se uma espécie de direito que demanda, mais do que qualquer outro, uma visão holística, aproximando o direito das demais ciências sociais, como método para regular os “novos” desafios lançados na seara humanitária. Os direitos humanos estão umbilicalmente

⁴ OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. A teoria geracional dos direitos do homem. *Theoria – Revista Eletrônica de Filosofia* [em linha]. Pouso Alegre: Faculdade Católica de Pouso Alegre, 2010, vol. 2, n.º 3, pp. 10-26, p. 17 [consult. 25 jan. 2020]. ISSN 1984-9052. Disponível em: https://www.theoria.com.br/edicao0310/a_teorias_geracional_dos_direitos_do_homem.pdf

⁵ CONSELHO DA EUROPA. Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais [Roma, 4.11.1950]. In: CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* [em linha]. Strasbourg: Conselho da Europa, [ca. 2013], pp. 5-33 [consult. 15 ago. 2020]. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf

relacionados à dignidade humana. Os direitos à vida, à liberdade, à saúde, dentre outros, estão intimamente relacionados à noção de humanidade, ou seja, são direitos que têm sua origem no jusnaturalismo, de modo que um indivíduo, ao nascer, já dispõe deste rol de direitos, independente de origem, raça, etnia, cor ou religião, caracterizando os direitos humanos como universais e inalienáveis.

Levando em conta que o escopo deste trabalho não é adentrar na matriz jusfilosófica da concepção dos direitos humanos, foram adotados os conceitos trazidos pela DUDH e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUR) como definição suficiente para o desenvolvimento acadêmico vindouro.

1.1 Os direitos humanos como arcabouço jurídico das organizações internacionais europeias

O respeito aos direitos humanos está, desde o início, na origem jusfilosófica que deu sustentáculo à criação do Conselho da Europa, em 1949⁶. Neste sentido, destaca-se o entendimento disposto pelo Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD) do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal:

“O Conselho da Europa é uma organização internacional fundada a 5 de maio de 1949, é a mais antiga instituição europeia em funcionamento. Os seus propósitos são a defesa dos direitos humanos, o desenvolvimento democrático e a estabilidade político-social na Europa. Tem personalidade jurídica reconhecida pelo direito internacional e serve cerca de 800 milhões de pessoas em 47 Estados, incluindo os 28 que formam a União Europeia.”⁷

A garantia dos direitos humanos está presente no direito comunitário, proveniente, sobretudo, dos tratados fundantes da União Europeia. Esse fato foi especialmente reforçado após suas ulteriores alterações, como as introduzidas pela celebração do Tratado de Lisboa, o qual trouxe importante contribuição para o fortalecimento do sistema de garantia e defesa dos direitos humanos no âmbito da União Europeia, na medida em que previu a possibilidade de adesão da mesma à CEDH (artigo 6.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia [TUE]⁸), bem como ratificou o reconhecimento, por parte da União Europeia, dos direitos, liberdades e princípios da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), de 7 de dezembro de 2000⁹, igualando seu

⁶ CONSELHO DA EUROPA. *Estatuto do Conselho da Europa* [em linha]. Londres: Conselho da Europa, 1949 [consult. 23 ago. 2020]. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_do_conselho_da_europa.pdf

⁷ EUROCID. *Conselho da Europa* [em linha]. Lisboa. Eurocid, 2019 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/empregos/conselho-europa>

⁸ UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016f, C 202, pp. 13-45, artigo 6.º, n.º 2 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

⁹ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 18 dez. 2000, C 364, pp. 1-22 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

valor jurídico ao TUE (artigo 6.º, n.º 1, do TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹⁰. E vai além, o artigo 6.º, n.º 3, do TUE, determina que:

“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.”¹¹

A União Europeia, desde a sua criação, possui entre seus fundamentos a defesa dos direitos do homem. O artigo 2.º do TUE estabelece que a União Europeia funda-se nos valores da dignidade humana, da liberdade, da igualdade, dos direitos do homem, incluindo o direito das minorias e a igualdade entre homens e mulheres. O TUE determina o respeito aos direitos das crianças, por meio do artigo 3.º, n.º 3. Nesta esteira, o mesmo tratado estabelece as premissas para a atuação externa da União Europeia baseadas na solidariedade e respeito mútuo entre os povos, na proteção dos direitos do homem, em especial os das crianças, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo a garantia aos princípios da Carta das Nações Unidas (artigo 3.º, n.º 5, do TUE).

A Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais criou o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (artigos 19.º a 51.º) no âmbito do Conselho da Europa. Por outro lado, a União Europeia dispõe em sua estrutura do Tribunal de Justiça Europeu (TJE) (artigo 13.º do TUE) em que tanto pessoas singulares como coletivas podem recorrer ao entenderem que as normas emanadas pela Comissão, Conselho, Conselho Europeu, pelo Parlamento Europeu ou pelo Banco Central Europeu violam seus direitos, incluindo-se nestes os direitos humanos, apesar de a função precípua do TJE corresponder à garantia da supremacia e à harmonização do direito comunitário com os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros (artigos 263.º e 265.º do TUE).

Por esta razão, o TJE tem se julgado incompetente para analisar atos jurídicos emanados dos Estados-Membros que não digam respeito ao direito comunitário ou à interpretação das normas previstas pelos tratados fundantes (artigo 263.º do TFUE). Este ponto será retomado mais adiante, quando se perscrutará a respeito de eventual responsabilização da UE na gestão de políticas migratórias.

Analisando os tratados fundadores da UE (TUE e TFUE), percebe-se, desde os seus preâmbulos, a importância e, até mesmo, a preocupação com a questão da defesa dos direitos humanos, a qual se encontra exposta em várias passagens de ambos, demonstrando aos Estados-Membros e ao mundo que esta é uma questão vital para a

¹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016g, C 202, p. 47-202 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

¹¹ UNIÃO EUROPEIA, ref. 8, artigo 6.º, n.º 3, grifo nosso.

concepção da União Europeia, assim como para sua atuação no plano internacional. A evidência da importância da observância dos direitos humanos no âmago da União Europeia torna-se ainda mais patente quando condiciona a adesão de novos Estados-Membros a respeito dos valores descritos do artigo 2.º do TUE, conforme preconiza o artigo 49.º do mesmo tratado, do qual se destaca o seguinte trecho: “Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2.º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União”¹². Os valores do artigo 2.º do TUE são os valores fundantes da União Europeia, quais sejam:

“A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.”¹³

Isto quer dizer que qualquer novo país pretendente a se tornar Estado-Membro no âmbito da União Europeia deve, explicitamente, adotar os valores fundantes como parte essencial de seu ordenamento jurídico e, aos mesmos, submeter-se, bem como aos mecanismos de controle para a garantia da aplicação do direito comunitário no ordenamento jurídico interno.

O artigo 6.º, n.º 1, do TUE, iguala a valoração jurídica da CDFUE ao próprio TUE e ao TFUE, bem como erige os direitos fundamentais previstos na Convenção Europeia para proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, como princípios gerais a serem observados pelo direito da União, segundo o artigo 6.º, n.º 3, do TUE. Portanto, tem-se como inegável a importância dos direitos humanos e fundamentais para o ingresso e permanência dos Estados-Membros na União Europeia, bem como para esta enquanto organização internacional, já que os direitos humanos são um dos seus elementos estruturais e, por esta razão, exigem de si estrita observância, defesa e promoção, sob pena de inviabilizar novas candidaturas aos Estados-Membro.

A importância tanto da CDFUE como da Convenção Europeia de Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais para o direito comunitário ainda é reforçada pela última parte constante do TUE, intitulada “Declarações anexadas à ata final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa”, assinado em 13 de dezembro de 2007, onde estatui que:

“A. DECLARAÇÕES RELATIVAS A DISPOSIÇÕES DOS TRATADOS
1. Declaração sobre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que é juridicamente vinculativa, confirma os direitos fundamentais garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção

¹² UNIÃO EUROPEIA, ref. 8, artigo 49.º.

¹³ *Ibid.*, artigo 2.º.

A CDFUE confirma os direitos fundamentais garantidos na Convenção Europeia de Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, reforçando ainda mais o caráter essencial que esta possui no ordenamento jurídico comunitário, cuja observância é peremptória a todos os Estados-Membros e cuja violação pode ensejar inúmeras sanções previstas nos próprios tratados fundantes (artigo 7.º do TUE e artigo 354.º do TFUE), bem como no pagamento de indenizações, quando for o caso.

Outra evidência de que os direitos humanos são considerados de modo especial pela União Europeia deriva da criação da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Regulamento (CE) n.º 168/2007 do Conselho¹⁵), dotada de personalidade jurídica própria¹⁶, permitindo uma atuação independente e especializada no respeito aos direitos fundamentais “[...] na União Europeia, bem como nos seus Estados-Membros, quando estes aplicarem o direito comunitário”¹⁷.

Justamente por causa da precedência dos valores fundantes a informar o direito comunitário, o qual tem supremacia ou prevalência sobre o direito interno dos Estados-Membros, desperta a atenção para um potencial paradoxo jurídico consistente no fato de que, até o presente momento, a União Europeia não ratificou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, muito embora tenha consagrado os direitos fundamentais, nela previstos como princípios gerais do direito comunitário e condicionados à aceitação de candidatos a Estado-Membro em sua observância.

A CEDH é considerada fundamental pelo TUE, tendo em vista que a partir do Tratado de Lisboa, a União Europeia foi autorizada a aderir à Convenção, existindo, inclusive, o Protocolo n.º 8¹⁸ do TFUE, prevendo os alicerces para a adesão. Vale ressaltar que a própria CEDH prevê em seu artigo 59.º, n.º 2, a possibilidade de adesão da União Europeia, a saber: “A União Europeia poderá aderir à presente Convenção”¹⁹.

O Conselho da Europa tem conclamado a União Europeia a aderir à CEDH, dando continuidade a um longo histórico de debates em torno da ratificação da CEDH, como no Seminário para Adesão da União Europeia à CEDH, ocorrido em Estrasburgo, na

¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Declaração sobre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016a, C 202, p. 337 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

¹⁵ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 168/2007 do Conselho de 15 de Fevereiro de 2007 que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 22 fev. 2007, L 53, pp. 1-14 [consult. 28 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0168&qid=1602729340856&from=PT>

¹⁶ *Ibid.*, artigo 23.º, n.º 1.

¹⁷ *Ibid.*, artigo 3.º, n.º 3.

¹⁸ UNIÃO EUROPEIA. Protocolo (n.º 8) relativo ao n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia respeitante à adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016e, C 202, p. 273 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

¹⁹ CONSELHO DA EUROPA, ref. 5, artigo 59.º, n.º 2.

França, no dia 18 de novembro de 2019²⁰, onde se discutiu a profundidade e a extensão desta adesão.

No decorrer deste trabalho de pesquisa, foram feitos comentários a respeito desta omissão e dos resultados advindos dela para a União Europeia e para os que dela esperam algum tipo de proteção internacional.

1.2 Sistemas internacional e europeu de direitos humanos

O Sistema Internacional de Direitos Humanos é composto pelo organograma das Nações Unidas, em âmbito global, e por diversos organismos multilaterais, em âmbito regional. Neste sentido, Piovesan dispõe que:

“O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção destes direitos – forma-se, assim, o sistema normativo global de proteção dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos.”²¹

Paralelamente ao sistema da ONU de direitos humanos, existem sistemas regionais análogos no âmbito da União Europeia, das Américas e da África, complementando-o na sua abrangência territorial, a fim de garantir a proteção e divulgação dos princípios universais dos direitos humanos, propagados pelas Nações Unidas, conferindo-lhes maior capilaridade e conhecimento por parte das populações locais, permitindo que sua divulgação seja mais ampla e fazendo com que permeiem as legislações dos demais países, no intuito de assegurar maior respeito e promoção à dignidade humana.

Teoricamente, além das cortes regionais, poder-se-ia recorrer ao sistema da ONU de defesa dos direitos humanos. Todavia, o que se observa, é que as questões regionais têm sido deliberadas e suas decisões acatadas sem que o Conselho de Direitos Humanos da ONU ou o Tribunal Penal Internacional tenham sido acionados ou ainda, em casos mais extremos, o Tribunal Internacional de Justiça, cuja competência é reservada para demandas entre países, como se viu em 11 de novembro de 2019, quando Gâmbia acusou formalmente Myanmar de violar os direitos humanos dos refugiados de etnia muçumana Rohingya, bem como pela prática, em tese, de crimes

²⁰ EEAS [European Union External Action]. *Seminar on the accession of the EU to the European Convention on Human Rights (ECHR)* [em linha]. Brussels: EEAS, 19 Nov. 2019 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/70632/seminar-accession-eu-european-convention-human-rights-echr_id

²¹ PIOVESAN, Flávia Cristina. Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2001, São Paulo. *Anais* [em linha]. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2001, p. 2 [consult. 26 ago. 2020]. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a_pdf/piovesan_sip.pdf

de genocídio. Segundo o andamento processual, o caso encontra-se em fase de memoriais e contra-memoriais.²²

No âmbito europeu, além de potenciais violações aos direitos humanos poderem ser suscitadas perante os tribunais nacionais, é possível que tanto decisões judiciais como normas administrativas sejam revistas pelo Tribunal de Justiça Europeu (TJE) ou pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), conforme suas competências.

Importante frisar que, em razão das características especiais que formam a União Europeia, especialmente no tocante ao princípio da supremacia e da solidariedade, as decisões do TJE são de observação obrigatória pelos Estados-Membros, sendo certo que a Comissão é a instituição responsável por acompanhar a execução dos acórdãos do Tribunal por parte dos Estados-Membros, conforme o artigo 17.º do TUE e a Declaração n.º 17, a qual consta no rol das declarações anexadas à ata final da conferência intergovernamental adotada pelo Tratado de Lisboa²³.

As decisões oriundas do TEDH também têm caráter vinculativo e observação obrigatória por parte dos 47 Estados-Membros do Conselho da Europa. Neste caso, a natureza vinculativa das decisões do tribunal parte diretamente do artigo 46.º, n.º 1, da Convenção Europeia sobre os Direitos do Homem.

As decisões do TEDH têm sua aplicabilidade por parte dos Estados-Membros, monitoradas pelo Departamento para a Execução dos Julgamentos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Este órgão é responsável por assessorar o Comitê de Ministros do Conselho da Europa, consoante artigo 46.º, n.º 2, da CEDH.

Importante salientar que, para aderir ao Conselho da Europa, é necessário ratificar a CEDH e, embora o Tratado de Lisboa tenha inovado e alterado o TFUE inserindo no artigo 6.º, n.º 2, que a União Europeia poderá aderir à CEDH, o mesmo ainda não ocorreu, razão pela qual a União Europeia ainda não faz parte do Conselho da Europa, muito embora existam acordos de cooperação nalgumas áreas. Esta previsão é derivada do artigo 59.º, n.º 2, da CEDH.

Em 4 de novembro de 1950, quando a CEDH foi celebrada, a União Europeia ainda não existia, razão pela qual não dispunha de personalidade jurídica própria. Mesmo após sua fundação, a personalidade jurídica da União Europeia não estava explicitamente destacada em seus tratados fundantes. Somente a partir da celebração

²² ICJ [International Court of Justice]. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)* [em linha]. The Hague, Netherlands: ICJ, 23 Jan. 2020, Press Release n.º 2020/3, p. 1 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20200123-PRE-01-00-EN.pdf>

²³ UNIÃO EUROPEIA. Declaração sobre o primado do direito comunitário. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016c, C 202, p. 344 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

do Tratado de Lisboa em 13 de dezembro de 2007, com vigência a partir de 1º de dezembro de 2009, o artigo 47.º do TUE passa a dispor expressamente sobre a personalidade jurídica autônoma da União Europeia em relação aos seus Estados-Membros e, sendo assim, a mesma passa a ter legitimidade para celebrar acordos internacionais em seu nome, podendo, inclusive, ratificar a CEDH e passar a fazer parte do Conselho da Europa se assim o desejar, ante a permissão já existente. A personalidade jurídica da União Europeia também é ratificada pelo artigo 7.º e pela declaração n.º 24²⁴ do TFUE.

1.3 Conceitos de asilo, migrante e refugiado

Durante a Idade Média, o instituto do asilo fora muito utilizado por criminosos comuns, expressão que também englobava aqueles que se opunham aos desmandos dos governos absolutistas e procuravam proteção no interior das igrejas. A partir da Revolução Francesa e da Constituição francesa de 1793, o instituto do asilo passa a amparar os perseguidos políticos para além dos criminosos comuns. Considerando o caráter político da perseguição, o asilo comum passa a ser asilo político, dividindo-se em duas classificações: asilo territorial e asilo diplomático.²⁵

Considerando a etimologia da palavra *asilo*, Jubilut dispõe que:

“O instituto do asilo tem a sua origem na Antigüidade clássica, mais precisamente na civilização grega, em que era freqüentemente utilizado e do qual provém a sua denominação (*a* – não e *sylao* – arrebatar, extrair; ou seja, a não-expulsão). Refere-se a um sítio ou local, geralmente religioso, inviolável.”²⁶

No mesmo sentido, o Dicionário de Etimologia, em linha, explica a origem do termo *asylum* da seguinte maneira:

“início de 15c., *asile* anterior (final de 14c.), ‘local de refúgio, santuário’, do latim *asilo* ‘santuário’, do grego *asylon* ‘refúgio, território cercado’, uso substantivo de neutro de *asilo* ‘inviolável, protegido da violência’, especialmente de pessoas que buscam proteção, de *a-* ‘sem’ (ver *a-* (3)) + *sylē* ‘direito de apreensão’, que é de etimologia desconhecida.”²⁷

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem previu o direito ao asilo a toda pessoa sujeita à perseguição sem, contudo, especificar quem seriam estas pessoas ou qual o conceito de perseguição, nem tampouco que outros direitos e obrigações os asilados teriam. Neste ínterim, a referida declaração estabelece, porém, que o direito de asilo não pode ser invocado quando houver “[...] processo realmente

²⁴ UNIÃO EUROPEIA. Declaração sobre a personalidade jurídica da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016b, C 202, p. 346 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

²⁵ JUBILUT, Líliliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, pp. 37-38. ISBN 9788576601982.

²⁶ *Ibid.*, p. 37.

²⁷ ASYLUM (n.). *Online Etymology Dictionary* [em linha] Lancaster, PA: Douglas Harper, cop. 2020, tradução nossa [consult. 20 out. 2020]. Disponível em: https://www.etymonline.com/word/asylum#etymonline_v_18003. Citação original: “early 15c., earlier *asile* (late 14c.), ‘place of refuge, sanctuary,’ from Latin *asylum* ‘sanctuary,’ from Greek *asylon* ‘refuge, fenced territory,’ noun use of neuter of *asylos* ‘inviolable, safe from violence,’ especially of persons seeking protection, from *a-* ‘without’ (see *a-* (3)) + *sylē* ‘right of seizure,’ which is of unknown etymology.”

existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas”²⁸.

O asilo político é discricionário do Estado que recebe o pedido, não havendo, até hoje, norma que o tipifique ou condicionando a concessão a determinados casos ou tipos de perseguição. Neste sentido, o artigo 14.º da DUDH é considerado genérico, embora seja um importante avanço pelo fato de constar no próprio documento como sendo um direito pessoal e não mais do Estado, demonstrando uma nítida mudança com o fito de enfatizar a ajuda humanitária.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados distingue os refugiados da seguinte maneira:

“Refugiados são especificamente definidos e protegidos no direito internacional. Refugiados são pessoas que estão fora de seus países de origem por fundados temores de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de ‘proteção internacional’. As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como ‘refugiados’ e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações relevantes. Eles são assim reconhecidos por ser extremamente perigoso retornar a seus países de origem e, portanto, precisam de refúgio em outro lugar. Essas são pessoas às quais a recusa de refúgio pode ter consequências potencialmente fatais à sua vida.”²⁹

Acerca do conceito de migração, o glossário sobre migração da Organização Internacional para as Migrações (OIM) considera tratar-se de um:

“Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos.”³⁰

Duas outras derivações do termo “migrante” ganharam força nos últimos anos em virtude de fenômenos como as alterações climáticas e a globalização, são eles: os migrantes ambientais e os migrantes econômicos. Neste tocante, considera-se que estes são espécies do mesmo gênero, ou seja, migrantes, justamente por terem conceitos mais bem delineados, os quais são passados a ser diferenciados, adotando a definição constante no glossário sobre migrações da OIM:

“Migrante ambiental – pessoas ou grupos de pessoas que, devido a alterações ambientais repentinas ou progressivas que afectam negativamente as suas vidas ou as suas condições de vida, vêm-se obrigados a deixar as suas residências habituais, ou escolhem fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do próprio país ou para o estrangeiro.
Migrante econômico – Pessoa que deixa o seu lugar de residência habitual para se instalar fora do seu país de origem, a fim de melhorar a sua qualidade de vida. Este termo pode ser usado para distinguir refugiados que evitam perseguições e também se refere a pessoas que tentam entrar num país sem a autorização e/ou recorrendo a procedimentos de asilo de má fé. Aplica-se também a pessoas que se instalam fora do

²⁸ ONU, 1948, ref. 2, item 2.

²⁹ ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados]. “Refugiados” e “Migrantes”: perguntas frequentes [em linha]. Brasil: ACNUR, 22 mar. 2016 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes>

³⁰ OIM [Organização Internacional para as Migrações]. Glossário sobre migrações. *Direito Internacional da Migração* [em linha]. Genebra: OIM, 2009, n.º 22, p. 40 [consult. 18 set. 2020]. ISSN 2075-2687. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>

seu país de origem enquanto dura uma estação de colheita, mais propriamente designados por trabalhadores sazonais.”³¹

O marco legal de direito internacional que define o conceito de refugiado é a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados³², adotada em 28 de julho de 1951, pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, que entrou em vigor em 22 de abril de 1954. O Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados estende sua proteção a todas as pessoas que se enquadrem na condição de refugiada, independente de data e localização geográfica, uma vez que o Estatuto previa condicionar o reconhecimento de refugiados no período pós-guerra até 1º de janeiro de 1951.

Recentemente, a resolução 71/1 das Nações Unidas lançou a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, reafirmando o conceito da Convenção de 1951 e atualizando-o da seguinte maneira:

“1. Desde os primeiros tempos, a humanidade está em movimento. Algumas pessoas se movem em busca de novas oportunidades e horizontes econômicos. Outros se mudam para escapar de conflitos armados, pobreza, insegurança alimentar, perseguição, terrorismo ou violações e abusos dos direitos humanos. Outros, ainda, o fazem em resposta aos efeitos adversos das mudanças climáticas, desastres naturais (alguns dos quais podem estar ligados à mudança climática) ou outros fatores ambientais. Muitos se mudam, de fato, por uma combinação dessas razões.”³³

No âmbito da União Europeia, a Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho conceitua o *status* de refugiado em seu artigo 2.º, d) nos seguintes moldes:

“[...] o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12º.”³⁴

³¹ OIM, ref. 30, p. 44.

³² “Art. 1º – Definição do termo “refugiado” A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: [...] 2) 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 caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão “do país de sua nacionalidade” se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.” (ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados]. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)* [em linha]. Genebra: ACNUR, 1951, p. 2 [consult. 23 jun. 2020]. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf),

³³ UNITED NATIONS. *Resolution 71/1. New York Declaration for Refugees and Migrants [adopted by the General Assembly on 19 September 2016]* [em linha]. New York: United Nations, 2016, A/RES/71/1, p. 1, tradução nossa [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/71/1>. Citação original: “1. *Since earliest times, humanity has been on the move. Some people move in search of new economic opportunities and horizons. Others move to escape armed conflict, poverty, food insecurity, persecution, terrorism, or human rights violations and abuses. Still others do so in response to the adverse effects of climate change, natural disasters (some of which may be linked to climate change), or other environmental factors. Many move, indeed, for a combination of these reasons.*”

³⁴ PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 20 dez. 2011, L 337, p. 13 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em:

A Diretiva 2011/95, nos moldes da Convenção de 1951, tem a finalidade de proteger pessoas que estão correndo perigo de vida nos países onde residiam, assegurando que todos possuem direitos fundamentais – como à vida, à liberdade e à segurança – bem como direitos civis e políticos, e demonstrando solidariedade aos vulneráveis que necessitam escapar da desordem e da barbárie para proverem suas necessidades básicas e de suas famílias.

Antes que o refugiado obtenha este *status*, é necessário que ele faça o requerimento de solicitação às autoridades migratórias dos países que os estão recepcionando. Portanto, entre o momento em que realizam a solicitação de asilo e o que defere ou indefere o pedido, os migrantes ostentam a designação de solicitantes de asilo. Os solicitantes de asilo “São pessoas que solicitam às autoridades competentes serem reconhecidas como refugiado, mas que ainda não tiveram seus pedidos avaliados definitivamente pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio”³⁵.

Dessa maneira, todo refugiado antes de ter seu pedido deferido, foi um solicitante de asilo e, antes ainda, um migrante. Contudo, nem todo migrante se tornará refugiado, embora possa solicitar asilo. O solicitante de asilo pode ou não ter reconhecido o *status* de refugiado, receber outro meio de proteção internacional ou ter seu pedido recusado e ser deportado ao país de origem. Seja como for, em todas as etapas sob a jurisdição das autoridades migratórias, os migrantes têm o direito e os países a obrigação do respeito pela dignidade humana, consistente no âmago dos direitos humanos e fundamentais.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1602977721836&from=PT>

³⁵ ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados]. *Solicitantes de refúgio* [em linha]. Brasil: ACNUR, 2018 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solicitantes-de-refugio/>

2 ÓRGÃOS E AGÊNCIAS DA UNIÃO EUROPEIA RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO

Nesta seção, buscou-se analisar a estrutura administrativa da União Europeia, observando-se as principais instituições envolvidas com o gerenciamento do fluxo migratório, o qual chegou às suas fronteiras externas a partir do verão de 2015, contextualizando sua personalidade jurídica e o modo como se relacionam com os Estados-Membros. Neste íterim, foram identificados instrumentos legais que fundamentaram a criação de sistemas informáticos e políticas públicas utilizados na seara migratória, com o objetivo de administrar os pedidos de asilo.

Considera-se particularmente importante discernir os órgãos da União Europeia envolvidos na gestão dos fluxos migratórios com destino ao seu território, a fim de individualizar eventuais responsabilidades por atos internacionalmente ilícitos. Isto é deveras necessário em razão da atuação conjunta entre os diversos órgãos e agências da União Europeia e dos Estados-Membros, de modo que cada um responda por eventual descumprimento de normas de direito internacional, conforme sua jurisdição. No caso da Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Marítima (FRONTEX), ao infringir-se qualquer norma de direito internacional, a responsabilização recairá sobre a União Europeia, assim como se algum agente do órgão competente pela recepção dos refugiados ligado ao governo grego violar uma norma internacional de observação peremptória, neste caso, atrairá a responsabilidade internacional da Grécia.

Ressalta-se que, no caso *sub examine*, estar-se-á referindo à responsabilização, cível e administrativa, a fim de que o Estado-Membro ou a União Europeia reparem, por intermédio de justa indenização pecuniária e/ou de medidas administrativas compensatórias, os danos potencialmente perpetrados contra particulares, outros países ou, ainda, organizações internacionais. É certo que a responsabilização criminal, caso haja, recairá sobre a pessoa dos(as) agentes³⁶ que tiverem praticado os atos havidos como ilícitos, podendo, para tanto, responderem perante a justiça local ou internacional, em razão do tipo de delito praticado e segundo as normas de competência jurisdicional previstas internacionalmente, como nos casos de crimes contra a humanidade³⁷.

Sem a identificação de quais são as agências/órgãos, quais suas atribuições e/ou mandatos, assim como, onde e quando estão a atuar, deverá abstrair-se de elemento

³⁶ UNITED NATIONS. Ref. 1, p. 16, article 66.

³⁷ CORTE PENAL INTERNACIONAL. *Estatuto de la Corte Penal Internacional* [em linha]. Países Bajos: Corte Penal Internacional, 2011, p. 3, artículo 6 [consult. 26 jun. 2020]. ISBN 92-9227-242-x. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RS-Esp.pdf>

fundamental para a caracterização de qualquer tipo de responsabilidade, tanto cível como criminal, qual seja o nexo causal. Neste sentido, Ramos dispõe que:

“A responsabilidade internacional do Estado baseia-se no resultado lesivo e no nexo causal entre a conduta do Estado e a violação de obrigação internacional, sem espaço para averiguação da culpa ou dolo do agente-órgão do Estado, facilitando a concretização da responsabilidade estatal e a conseqüente reparação aos indivíduos vítimas de violações de direitos humanos.”³⁸

A regra supracitada é válida também para as organizações internacionais, segundo se subsume dos artigos 3 e 4, “a”, do PAROIAI³⁹. Neste diapasão, cita-se a lição de Gallo Cobián:

“Em primeiro lugar, uma organização internacional pode ser considerada internacionalmente responsável por seus próprios atos ilícitos, mas também em relação aos atos ilícitos de um Estado ou de outra organização. No primeiro caso, um ato ilícito próprio, dois elementos são exigidos: que o ato seja imputável à organização e que esse ato constitua uma violação de uma obrigação dessa organização (artigo 4). O segundo pressuposto contempla os casos em que uma organização é responsável por ajudar ou assistir, dirigir e controlar ou coagir outro sujeito (Estado ou organização) na prática de um delito (artigos 14 a 16), e também o caso em que o organização foge ao cumprimento de uma obrigação internacional por meio de decisões e autorizações dirigidas aos Estados membros (artigo 17).”⁴⁰

Serão apresentados em seguida, de modo sumário, mas sem descurar dos elementos fundamentais para o estudo, os comentários acerca da natureza jurídica da União Europeia, bem como será descrita sua estrutura administrativa incumbida da gestão migratória, consubstanciada em alguns de seus órgãos e agências.

2.1 A União Europeia

A União Europeia, enquanto organização internacional, atua em consonância com os Estados-Membros em áreas afins, no sentido de ampliarem o desenvolvimento de determinados setores com políticas públicas próprias, sendo grande parte destes esforços fiscais levados a efeito para diminuir as diferenças entre o nível de desenvolvimento socioeconômico ainda presente no interior da comunidade europeia (comparando-se os países do Oeste Europeu com os do Leste Europeu, por exemplo).

A União Europeia é uma organização internacional *sui generis*, pois embora seja uma instituição multilateral, ao mesmo tempo possui um quadro administrativo,

³⁸ RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 410. ISBN 9788571474086.

³⁹ UNITED NATIONS, ref. 1, p. 2, articles 3 and 4.

⁴⁰ GALLO COBIÁN, Virginia. El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales adoptado por la Comisión de Derecho Internacional: principales conclusiones. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* [em linha]. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, vol. XIV, pp. 8-9, tradução nossa [consult. 18 nov. 2020]. ISSN 1870-4654. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/449>. Citação original: “*Primero, una organización internacional podrá resultar responsable internacionalmente por sus propios hechos ilícitos, pero también en relación con los hechos ilícitos de un Estado o de otra organización. En el primer caso, hecho ilícito propio, se requieren dos elementos: que el hecho sea atribuible a la organización y que ese hecho constituya una violación de una obligación de esa organización (artículo 4º). El segundo supuesto contempla los casos en que una organización resulta responsable por ayudar o asistir, dirigir y controlar o coaccionar a otro sujeto (Estado u organización) en la comisión de un ilícito (artículos 14 a 16), y también el caso en que la organización se sustrae al cumplimiento de una obligación internacional a través de decisiones y autorizaciones dirigidas a los Estados miembros (artículo 17).*”

legislativo e judiciário próprio que impõe, pelo princípio da supremacia (“[...] o primado do direito comunitário é um princípio fundamental desse mesmo direito.”⁴¹), diversas normas de observação obrigatória aos Estados-Membros, especialmente no tocante à legislação interna, razão pela qual a União Europeia tem sido considerada uma organização internacional de caráter supranacional⁴².

Sob essa perspectiva, é possível criticar a nomenclatura supranacional, pois a estrutura e, por assim ser, a própria finalidade precípua da União Europeia, deriva da vontade conjugada dos Estados-Membros em desenvolverem uma sociedade comum europeia, compartilhando valores, crenças, princípios e cultura, tendo que harmonizarem as inúmeras legislações nacionais a este escopo. Deste modo, pode-se entender que a União Europeia atua paralelamente e em conjunto com os Estados-Membros, desenvolvendo e apoiando políticas públicas, em diversas áreas, no sentido de fortalecer o sentimento de uma sociedade comum entre todos os seus integrantes, ao invés de tentar subjugar-los, impondo-lhes normas legais de maneira hierarquizada, como pode dar a impressão o termo supranacional.

Vale ressaltar que a União Europeia atua de modo a reforçar a atuação dos Estados-Membros, mesmo que, por vezes, o faça de maneira autônoma, porém, esta o faz em nome daqueles, nunca à sua revelia. Neste sentido, destaca-se que sua atuação visa a robustecer o sentimento de pertencimento a uma mesma sociedade europeia justa, equilibrada e o menos desigual possível a ser compartilhada pelos cidadãos e pelas futuras gerações, sem desrespeitar as idiossincrasias da cultura sociopolítica de cada Estado-Membro, pois estes ainda preservam sua soberania enquanto nações autônomas.

A ideia de supranacionalidade pode passar a impressão de que a UE tratar-se-ia de um Estado federado ou mesmo fosse uma confederação de Estados nacionais, o que não se reflete na realidade. A União Europeia, futuramente, pode caminhar para a extinção de fronteiras e limites territoriais entre seus Estados-Membros e transformar-se numa espécie de “Estados Unidos da Europa”, mas, por ora, este epíteto encontra-se distante, contudo, por ser amplamente aceito, utilizar-se-á o termo.

Assim, a União Europeia, no plano interno, serve a dois macro propósitos, segundo depreende-se de seus tratados fundantes, quais sejam exercer atividades típicas de Estado com esboço na representação multilateral, bem como atuar

⁴¹ SERVIÇO JURÍDICO DO CONSELHO. Parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 22 de junho de 2007 *apud* UNIÃO EUROPEIA. Declaração sobre o primado do direito comunitário. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016c, C 202, p. 344 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

⁴² COUTINHO, Luís P. Pereira. *Instituições políticas supranacionais: algumas notas* [em linha]. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e Centro de Investigação de Direito Público, [ca. 2009], p. 2 [consult. 14 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/757-1152.pdf>

incessantemente para promover a integração dos Estados-Membros, a fim de equalizar as diferenças regionais. A atuação externa da União Europeia também chama a atenção pela sua singularidade.

Embora os Estados-Membros continuem a desempenhar autonomamente suas políticas externas, a União Europeia também atua em nome do seu coletivo em matérias de interesse geral. Neste sentido, convém observar que a União Europeia não é formalmente membro das Nações Unidas, pois participa da mesma na condição de observadora desde 1974 (Resolução A/RES/3208(XXIX) da 29ª Assembleia Geral⁴³).

A partir de 2011, com o reconhecimento das Nações Unidas para que organizações internacionais pudessem participar de modo mais efetivo dos debates e programas desenvolvidos, a União Europeia passou à condição de observador com participação mais ativa, embora não tenha poder de voto como os demais países (Resolução A/RES/65/276 da 65ª Assembleia Geral⁴⁴).

O TUE e o TFUE autorizam a atuação externa da União Europeia, de modo que os Estados-Membros apoiem suas posições como meio de demonstrar força e unidade em torno de temas de interesse comum. Como se vê, a União Europeia possui natureza híbrida, ora se apresentando com características de Estado, ora com outras próprias de uma organização internacional multilateral. A personalidade jurídica da União Europeia está prevista no artigo 47.º do TUE, com a restrição de que a autonomia “[...] não a autorizará de forma alguma a legislar ou agir para além das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros nos Tratados”⁴⁵, sendo certo que o termo *tratados* é utilizado em referência aos tratados fundadores (artigo 1.º, n.º 2, do TFUE).

Importante também atentar-se para o modo como o processo legislativo ordinário e as competências dos órgãos da União Europeia estão definidos no âmbito dos tratados fundadores (TUE e TFUE) para que seja possível perceber se a atuação da mesma no tocante ao gerenciamento do fluxo massivo de refugiados se deu em conformidade ao direito internacional ou ao seu arripio, sem descuidar do fato de que pode haver a caracterização de responsabilidade internacional por violação de normas internas da própria organização internacional, elencadas nos tratados internacionais que fundaram a União Europeia, assim como nos demais que compõem o direito comunitário, consoante se infere do artigo 10, item 2, do PAROIAII.

⁴³ UNITED NATIONS. *Resolution 3208 (XXIX). Status of the European Economic Community in the General Assembly [adopted by the General Assembly on 11 October 1974]* [em linha]. New York: United Nations, 1974, A/RES/3208/XXIX [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: [https://undocs.org/A/RES/3208\(XXIX\)](https://undocs.org/A/RES/3208(XXIX))

⁴⁴ UNITED NATIONS. *Resolution 65/276. Participation of the European Union in the work of the United Nations [adopted by the General Assembly on 3 May 2011]* [em linha]. New York: United Nations, 2011c, A/RES/65/276 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/65/276>

⁴⁵ UNIÃO EUROPEIA, ref. 24, p. 346.

2.2 Atribuições do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e da Comissão Europeia

A estrutura administrativa da União Europeia está prevista no artigo 14.º do TUE, que indica ser integrada pelos seguintes órgãos: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia (doravante designada “Comissão”), o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas Europeu.

Para fins deste estudo foram analisadas, de maneira sintética, as atribuições/competências de três destas instituições, a saber: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e a Comissão, uma vez serem os órgãos que definem, aprovam e executam as políticas públicas internas e externas da União Europeia.

“Artigo 14.º

1. O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. O Parlamento Europeu exerce funções de controle político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas no TEU e no TFEU. Compete-lhe eleger o Presidente da Comissão.

2. O Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União. O seu número não pode ser superior a setecentos e cinquenta, mais o Presidente. A representação dos cidadãos é regressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros por Estado-Membro. A nenhum Estado-Membro podem ser atribuídos mais do que noventa e seis lugares.

[...]

Artigo 15.º

1. O Conselho Europeu dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define as orientações e prioridades políticas gerais da União. O Conselho Europeu não exerce função legislativa.

2. O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança participa dos seus trabalhos.

[...]

Artigo 18.º

1. O Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão, nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. O Conselho Europeu pode pôr termo ao seu mandato, de acordo com o mesmo procedimento.

2. O Alto Representante conduz a política externa e de segurança comum da União. Contribui com as suas propostas para a elaboração dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho. Atua do mesmo modo no que se refere à política comum de segurança e defesa.

3. O Alto Representante preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros.

4. O Alto Representante é um dos vice-presidentes da Comissão e assegura a coerência da ação externa da União Europeia. Cabem-lhe, no âmbito da Comissão, as responsabilidades que incumbem a esta instituição no domínio das relações externas, bem como a coordenação dos demais aspectos da ação externa da União.

[...]

Artigo 17.º

1. A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições por força destes. Controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia. A Comissão executa o orçamento e gere os programas. Exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Com exceção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais.

2. Os atos legislativos da União só podem ser adotados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados. Os demais atos são adotados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem.

3. O mandato da Comissão é de cinco anos.

[...]

7. Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo.

[...]

O Presidente, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e os demais membros da Comissão são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu. Com base nessa aprovação, a Comissão é nomeada pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada.⁴⁶

O Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e a Comissão são considerados a espinha dorsal da atuação político-administrativa da União Europeia, tendo, ainda, vários outros órgãos importantes, dentre eles o Tribunal de Justiça, cujas decisões são de observação obrigatória tanto pela União Europeia como pelos Estados-Membros (artigo 17.º do TUE).

Segundo Conway⁴⁷, é possível dizer que o presidente da Comissão é indicado, enquanto o Conselho Europeu é composto pelos chefes de governo nacionalmente eleitos. Neste sentido, o Conselho tem mais legitimidade democrática do que a Comissão, embora o presidente da Comissão tenha um grau de legitimidade democrática por ser indicado pelo Conselho Europeu e eleito por maioria qualificada no Parlamento, cujos parlamentares são eleitos pela população em geral apta ao sufrágio.

A Comissão, representada por seu presidente, está sob o comando do chamado Colégio, o qual é composto por 28 Comissários europeus que decidem, em conjunto, sobre as prioridades e estratégias políticas da Comissão. Esta, por sua vez, encontra-se estabelecida em direções-gerais que são responsáveis por distintos domínios de intervenção. Atribui-se às direções-gerais as tarefas de desenvolvimento, execução e gestão das políticas, bem como a parte legislativa e os programas de financiamento da União Europeia.

Além disso, a Comissão nomeada pelo Conselho Europeu está representada no mundo inteiro. Os gabinetes de representação estabelecidos no território da União Europeia representam a Comissão no Estado-Membro em que se encontram localizados. Nos referidos gabinetes, é possível obter informações acerca das atividades da UE, bem como solicitar brochuras, folhetos ou outro material de informação. A UE também está representada, fora do seu território, pelas delegações, as quais são geridas pelo Serviço Europeu para a Ação Externa. As delegações contribuem para a promoção dos interesses e as políticas relacionadas à União Europeia, além de levarem a cabo os programas de sensibilização e comunicação.

⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA, ref. 8, pp. 23-26.

⁴⁷ CONWAY, Gerard. *EU Law*. London: Routledge, 2015, p. 11. ISBN 9780415816328.

No presente estudo, é importante que se entenda o funcionamento de duas agências do organograma da Diretoria Geral para Migração e Assuntos Internos: FRONTEX e *European Asylum Support Office (EASO)*.

A FRONTEX herdou seu “apelido” da antiga Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Regulamento do Conselho Europeu n.º 2004/2007), embora a norma não o refira. O nome popular pelo qual é conhecida deixa claro tratar-se de uma agência a cuidar das fronteiras externas da União Europeia.

A partir de 2016, a agência tem seu mandato alargado pelo Regulamento do Parlamento Europeu e pelo Conselho n.º 2016/1624, passando a denominar-se Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, cujas atribuições estão previstas no artigo 8.º, embora sua missão esteja sintetizada no n.º 11 do preâmbulo, onde se percebe que a denominação FRONTEX passa a ser oficialmente prevista, a saber:

“As atribuições da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia deverão, por conseguinte, ser alargadas. Para refletir essa alteração, deverá denominar-se Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, e continuar a ser designada Frontex. Deverá permanecer a mesma pessoa coletiva, dando plena continuidade às suas atividades e procedimentos. A Agência deverá ter como objetivo fundamental definir uma estratégia técnica e operacional de execução de um sistema de gestão integrada das fronteiras a nível da União, supervisionar o funcionamento eficaz do controlo fronteiriço nas fronteiras externas, prestar assistência técnica e operacional acrescida aos Estados-Membros através de operações conjuntas e de intervenções rápidas nas fronteiras, assegurar a execução prática de medidas em situações que exijam ação urgente nas fronteiras externas, prestar assistência técnica e operacional em apoio de operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar, bem como organizar, coordenar e conduzir as operações e intervenções de regresso.”⁴⁸

Por sua vez, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, conhecido pela sigla em inglês EASO, foi criado por meio do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 439/2010, donde especifica suas atribuições no n.º 13 do preâmbulo, conforme disposto abaixo:

“O Gabinete de Apoio deverá ser um centro europeu de conhecimentos especializados em matéria de asilo e deverá facilitar, coordenar e reforçar a cooperação prática entre os Estados-Membros nos múltiplos aspectos do asilo, a fim de que os Estados-Membros possam dar melhor proteção internacional às pessoas que a ela têm direito e dispensar simultaneamente um tratamento equitativo e eficaz às pessoas que não reúnem as condições para beneficiar de proteção internacional, se for caso disso. O mandato do Gabinete de Apoio deverá concentrar-se em três funções principais, a saber, contribuir para a aplicação do SECA, apoiar a cooperação prática em matéria de asilo entre os Estados-Membros e apoiar os Estados-Membros particularmente sujeitos a pressões.”⁴⁹

⁴⁸ PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 16 set. 2016, L 251, p. 2 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=PT>

⁴⁹ PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 29 maio 2010, L 132, p. 12 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=PT>

Assim, em resumo, o EASO passa a ser o gestor do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), responsabilizando-se pelo processamento dos pedidos de asilo e demais proteções internacionais no âmbito da União Europeia, de modo que a FRONTEX se encarrega da parte operacional de fiscalização de fronteiras e combate aos crimes transfronteiriços, notadamente o tráfico humano e o contrabando de imigrantes ilegais. A atuação de ambas as agências é, geralmente, integrada, já que atuam em áreas complementares no que diz respeito à imigração. Neste sentido, há o acordo de atuação conjunta entre ambas as agências, cuja última atualização ocorreu em 18 de julho de 2019 em Helsinque, capital da Finlândia, durante o encontro informal do Conselho de Justiça e Assuntos Internos⁵⁰ da Comissão.

Vale ressaltar o fato de que a implementação do SECA depende dos regulamentos atinentes ao asilo – regulamentos de Dublin, cuja terceira edição refere-se ao Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho n. 604/2013 –, que tem sido bastante contestado ante o grande fluxo de migrantes que adentraram as fronteiras europeias, sobretudo entre os anos de 2014 e 2016, pelas costas da Grécia e da Itália, majoritariamente. Uma das principais características deste regulamento é a identificação do país responsável pelo processamento do pedido de asilo como sendo o primeiro país em que o migrante ou refugiado tenha transposto a fronteira europeia, ainda que o mesmo já tenha se deslocado no interior do espaço Schengen, podendo ser deslocado forçadamente de volta ao país por onde deu entrada para que lá as autoridades do EASO e locais possam efetuar a formalização dos procedimentos migratórios, bem como o eventual pedido de proteção internacional. Outro ponto polêmico do regulamento Dublin III diz respeito à responsabilidade compartilhada entre os Estados-Membros, de modo que possam ser divididos entre todos os territórios efetivos de migrantes no caso de grande afluxo migratório.

O SECA é o sistema informático pelo qual são processados e analisados os pedidos de asilo quando migrantes em geral chegam às fronteiras externas da União Europeia. Por meio desse sistema, é feita a identificação dos migrantes em geral, o registro dos motivos pelos quais deixou o país onde residia, o encaminhamento para os representantes do EASO para a tomada de decisão sobre se o requerente tem direito a algum tipo de proteção internacional, inclusive com o cruzamento de dados sobre parentes residentes em algum Estado-Membro para fins de reunificação familiar, bem como servir de suporte para outras manifestações do requerente, por meio de um advogado, a fim de respeitar o *due process of law* e o princípio de não repulsão.

⁵⁰ EASO [European Asylum Support Office]. *EASO and Frontex sign updated Cooperation Plan* [em linha]. Valletta, Malta: EASO, 22 Oct. 2019 [consult. 16 mar. 2020]. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/easo-and-frontex-sign-updated-cooperation-plan>

É importante destacar que o SECA é utilizado em conjunto com o *European Asylum Dactyloscopy Database* (EURODAC), introduzido pelo Regulamento do Parlamento Europeu e Conselho n.º 603/2013⁵¹. Este sistema permite aos países da União Europeia identificar requerentes de proteção internacional e pessoas que foram detidas por transporem irregularmente a fronteira externa da União Europeia. As autoridades migratórias nacionais e os integrantes da FRONTEX comparam as impressões digitais escaneadas no início do procedimento de identificação, a fim de determinar se um requerente de asilo ou um cidadão de país terceiro encontrado ilegalmente em um país da UE solicitou asilo anteriormente em outro Estado-Membro. Essa medida é particularmente importante para que se consiga determinar qual o Estado-Membro responsável pelo processamento do pedido de asilo, segundo o Regulamento Dublin III, bem como para identificar possíveis migrantes clandestinos que não tenham direito à proteção internacional e que estejam a tentar ingressar ou permanecer na União Europeia de modo ilegal, o que pode ocasionar sua detenção por motivo de futura deportação.

⁵¹ PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, 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 um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 29 jun. 2013, L 180, pp. 1-30 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0603&qid=1603581200150>

3 A CRISE DE RECEPÇÃO DE MIGRANTES A PARTIR DE 2015

O continente europeu presenciou nas últimas cinco décadas um fluxo constante de migrantes oriundos de todas as regiões do planeta, sobretudo, de países de religião muçumana⁵² dos continentes africano e asiático. Turcos, marroquinos, egípcios, paquistaneses, indianos, dentre outras nacionalidades, se dirigiram, em sua maioria, para as principais economias da região, mas não só, em especial, Inglaterra, Alemanha e França, seja em razão de laços históricos que remontam ao período colonial, seja porque estas eram e continuam a ser os mercados a oferecerem no imaginário popular o maior número de possíveis oportunidades de emprego. Neste sentido, Salt e Almeida dispõem que:

“A composição da população estrangeira na Europa Ocidental é um reflexo das sucessivas ondas de migração do pós-guerra associadas primeiro à escassez de mão-de-obra e mais recentemente (especialmente desde meados da década de 1970) à reunião e formação familiar, bem como à fuga de refugiados de áreas devastadas pela guerra dentro e fora da Europa. Os grupos estrangeiros dominantes dentro de cada país refletem as fontes de onde a mão de obra foi recrutada desde a guerra; ligações históricas particulares e relações bilaterais com ex-colônias; e facilidade de acesso (em termos de geografia ou política) para refugiados e requerentes de asilo de diferentes lugares. Apesar de seu status recente como países de imigração, os maiores grupos nacionais estrangeiros continuam a ser dos países tradicionais de recrutamento de mão de obra do sul da Europa (Itália, Portugal, Espanha e Grécia), além da Turquia e da antiga Iugoslávia e, mais recentemente, do Norte da África.”⁵³

Cebrián, Bodega e Martín-Lou atestam a reversão do movimento migratório europeu, transformando o continente no destino dos migrantes e não mais como origem deles, a saber:

“Na contramão da partida quase ininterrupta de milhões de europeus ao longo de mais de cinco séculos – do final do século XIV à segunda metade do século passado –, em pouco mais de cinco décadas a Europa assistiu à chegada de uma número muito importante de pessoas de todos os cantos do mundo, que procuram trabalho remunerado de imediato e, à medida que a sua estada se prolonga, um lugar de residência permanente e um futuro estável para a família – mulher e filhos – que os acompanhava ou quem constituído no país de acolhimento, ou aquele que permaneceu no país de origem, aguardando reclamação em tempo útil. Desse modo, em um curto espaço de tempo, uma tendência migratória multissecular foi interrompida, desencadeando um intenso reflexo de mobilidade oposta, das ex-colônias europeias para sua metrópole histórica, que também se espalhou para outras áreas que nunca tiveram esse

⁵² COSTA, Sandra Liliãna. *O(s) Islamismo(s) na Europa: diversidade, ideias e figuras centrais [working paper]* [em linha]. Braga: Universidade do Minho, 2010, p. 2 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: http://www1.eeg.uminho.pt/riap/cp/ceupinto/projectoFCT/Working%20Papers/WP_UM_4.pdf

⁵³ SALT, John e ALMEIDA, José Carlos. International migration in Europe. *Revue Européenne des Migrations Internationales* [em linha]. Poitiers: Université de Poitiers, 2006, vol. 22, n.º 2, pp. 7-8, tradução nossa [consult. 18 jul. 2020]. ISSN 1777-5418. Disponível em: doi:10.4000/remi.2828. Citação original: “*The composition of the foreign population in Western Europe is a reflection of successive waves of post-war migration associated first with labour shortage and more recently (especially since the mid-1970s) with family reunion and formation, as well as the flight of refugees from war-torn areas both within and outside Europe. The dominant foreign groups within each country reflect the sources from which labour has been recruited since the war; particular historical links and bilateral relations with former colonies; and ease of access (in terms of geography or policy) for refugees and asylum seekers from different places. Despite their recent status as immigration countries, the largest foreign national groups continue to be from the traditional labour recruitment countries of Southern Europe (Italy, Portugal, Spain and Greece), plus Turkey and former Yugoslavia, and more recently North Africa.*”

movimento. relação de dependência. Este fenômeno é, sem dúvida, o processo social mais importante que ocorreu na Europa desde o fim da Segunda Guerra Mundial.”⁵⁴

O movimento migratório em análise (de 2015 em diante) tem sua origem mais remota na grave crise econômica de 2008/2009 (Crise do *Subprime*) e de um fenômeno social decorrente do colapso econômico-financeiro de alguns países, conhecido como Primavera Árabe. A raiz dos protestos foi o agravamento do quadro social dos países, provocado pela crise econômica, especialmente pelas altas taxas de desemprego entre os jovens⁵⁵, e pela falta de aspirações democráticas, culminando em reivindicações por liberdade de expressão, fim das perseguições políticas e da tortura e por maior respeito aos direitos humanos. Em suma, os povos reivindicavam melhores condições de vida e maior abertura política. O resultado dos protestos fez com que governos fossem depostos (por exemplo, Tunísia e Egito), enquanto outros, como no caso da Síria e do Iêmen, ainda lutam para se manterem no poder. Neste sentido, Joffé dispõe que:

“Em outras palavras, as tensões e desafios acumulados que não foram resolvidos, mas, ao invés, artificialmente reprimidos na busca pela estabilidade irrompem de formas imprevisíveis [...]. Assim, a recente crise no Norte da África foi explicada pela crise global dos preços dos alimentos e pelo apoio dado pelo Ocidente aos regimes que agora foram substituídos por ansiedades sobre o Islã político, enquanto as evidências parecem sugerir que o verdadeiro motor das insurgências no Egito, Tunísia e Líbia foi o desprezo e a repressão com que os regimes de Mubarak, Ben Ali e Kadafi trataram as pessoas sobre as quais governaram.”⁵⁶

Outro aspecto importante da chamada Primavera Árabe foi o ressurgimento de grupos armados, juntamente com a insurgência popular, a fim de conquistar espaço político-religioso. Um destes grupos, e possivelmente o mais midiático, é o Estado Islâmico, o qual surgiu no Iraque e se fortaleceu com a retirada das tropas americanas com o término do período de intervenção após a deposição do ditador Saddam Hussein

⁵⁴ CEBRIÁN, Juan A., BODEGA, María Isabel y MARTÍN-LOU, María Asunción. Inmigraciones en Europa. *Estudios Geográficos* [em linha]. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2012, vol. 73, n. 273, p. 385, tradução nossa [consult. 26 jun. 2020]. ISSN 0014-1496. Disponível em: doi:10.3989/estgeogr.201214. Citação original: “*En dirección opuesta a la partida, casi ininterrumpida, de millones de europeos durante un periodo de más de cinco siglos – desde finales del siglo XIV hasta la segunda mitad del siglo pasado –, en poco más de cinco décadas Europa ha presenciado la llegada de un número importantísimo de personas procedentes de todos los rincones del mundo, buscando trabajo remunerado de manera inmediata y, conforme se prolongaba su estancia, un lugar de residencia permanente y un futuro estable para la familia – mujer e hijos – que les acompañaba, o la que constituían en el país de acogida, o la que había permanecido en el país de origen, a la espera de ser oportunamente reclamada. De esta manera, en un breve intervalo de tiempo, se ha interrumpido una tendencia migratoria multiseccular, habiéndose desencadenado un intenso reflejo de movilidad opuesta, desde las antiguas colonias europeas hacia su metrópoli histórica, que se ha contagiado también a otras áreas que nunca tuvieron esa relación de dependencia. Este fenómeno constituye, sin duda, el proceso social más importante que ha tenido lugar en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial.*”

⁵⁵ CINAR, Sertan e GOCER, Ismet. The reasons and economic and political consequences of Arab spring. *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences* [em linha]. Baku: Khazar University, 2014, vol. 17, n. 2, p. 41 [consult. 16 ago. 2020]. ISSN 2223-2613. Disponível em: http://dspace.khazar.org/bitstream/20.500.12323/3230/1/003Arab_Spring_-ismet-sertan_4.pdf

⁵⁶ JOFFÉ, George. The Arab Spring in North Africa: origins and prospects. *The Journal of North African Studies* [em linha]. London: Routledge, 2011, vol. 16, n. 4, p. 508, tradução nossa [consult. 25 jun. 2020]. ISSN 1362-9387. Disponível em: doi:10.1080/13629387.2011.630881. Citação original: “*In other words, the accumulated tensions and challenges that have not been resolved but, instead, artificially repressed in the search for stability erupt in unpredictable ways [...]. Thus, the recent crisis in North Africa has been explained away by the global food price crisis and the support given by the West to the regimes that have now been displaced by anxieties over political Islam, whereas the evidence seems to suggest that the real driver for the insurgencies in Egypt, Tunisia and Libya has been the contempt and repressiveness with which the Mubarak, Ben Ali and Qadhafi regimes have treated the people over whom they ruled.*”

(2003-2011). O referido grupo armado autoproclamou um califado muçumano naquele país e passou a atuar fortemente no conflito sírio em busca de território e maior influência no mundo árabe⁵⁷.

A virulência dos conflitos na Síria, que perduram desde 2011, e no Iraque, juntamente com a insatisfação das populações de países, que tenham ou não participado da Primavera Árabe, como os da região Subsaariana e do Chifre da África, onde o caos econômico e político se instalaram há muito tempo, causaram o maior contingente humanitário de pessoas deslocadas, interna e externamente, jamais visto desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Atualmente, os principais órgãos das Nações Unidas que lidam com a população refugiada e imigrante, ACNUR e OIM, estimam haver 258 milhões de migrantes ao redor do mundo, dos quais 25,4 milhões seriam refugiados, 68,5 milhões de pessoas deslocadas internamente e, aproximadamente, 10 milhões sem nacionalidade. Os números são alarmantes e os últimos dados remontam ao ano de 2018⁵⁸.

O ACNUR reporta que, em 2015, mais de um milhão de migrantes chegaram pelo mar às costas europeias⁵⁹. Reforçando estes números, as estatísticas do Fórum Econômico Mundial sobre o ano 2016⁶⁰ não são menos impressionantes: aproximadamente, 370.000 refugiados e migrantes chegaram à Europa em 2016, a maioria deles pelo mar; mais de 173.000 chegaram à Grécia e mais de 167.000 à Itália; as principais nacionalidades são sírios, iraquianos, paquistaneses, afegãos, nigerianos e iritreenses; mais de 75.000 refugiados e migrantes estão estagnados na Grécia e nos Balcãs Ocidentais depois que Hungria e outros países fecharam suas fronteiras; o número de travessias da Turquia para a Grécia diminuiu drasticamente depois da celebração do acordo entre União Europeia e Ankara em março de 2016 para estancar o fluxo migratório; pelo menos 4.690 migrantes morreram no Mediterrâneo em 2016 tentando chegar à Europa em comparação a 3.777 em 2015. A maior parte destes migrantes morreu enquanto fazia a travessia a partir do norte de África.

A crise humanitária migratória não atinge somente o continente europeu. Existem fluxos importantes de pessoas entrando e saindo de países, fugindo de conflitos e/ou

⁵⁷ DAMIN, Cláudio Júnior. Surgimento e trajetória do Estado Islâmico. *Boletim Meridiano 47* [em linha]. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2015, vol. 16, n. 148, pp. 27-31 [consult. 26 jun. 2020]. ISSN 1518-1219. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5020>

⁵⁸ IOM [International Organization for Migration]. *Global migration indicators 2018* [em linha]. Berlin: IOM GMDAC, 2018, p. 18 [consult. 18 set. 2020]. e-ISBN: 9789290687726. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf

⁵⁹ CLAYTON, Jonathan, HOLLAND, Hereward e GAYNOR, Tim. *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015* [em linha]. Geneva: UNHCR, 30 Dec. 2015 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>

⁶⁰ BATHA, Emma. *Europe's refugee and migrants crisis in 2016. In numbers* [em linha]. Geneva: World Economic Forum, 5 Dec. 2016 [consult. 8 set. 2020]. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/europes-refugee-and-migrant-crisis-in-2016-in-numbers>

perseguições político-religiosas, na América Latina, na Ásia, na África e na Oceania. Percebe-se, pois, que há relevantes fluxos de migração em todos os continentes do globo terrestre, fato este inédito na história. Estes movimentos migratórios têm diferentes causas, por certo. Famílias fogem de Honduras e El Salvador em razão da violência de gangues de rua, a minoria Rohingya escapa de Myanmar em razão de perseguição religiosa, enquanto venezuelanos migram para outros países da América do Sul em busca de melhores condições econômicas para sustentar suas famílias.

As razões que originam os fluxos migratórios são tão ou mais complexas que estes próprios, exigindo dos estudiosos e, especialmente, dos governantes sensibilidade, acurácia e agilidade para se adaptarem a esta nova realidade em virtude de suas idiosincrasias e dos novos desafios para solucionar uma nova e enorme demanda por serviços públicos. Estes, por sua vez, passam a ser pressionados e sobrecarregados, pois além do atendimento cotidiano aos seus nacionais, passam a ter que lidar com os novos habitantes também.

Por esta razão, é importante o estudo da pressão migratória sobre União Europeia, não só em razão de sua representatividade na criação normativa internacional da defesa e promoção dos direitos humanos, como também por ostentar densa regulamentação e expertise no manejo de fluxos migratórios decorrentes do fim da Segunda Guerra Mundial, da crise da Albânia e das guerras nas repúblicas dos Balcãs, eventos que proporcionaram grande deslocamento forçado de europeus à procura de condições dignas de sobrevivência. Além dos movimentos internos de migração, a União Europeia costuma ser destinatária de migrantes de países terceiros em larga escala nas últimas décadas, como turcos se dirigindo para Alemanha, indianos para o Reino Unido, latino-americanos para a Espanha, nacionais de países lusófonos para Portugal, marroquinos, argelinos e tunisianos para França, conforme anteriormente referido. Assim, a expertise europeia é o *benchmark* a ser estudado.

Outro motivo que desperta o interesse pelo estudo dos efeitos exercidos pelo fluxo massivo migratório na União Europeia, refere-se ao fato de que seus Estados-Membros são sociedades organizadas com alto índice de desenvolvimento humano, o que torna a leitura do fenômeno menos complexa (não necessariamente menos difícil) do que sua análise em países em desenvolvimento, onde a qualidade dos serviços públicos postos à disposição da população nacional está longe de patamares de excelência, ficando ainda mais comprometidos à medida que chegam novos demandantes estrangeiros. Por outro lado, se tem sido uma tarefa hercúlea para a União Europeia lidar com os novos migrantes dispendo de vasto orçamento fiscal, para países em desenvolvimento muitas vezes é simplesmente inexistente a atuação estatal em razão das limitações financeiras da imensa maioria dos países que suportam refugiados e migrantes, notadamente na

América Latina, África e Ásia, muitos dos quais ficam à mercê de ajuda externa para desenvolver qualquer atividade de acolhimento e integração. Neste ambiente, a escassez de dados sobre os movimentos migratórios em si, assim como informações sobre o desenvolvimento de políticas públicas para lidar com eles tornam prejudicial o estudo de caso. Por estas razões, a União Europeia é o objeto desta pesquisa.

A intenção deste trabalho é exatamente se debruçar sobre uma faceta da crise migratória em comento, especificamente a rota dos Balcãs com destino à Grécia e, ainda mais particularmente, em descobrir eventual responsabilização internacional da União Europeia em relação às políticas adotadas para conter o fluxo migratório por meio do acordo celebrado com a Turquia em 2016⁶¹.

A conclusão e as observações ora realizadas não pretendem esgotar o tema. Ao contrário, a intenção é lançar algumas luzes sobre o sombrio vale que separa o anseio de populações vulneráveis em alcançarem um local seguro para conseguirem prover com dignidade suas famílias em oposição ao direito legítimo dos Estados-Membros em continuarem provendo as necessidades de sua população originária mantendo seus elevados índices de desenvolvimento humano.

3.1 Divergências entre os Estados-Membros da União Europeia

No início de 2015, a União Europeia percebeu que o fluxo migratório crescente, especialmente de sírios em razão da guerra naquele país, estava se intensificando e que deveria se prevenir e reunir os representantes dos Estados-Membros para adotar providências, a fim de gerir a crise que se avizinhava.

Segundo informações colhidas no sítio eletrônico do Conselho da União Europeia⁶², uma série de encontros teve início em 23 de abril de 2015 e perdura até hoje, a fim de possibilitar a gestão da crise humanitária. Em 13 de maio de 2015, a União Europeia anuncia a criação de uma agenda para fazer face ao crescente fluxo migratório oriundo do Oriente Médio, em razão dos conflitos na Síria e no Iraque, prevendo, entre outras medidas, a redução da imigração ilegal, assegurar as fronteiras externas, o salvamento de vidas no Mar Mediterrâneo e a necessidade em reforçar as políticas de pedido de asilo. Medidas que seriam desenvolvidas e executadas pela FRONTEX e pelo EASO.

⁶¹ CORRAO, Ignazio. *Eu-Turkey Statement & Action Plan* [em linha]. Brussels: European Parliament, 20 Nov. 2019 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

⁶² CONSELHO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Cronologia – resposta às pressões migratórias* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 2020 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>.

Nova reunião ocorrida em 27 de maio de 2015 anunciou o primeiro pacote de medidas a serem adotadas em relação ao fluxo migratório. Entre todas as medidas, a mais importante e não menos polêmica foi o programa de cotas para reassentar refugiados para cada Estado-Membro, especialmente porque já naquela época tanto Itália como Grécia, vinham recebendo enormes quantidades de migrantes.

A Itália tem sido a porta de entrada na Europa para os migrantes que fogem da miséria e dos conflitos armados tanto no norte como na região subsaariana da África, enquanto a Grécia tem sido utilizada como passagem pelos migrantes sírios, iraquianos, afegãos e de outras localidades na Ásia, a fim de lograrem alcançar os países meridionais⁶³.

A partir de 27 de maio de 2015, os governantes de países de índole mais conservadora, notadamente os situados no Leste Europeu, em que os territórios estão na rota migratória desejada pela imensa maioria dos migrantes, qual seja chegar aos países meridionais e setentrionais do continente, elevam o tom de seus discursos nacionalistas em relação aos migrantes/refugiados de modo generalizado.

Inicia-se desde então um intenso debate no seio da União Europeia sobre a questão migratória, racismo, xenofobia, islamofobia, nacionalidade, medo e securitização, que transbordam as fronteiras continentais e se espraiam pelo mundo inteiro. E não só, a partir deste momento movimentos ultradireitistas, neonazistas, supremacistas arianos e outros afins emergem e passam a ganhar voz em maior escala em suas respectivas sociedades, inclusive com representação em diversos partidos políticos. Mais recentemente, o debate ganhou novo fôlego com o resultado da eleição americana e com a ascensão da direita nacionalista na França e na Holanda, países tradicionalmente mais tolerantes com os imigrantes, além de seu fortalecimento noutros países de viés conservador como Hungria, Eslováquia e Polônia.

Inicialmente, o Conselho da União Europeia aprovou o reassentamento de 40.000 migrantes/refugiados que estavam em território grego e italiano, além do reassentamento de mais 20.000 que estavam fora das fronteiras europeias.

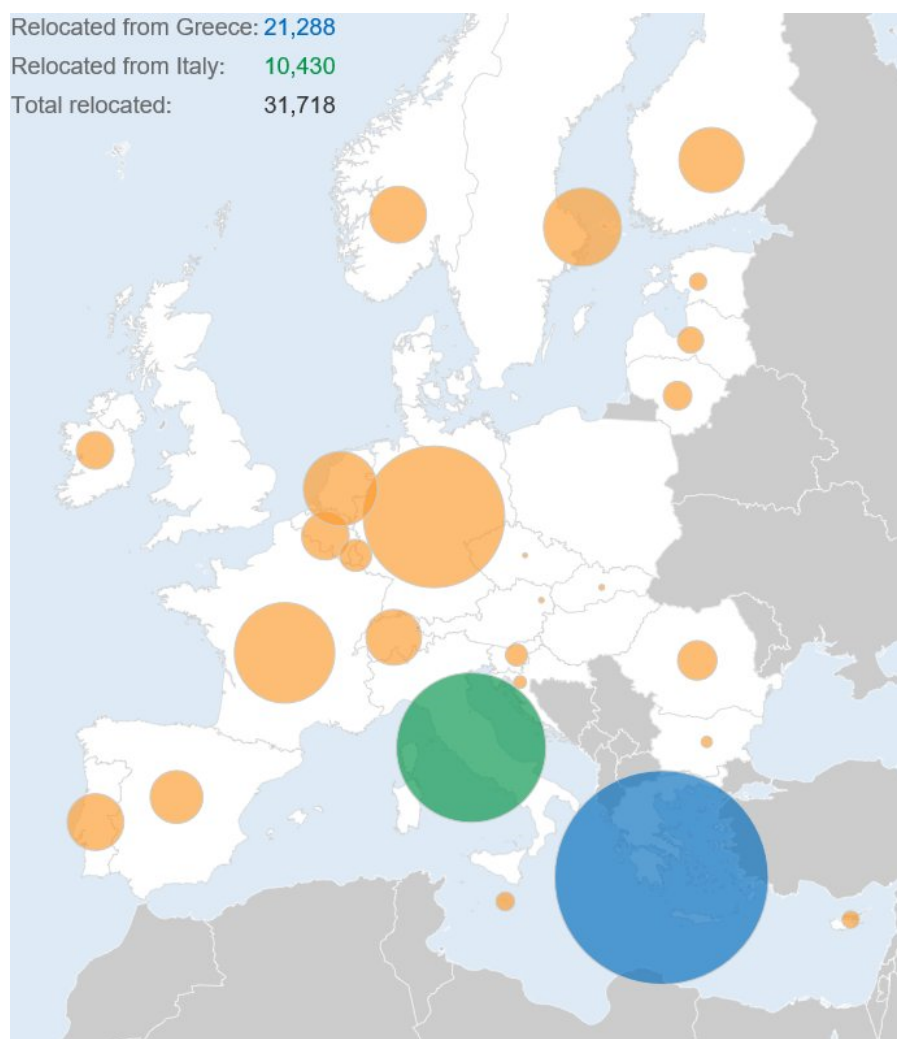
Reconhecendo a gravidade da crise humanitária, especialmente sentida por Itália e Grécia, e diante da recalcitrância de países como Áustria, Hungria, Eslováquia e Polônia em receberem os migrantes/refugiados, o Conselho da União Europeia anunciou em 9 de setembro de 2015 um segundo pacote de medidas para gerir a crise migratória, acrescentando 120.000 refugiados à cota inicial de 40.000 a serem distribuídos e reassentados entre os diversos Estados-Membros do bloco europeu.

⁶³ FRONTEX. *Risk Analysis for 2019* [em linha]. Warsaw: Frontex, 2019, p. 16 [consult. 22 jan. 2020]. ISBN 9789294713155. Disponível em: doi:10.2819/86682

Resumindo, a UE tinha anunciado em meados de 2015 a audaciosa meta de reassentar 160.000 migrantes/refugiados entre seus membros.

Conforme o Escritório Europeu de Apoio ao Asilo, no período entre 9 de outubro de 2015 e 22 de novembro de 2017 foram reassentados 31.718 migrantes/refugiados, o que deixa evidente a dificuldade com que o tema foi tratado no âmbito interno do bloco.⁶⁴ A Figura 1, a seguir, traz a exata ideia de quais Estados-Membros receberam os refugiados reassentados.

Figura 1 – Refugiados realocados



Fonte: EASO⁶⁵.

A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no julgamento conjunto das ações C-643/15 e C-647/15 pertinentes à Eslováquia e Hungria v.

⁶⁴ EASO [European Asylum Support Office]. *EASO and relocation* [em linha]. Valletta, Malta: EASO, 2017 [consult. 16 mar. 2020]. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/easo-relocation>

⁶⁵ EASO, *loc. cit.*

Conselho⁶⁶, estabelece que ambos os Estados-Membros não tinham razão em reclamar das medidas adotadas pelo Conselho, a fim de auxiliar a Itália e a Grécia, atenuando os efeitos do imenso afluxo de migrantes que chegaram à costa destes países durante o verão de 2015. Vale ressaltar, que o tribunal ponderou que uma das causas da baixa efetividade do programa de reassentamento de imigrantes, conforme visto acima, se deveu em parte pela recalcitrância de alguns Estados-Membros em cooperarem.

A intenção deste trabalho não é esquadrihar as políticas públicas sobre migração da União Europeia, nem tampouco apresentar uma teoria baseada na ciência política sobre os motivos que levaram determinado Estado a agir de certo modo. Entretanto, sem uma contextualização temporal lógica dos fatos ocorridos será difícil entender as lacunas legislativas, a precária operacionalização das políticas públicas adotadas, a carência de atendimento a direitos fundamentais de todo e qualquer cidadão no âmbito da União Europeia, especialmente dos refugiados que gozam de proteção internacional diferenciada, para, a partir de então, serem identificadas ou não possíveis infringências aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, inclusive da própria legislação comunitária. Deste modo, feitos estes registros históricos, passa-se a analisar em maior profundidade a realidade experimentada pelos refugiados e outros migrantes na Itália e na Grécia, no intuito de desvendar se houve alguma violação aos seus direitos humanos que eventualmente possa ser atribuída à União Europeia.

3.2 Situação migratória na Itália e na Grécia

A situação grega é semelhante à italiana. Ambos os países solicitaram apoio à UE para que pudessem suprir as demandas surgidas com o intenso fluxo migratório. Embora tenham recebido vultosos aportes financeiros, os recursos se mostraram insuficientes para o tamanho do desafio. Após dois anos recebendo centenas de milhares de migrantes, refugiados ou não, e com gargalos logísticos e operacionais, além de recursos financeiros escassos para o enfrentamento de uma crise tão aguda, ambos os Estados-Membros se mostraram sem opções para continuar o gerenciamento da crise migratória que aporta em suas costas.

Se num primeiro momento a Grécia foi o país que recebeu o maior número de migrantes deslocados, sobretudo em razão dos conflitos na Síria, Iraque e Afeganistão, é bem verdade que a intensidade do fluxo migratório fora bastante reduzido após o acordo celebrado em 18 de março de 2016 entre a União Europeia e a Turquia para que esta recebesse os migrantes e evitasse sua passagem para a Europa. Em contrapartida, a UE repassou três bilhões de euros à Turquia para financiar a

⁶⁶ BOT, Yes. *Conclusões do Advogado-Geral Yves Bot apresentadas em 26 de julho de 2017: Processos C-643/15 e C-647/15* [em linha]. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia, 2017 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193374&pageIndex=0&doclang=PT>

infraestrutura e os projetos necessários para a implementação do acordo, assim como prometeu outros três bilhões de euros para 2018, a fim de garantir a continuidade do programa⁶⁷.

Por outro lado, a Itália continua sendo destinatária dos migrantes/refugiados que escapam da miséria e dos conflitos armados na África subsaariana, incluindo a região conhecida como Chifre da África, cujo ponto de partida principal tem sido a Líbia. Em que pese Líbia e UE não terem um acordo semelhante ao estabelecido com a Turquia, a fim de evitar a imigração para o continente europeu, é verdade que desde 2015 a UE vem dando suporte ao vizinho africano de inúmeras maneiras e em vários programas e projetos, a fim de reorganizar sua situação sócio-político-econômica, bem como tem desenvolvido de modo bilateral políticas públicas capazes de conter o fluxo migratório para a costa italiana, inclusive com o apoio da ONU⁶⁸.

Dados divulgados pelo Parlamento Europeu demonstram a intensidade da chegada do fluxo de pessoas deslocadas na região mediterrânea⁶⁹. Pelas informações publicadas, a FRONTEX colheu registros de travessia das fronteiras externas da União Europeia com as autoridades nacionais. Em 2015 e 2016, mais de 2,3 milhões de travessias foram detectadas. Em 2018, o número total de travessias das fronteiras na União Europeia caiu para 150.114, menor nível em 5 anos e 92% abaixo do pico registrado pela crise migratória em 2015. Em 2018, 116.647 migrantes chegaram à Europa, enquanto foram mais de um milhão em 2015. Por outro lado, em 2015, foram localizadas 2,2 milhões de pessoas ilegalmente presentes na União Europeia, enquanto em 2018 o número recuou para pouco mais de 600.000.

Outro fator desta crise humanitária sem precedentes refere-se ao alarmante número de mortos e desaparecidos na mesma região⁷⁰. Neste sentido, a Figura 2, a seguir, ilustra o quantitativo de mortes no Mediterrâneo.

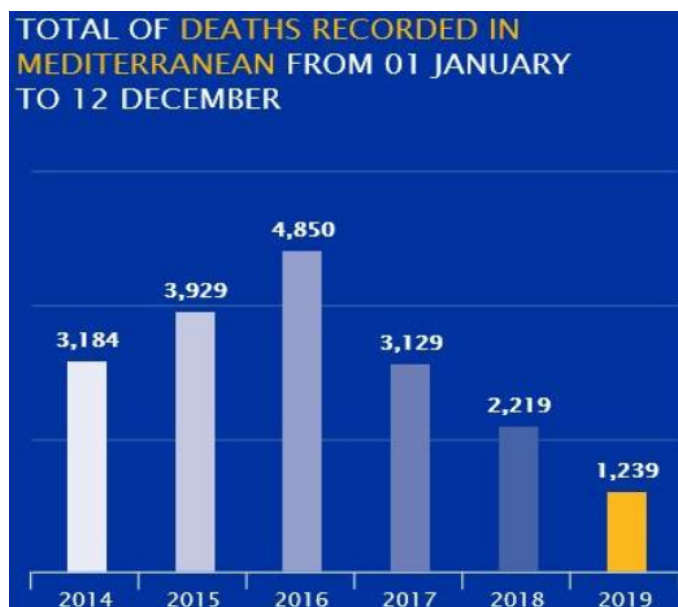
⁶⁷ EUROPEAN COMMISSION. *EU-Turkey Statement: questions and answers* [em linha]. Brussels: European Commission, 19 Mar. 2016, MEMO/16/963 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_963

⁶⁸ EEAS [European Union External Action]. *Factsheet on the relations between Libya and the European Union* [em linha]. Brussels: EEAS, 3 Mar. 2017 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21889/factsheet-relations-between-libya-and-european-union_en

⁶⁹ PARLAMENTO EUROPEU. *Asilo e migração na UE em números* [em linha]. Bruxelas: Parlamento Europeu, 30 out. 2020 [consult. 5 nov. 2020]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros>

⁷⁰ IOM [International Organization for Migration]. *Total of deaths recorded in Europe* [em linha]. Geneva: Missing Migrants, 2019 [consult. 5 jan. 2020]. Disponível em: <https://missingmigrants.iom.int/region/europe>

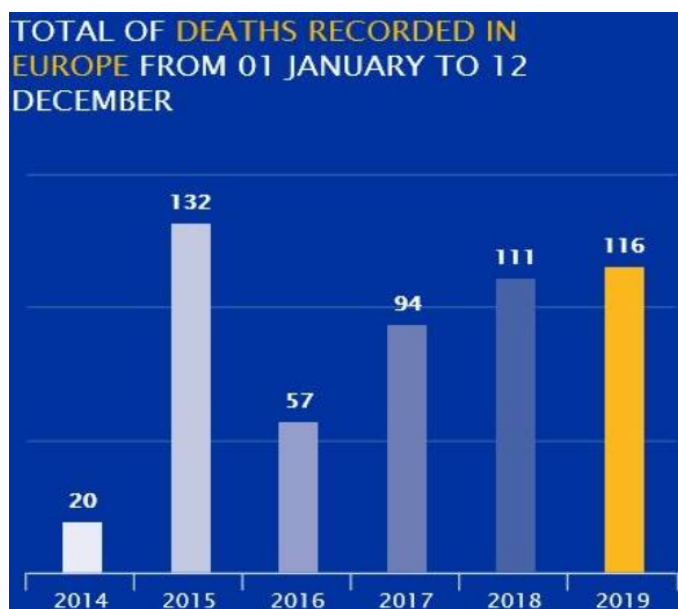
Figura 2 – Mortes no Mediterrâneo



Fonte: IOM⁷¹.

Inobstante as mortes de migrantes ocorridas durante a travessia do Mar Mediterrâneo, houve também mortes no continente pelas mais variadas razões, conforme quadro a seguir da OIM⁷². Nesse ínterim, a Figura 3 ilustra o quantitativo de mortes na Europa.

Figura 3 – Mortes no continente



Fonte: IOM⁷³.

⁷¹ IOM, ref. 70, n.p.

⁷² IOM, *loc. cit.*

⁷³ IOM, *loc. cit.*

Após cinco anos do início destes fluxos migratórios, a Comissão apresentou em 23 de setembro de 2020 a proposta de um Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo⁷⁴, procurando contornar as divergências entre os Estados-Membros, acelerar os procedimentos migratórios nas fronteiras, assim como a política de retorno, transformar o EASO em Agência da União Europeia para o Asilo, adotar procedimentos de triagem nas fronteiras, nomear um diretor executivo adjunto para o regresso no âmbito da FRONTEX, criar um Plano de Ação global sobre a integração e a inclusão para o período entre os anos de 2021 e 2024, promover a distribuição mais justa de responsabilidade e solidariedade, dentre outras medidas. Embora a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, tenha reconhecido que a “[...] crise dos refugiados de 2015-2016 revelou sérias lacunas, bem como a complexidade da gestão de uma situação que afeta diferentes Estados-Membros de modo diferente”⁷⁵, a fim de apresentar o novo pacote como “um novo começo”⁷⁶, percebe-se o quão desafiador tem sido para a União Europeia conseguir consenso nas questões migratórias, vivenciando internamente, uma vez mais, desafios outrora enfrentados e que persistem como obstáculos políticos ao aperfeiçoamento do Sistema Comum Europeu de Asilo, consoante registro feito pelo Núcleo de Estudos e Análises Internacionais do Instituto de Política Públicas e Relações Internacionais (IPPRI) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), a saber:

“Em última instância, o Novo Pacto é uma frágil tentativa de manter o equilíbrio entre os Estados centro-europeus avessos à realocação de refugiados, com destaque para os membros do Grupo de Visegrado, mas também a Áustria e os países do Sul da Europa, nomeadamente a Grécia e a Itália, que estão sobrecarregados por solicitações de asilo. Ele é também uma resposta às tendências desintegradoras fomentadas pelo aumento do euroceticismo e pela ascensão da extrema direita ao poder em ambas as periferias da UE. [...]”

Apesar dos esforços alemães para construir consenso em torno do Novo Pacto, a iniciativa foi rapidamente rejeitada por Visegrado. O embaixador da Polónia para a UE já havia se pronunciado a respeito do pacote de medidas, alegando que o país não poderia aceitar o paradigma de solidariedade baseada em medidas obrigatórias, como a realocação. Após o anúncio oficial, os primeiros-ministros da Hungria, da Polónia e da República Tcheca rapidamente rejeitaram a nova política migratória, insistindo no fechamento completo das fronteiras europeias a migrantes ‘irregulares’ e no retorno de todos os requerentes de asilo aos seus países de origem – o que, na prática, significaria o fim de qualquer direito de asilo. Nas palavras de Orbán, os países da Europa Centro-Oriental ‘escolheram um futuro diferente, livre de imigração’. Assim, embora Bruxelas tenha cedido às pressões da extrema direita europeia, tanto em Visegrado quanto no Mediterrâneo, o novo Pacto Migratório parece ter nascido fadado ao fracasso.”⁷⁷

Como visto, a União Europeia tem à frente novos desafios para sua diplomacia, a fim de contornar o ceticismo e a recalcitrância de alguns Estados-Membros que

⁷⁴ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 23 set. 2020, COM(2020) 609 final [consult. 19 nov. 2020]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF

⁷⁵ *Ibid.*, p. 1.

⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA, *loc. cit.*

⁷⁷ FERREIRA, Leticia Figueiredo. O novo pacto sobre migração e asilo da União Europeia: vitória da extrema direita ou novos impasses? *NEAI* [em linha]. São Paulo: Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais, 17 out. 2020 [consult. 21 nov. 2020]. Disponível em: <https://neai-unesp.org/o-novo-pacto-sobre-migracao-e-asilo-da-uniao-europeia-vitoria-da-extrema-direita-ou-novos-impasses/>

têm dificuldade em lidar com fluxos migratórios, particularmente no que toca aos programas de reassentamento de refugiados. São praticamente as mesmas questões enfrentadas desde 2015 e que, uma vez mais, vêm à tona a fim de por à prova a unidade e a solidariedade entre os Estados-Membros.

Parece que alguns dos países que formam o Grupo de Visegrado estão dispostos de por à prova os limites do que está preconizado nos tratados fundantes da União Europeia. Em 2 de abril de 2020, Hungria, Polónia e República Tcheca foram condenados pelo TJUE a aceitarem os programas de cotas de reassentamento de refugiados, ainda que estes já tenham se findado, sob o argumento de que tais países não tinham nenhum argumento de ordem pública ou de ameaça à sua soberania ou à sua ordem interna que justificasse a negativa peremptória em participar solidariamente das políticas traçadas pela Comissão. A condenação ainda determina que, caso a recalcitrância persista, poderão ser adotadas sanções de ordem pecuniária no sentido de fazer cumprir a decisão judicial⁷⁸.

Apesar da condenação, percebe-se que estes Estados-Membros continuam a desafiar os princípios basilares e estruturantes da União Europeia, desta vez ao recusarem a proposta do Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, aos quais se comprometeram adotar e respeitar quando de sua candidatura e, após, ao serem aceitos como Estados-Membros.

⁷⁸ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17: Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic* [em linha]. Luxembourg: Court of Justice of the European Union, 2 Apr. 2020, Press Release n.º 40/20 [consult. 15 set. 2020]. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>

4 CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA DE CONTENÇÃO ADOTADA PELA UNIÃO EUROPEIA

As informações até aqui apresentadas permitem vislumbrar o quão desafiador tem sido administrar, subitamente, a chegada de tanta gente, concentrada em poucos países que já vinham enfrentando sérias dificuldades orçamentárias por conta da crise financeira internacional de 2008. Adicione-se a isto, o fato de que inúmeros Estados-Membros foram recalcitrantes em assumir a responsabilidade compartilhada, por meio do programa de reassentamento de migrantes, violando o princípio da solidariedade previsto nos tratados fundadores da União Europeia e, desse modo, chegar-se-á ao estágio atual.

Em virtude dos acordos celebrados entre a UE e a Turquia e a colaboração bilateral entre a UE e a Líbia, reduziu-se significativamente a chegada de migrantes e refugiados pelas rotas náuticas do Mar Mediterrâneo. Algo como “estancar a sangria”. Porém, não são poucos os que estão sob a tutela da UE tanto nos centros de recepção de refugiados no continente como nos chamados “hotspots” nas ilhas gregas de Samos, Lesbos, Kos, Chios, Leros, Symi e Rhodes, na Sicília/ITA e em Malta.

Se por um lado é favorável a diminuição da chegada de migrantes/refugiados à União Europeia, por outro se evidenciam as péssimas condições de abrigo e de toda a sorte de assistência que a UE tem disponibilizado. Sem falar no fato de que os citados acordos da UE com Turquia e Líbia, na verdade, impuseram maior sofrimento aos migrantes que a partir de então viram aumentar a dificuldade em chegar a algum local europeu para realizar a solicitação de asilo ou refúgio, experimentando toda a sorte de abusos e privações de direitos. Além disso, dificultar o ingresso em território europeu serve como estímulo para os contrabandistas de migrantes aumentarem seus preços e traçarem novas rotas clandestinas de entrada no continente, segundo estudo da Universidade de Harvard⁷⁹.

Turquia e Líbia se transformaram em grandes receptores de migrantes/refugiados que ficam retidos em centros de recepção/detenção e outras edificações similares, experimentando longos períodos de espera para o processamento de seus pedidos de asilo ou refúgio. Enquanto os governos da UE não se pronunciam, os migrantes ficam isolados socialmente, privados de adequado atendimento à saúde, sem acesso à educação e trabalho, não raro dividindo tendas de acampamento com pessoas de origens diferentes e até divididas entre adultos e crianças que viajam

⁷⁹ DIGIDIKI, Vasileia. *Humanitarianism in crisis: Lesbos, Greece* [em linha]. Cambridge, MA: Harvard FXB Centre for Health and Human Rights, Apr. 2016, p. 7 [consult. 23 ago. 2020]. Disponível em: https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/2464/2017/12/humanitarianism_in_crisis-FINAL.pdf

desacompanhadas (até 17 anos), propiciando incontáveis casos de abuso sexual⁸⁰. E se assim era no início da chamada crise dos refugiados, entre os anos de 2015 e 2016, mais de quatro anos depois a situação nos *hotspots* das ilhas gregas continua crítica, especialmente para os menores de idade.

Recente levantamento efetuado pela Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia⁸¹ (FRA) denunciou que campos de refugiados superlotados alcançam até oito vezes sua capacidade inicialmente prevista para abrigo, com condições de vida sofríveis, impondo um alto custo à saúde física e mental dos migrantes. O boletim quadrimestral da FRA ainda registra que menores desacompanhados continuam a enfrentar muitos desafios, especialmente na Grécia, Hungria, Itália, Espanha e Croácia. Na maioria dos países, não havia acomodações seguras para estas crianças e elas eram frequentemente transformadas em vítimas do tráfico de pessoas para fins de trabalho ou exploração sexual. Pede-se vênia para transcrever um trecho do relatório quadrimestral da FRA apontando o sofrimento ainda experimentado pelos migrantes, mesmo após quase cinco anos do início da “crise”:

“Na Grécia, os Centros de Recepção e Identificação (RIC) nas ilhas do Egeu (*hotspots*) permaneceram gravemente sobrelotados, devido ao aumento significativo das chegadas durante o verão e em setembro, de acordo com a Secretaria-Geral de Informação e Comunicação. Este é o caso, apesar das transferências contínuas de requerentes de asilo para o continente; por exemplo, cerca de 1.500 foram transferidos de Moria em 2 de setembro, de acordo com a mídia. Lesbos hospedou quatro vezes mais pessoas do que sua capacidade (mais de 12.500 pessoas). Samos acomodou oito vezes mais pessoas do que sua capacidade (cerca de 5.800 pessoas). Chios hospedou um pouco mais que o triplo de sua capacidade (3.457 pessoas). Kos hospedou 3.217 pessoas em uma instalação projetada para acomodar 816 pessoas, enquanto Leros também acomodou o dobro de sua capacidade (1.719 pessoas). No total, quase 27.000 pessoas viviam nos *hotspots* gregos no final do período do relatório. Além da deterioração das condições de vida, Médecins du Monde, em uma entrevista, relatou graves problemas de saúde mental entre os requerentes de asilo em Lesbos, inclusive devido à insuficiência de serviços de saúde mental. A Comissão Nacional de Direitos Humanos instou o governo a suspender as restrições geográficas e transferir rapidamente as pessoas para o continente. Doze ONGs também expressaram alarme sobre a severa superlotação nos RICs, observando também a falta de acomodação adequada no continente.”⁸²

⁸⁰ DIGIDIKI, Vasileia e BHABHA, Jacqueline. *Emergency within an emergency: the growing epidemic of sexual exploitation and abuse of migrant children in Greece* [em linha]. Boston, MA: FXB Center for Health and Human Rights, Harvard University, 2016, p. 20 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://cdn2.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/114/2017/12/Emergency-Within-an-Emergency-FXB.pdf>

⁸¹ FRA [European Union Agency for Fundamental Rights]. *Migration: key fundamental rights concerns* [em linha]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, p. 4 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-migration-bulletin-4_en.pdf

⁸² FRA, *loc. cit.*, tradução nossa. Citação original: “*In Greece, the Reception and Identification Centres (RIC) on the Aegean islands (hotspots) remained severely overcrowded, due to significant increase in arrivals over the summer and in September, according to the General Secretariat of Information and Communication. This is the case despite continuous transfers of asylum applicants to the mainland; for example, some 1,500 were transferred from Moria on 2 September, according to the media. Lesbos hosted four times as many people as its capacity (more than 12,500 people). Samos accommodated eight times as many people as its capacity (some 5,800 people). Chios hosted a bit more than triple its capacity (3,457 people). Kos hosted 3,217 people in a facility designed to accommodate 816 people, whereas Leros also accommodated twice as many as its capacity (1,719 people). In total, almost 27,000 people were living in the Greek hotspots at the end of the reporting period. In addition to the deteriorating living conditions, Médecins du Monde in an interview reported grave mental health issues among asylum applicants in Lesbos, including due to insufficient mental health services. The National Commission for Human Rights urged the government to lift the geographical restrictions and quickly transfer people to the mainland. Twelve NGOs also voiced alarm about the severe overcrowding at the RICs, noting also the lack of adequate accommodation on the mainland.*”

Como é possível extrair do trecho acima, há cerca de 27.000 migrantes vivendo nos *hotspots* das ilhas gregas sob condições muito precárias e experimentando diversos problemas de saúde, em especial de ordem psicológica. Além disso, o relatório aponta para diversas violações aos direitos fundamentais dessas pessoas enquanto aguardam uma decisão das autoridades migratórias. Percebe-se que mesmo com o vultoso investimento realizado por meio de inúmeros fundos e ações da União Europeia para gerir o fluxo massivo de migrantes e com a diminuição deste fluxo por conta da assinatura do acordo com a Turquia, a FRA ainda denuncia que o remanejamento destas pessoas para o continente, segundo relatam 12 ONGs, enfrentaria carência de vagas para seu abrigo. Em outras palavras, essas pessoas irão continuar sofrendo nas ilhas gregas à espera da decisão de seus pedidos de proteção internacional ou para que sejam retornadas aos seus países de origem, uma vez que não há onde realocá-las.

Os problemas de saúde experimentados pelos migrantes que fogem de conflitos armados são vastamente documentados por ONGs e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O último relatório da OMS sobre a saúde dos migrantes⁸³ é, no mínimo, preocupante. É alarmante a quantidade de pessoas padecendo de distúrbios mentais tanto pelo estresse pós-traumático referente às guerras das quais fugiram ou por conta das dificuldades e privações vivenciadas durante a viagem, normalmente conduzidas por contrabandistas de migrantes, quando muitos de seus direitos eram violados.

As condições sanitárias dos acampamentos de migrantes/refugiados estão longe de serem as ideais, facilitando a transmissão de doenças, especialmente para as crianças menores e os mais idosos. A precariedade dos abrigos também chama a atenção. Os centros de recepção não proveem número suficiente de barracas e com muita frequência os migrantes/refugiados se veem obrigados a construir seus abrigos com restos de materiais que logram encontrar nas cercanias das cidades onde estão.

Outro fator de extrema gravidade são os incontáveis relatos de violência relacionada à questão de gênero⁸⁴, notadamente contra as mulheres, ocorridos dentro e fora dos acampamentos. Os abusos contra a população LGBTI⁸⁵ também são

⁸³ PRIEBE, Stefan, GIACCO, Domenico e EL-NAGIB, Rawda. *Public health aspects of mental health among migrants and refugees: a review of the evidence on mental health care for refugees, asylum seekers and irregular migrants in the WHO European Region*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2016 (Health Evidence Network synthesis report 47), p. x. ISBN 9789289051651.

⁸⁴ EAPEN, Rebeca, et al. *Initial assessment report: protection risks for women and girls in the european refugee and migrant crisis* [em linha]. Geneva: UNHCR, 2015, p. 3 [consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/operations/569f8f419/initial-assessment-report-protection-risks-women-girls-european-refugee.html>

⁸⁵ CANTIELLO, Maria, et al. *Lesbian, gay, bisexual, transgender and migrant: a European story of discrimination and empowerment* [em linha]. London: IARS Publications, 2018, p. 30 [consult. 26 jun. 2020]. ISBN 9781907641541. Disponível em: <https://www.epsilonproject.eu/download/877/>

recorrentes, afora terem que passar pelo constrangimento de tentarem provar para as autoridades migratórias a sua orientação sexual. Uma parte significativa destas vítimas são crianças de até 17 anos, que estão viajando sozinhas, e se encontram em condição de vulnerabilidade social acentuada, conforme já apontado.

Geralmente a situação se agrava com a chegada do inverno, pois novas preocupações surgem acerca da saúde dos migrantes que estão em acampamentos e/ou abrigos sem sistema de calefação, com número insuficiente de cobertores, sem distribuição de agasalhos e roupas adequadas ao frio, além das precárias instalações de saúde e carência de medicamentos básicos.

O “*Regional refugee and migrant response plan for Europe (January to December 2017)*”⁸⁶ elenca as fragilidades encontradas em diversos Estados-Membros da UE no tratamento dispensado aos migrantes/refugiados, o que denota o desrespeito a estas minorias, violando os tratados internacionais de direitos humanos, propiciando a estigmatização desta população e, por conseguinte, retroalimentando o discurso de grupos políticos de índole nacionalista, a xenofobia e, não raro, permitindo a radicalização e recrutamento por grupos extremistas de jovens insatisfeitos com sua condição atual, mesmo aqueles que obtiveram o direito à cidadania em um dos Estados-Membros⁸⁷.

Se por um lado são louváveis os esforços do Conselho e do Parlamento Europeu em tentar no menor tempo possível administrar tão grave crise humanitária, inclusive tendo que apaziguar os ânimos de diversos Estados-Membros, contrários às políticas adotadas, por outro é imprescindível que sejam identificadas as violações aos direitos humanos dos migrantes e refugiados que se encontram dentro e fora das fronteiras da União Europeia e assegurá-los, sob pena de se causar no longo prazo uma crise de proporções ainda maiores e até então inimagináveis.

O que se tem visto é uma preocupação muito maior com a questão da segurança interna do que propriamente com as condições de vida dos que aguardam o processamento de seus pedidos de asilo, refúgio e reassentamento. A securitização da questão migratória não é solução para o problema. Este deve ser enfrentado de maneira holística e por meio de uma abordagem multidisciplinar capaz de traçar políticas públicas capazes de atenderem aos direitos fundamentais dos que estão sob a tutela da UE.

⁸⁶ UNHCR [United Nations High Commissioner for Refugees]. *Regional refugee and migrant response plan for Europe (January to December 2017)* [em linha]. Geneva: UNHCR, Dec. 2016, pp. 110-111 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/partners/donors/589497d07/2017-regional-refugee-migrant-response-plan-europe-january-december-2017.html>

⁸⁷ SCHILS, Nele e VERHAGE, Antoinette. Understanding how and why young people enter radical or violent extremist groups. *International Journal of Conflict and Violence* [em linha]. Bielefeld: International Journal of Conflict and Violence, 2017, vol. 11, n.º 2, p. 1 [consult. 18 jul. 2020]. ISSN 1864-1385. Disponível em: doi:10.4119/UNIBI/ijcv.473

A violação dos direitos humanos dos migrantes/refugiados que ocorrem nos acampamentos tanto na Turquia como na Líbia, como consequência da política europeia de contenção do fluxo migratório, tem sido constantemente denunciada por ONGs e *think tanks*, a exemplo do *International Crisis Group de Bruxelas*, Bélgica. Em seu relatório sobre a crise migratória no Mediterrâneo, datado de 27 de outubro de 2018, anuncia no subtítulo o seguinte conteúdo. Refira-se:

“A guerra civil na Síria expôs a Turquia a um fluxo sem precedentes de refugiados, totalizando mais de 3,2 milhões desde o início da crise. Embora a reação tenha sido menos séria do que o previsto, a violência contra refugiados e requerentes de asilo está aumentando e a integração dos sírios na sociedade turca continua extremamente limitada. Neste trecho da Lista de Observação 2017 – Terceira atualização do relatório de alerta precoce para formuladores de políticas europeias, o Crisis Group insta a União Europeia e seus estados membros a apoiarem a integração dos refugiados sírios a fim de diminuir o risco de agravar o confronto intercomunal.”⁸⁸

É fácil imaginar como deve estar a psique de alguém que se encontra confinado, sem dinheiro, sem roupas, privado de condições mínimas de higiene, sem emprego ou ocupação lícita, sem acesso à educação, sem saber a língua local, acompanhado por diversas pessoas das mais variadas regiões tanto de seu país como de outros, além dos inúmeros casos de distúrbios mentais presentes na população migrante, como trauma pós-guerra, crise de pânico, depressão, paranoia, dentre outros.

Os acampamentos de migrantes na Turquia não estão em melhores condições para receberem os migrantes do que seus congêneres europeus. É humanamente impossível ficar são num ambiente como este. Enquanto isso, a UE se vangloria de estar diminuindo o fluxo migratório para dentro de suas fronteiras, mas a pergunta que não cala é se a UE, enquanto organismo político internacional e transnacional, não teria responsabilidades com os efeitos da política adotada. E caso se responda positivamente, quais seriam suas responsabilidades e como repará-las.

Internamente, o que se tem visto por parte da UE e de seus Estados-Membros é a adoção de cotas de migração e de critérios de concessão de cidadania impregnados de preconceito, que ao invés de auxiliarem os migrantes que chegam a se integrarem na nova sociedade, contrariamente, os estigmatiza e os relegam à categoria de cidadãos de segundo escalão. Conforme afirma Velasco,

“O ‘apartheid europeu’ é posto em marcha com o aumento dos mecanismos de controle com perfil racial e a política de vigilância dos migrantes, numa obsessão com a produção de inseguranças coletivas [...]. A exclusão do imigrante hoje, na UE, é em grande medida empreendida por meio da racialização do outro, que se torna objeto de práticas e

⁸⁸ CRISIS GROUP. *Turkey's growing refugee challenge – rising social tensions* [em linha]. Brussels: International Crisis Group, 27 Oct. 2017, tradução nossa [consult. 25 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/turkeys-growing-refugee-challenge-rising-social-tensions>. Citação original: “*The Syrian civil war has exposed Turkey to an unprecedented influx of refugees, totaling more than 3.2 million since the start of the crisis. While the backlash has been less serious than anticipated, violence against refugees and asylum seekers is on the rise and the integration of Syrians into Turkish society remains extremely limited. In this excerpt from the Watch List 2017 – Third Update early warning report for European policy makers, Crisis Group urges the European Union and its member states to support the integration of Syrian refugees in order to defuse the risk of worsening inter-communal confrontation.*”

discursos de segurança oficiais e não oficiais, mas legitimados pelas instituições do Estado.”⁸⁹

A securitização do sistema europeu de imigração viola, portanto, direitos humanos elementares como direito de ir e vir, identidade, reunião familiar, saúde e educação dos recém-chegados migrantes. Esse processo vem de longa data, não começou na atual crise migratória, e se coloca na contramão do discurso oficial de multiculturalidade e transnacionalidade que permeia a formação do bloco. Aprofundando-se nesta questão, percebe-se que o discurso oficial de índole liberal adota práticas migratórias antiliberais, mas que possuem como alvo os nacionais oriundos de fora da Europa, fazendo com que o mesmo seja permeado de valores racistas e antidemocráticos por essência.

A UE tem violado os direitos humanos dos migrantes/refugiados muito antes da atual crise migratória ter iniciado. Contudo, na crise atual, em razão de sua dimensão, há que se considerar outras variáveis, especialmente as de natureza econômica, antes de ser possível identificar um cenário de vulnerabilização e violação dos direitos dos migrantes/refugiados. Portanto, são dois cenários distintos a serem considerados: antes e depois do início da crise, sendo que, neste estudo, procurou-se identificar os elementos envolvidos no segundo cenário.

4.1 Paradoxo de Schengen: a ética para os que ficam fora da União Europeia

Os cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia que assinaram o Acordo Schengen, bem como os migrantes que possuem autorização de residência permanente, possuem total liberdade de locomoção entre os diversos países. Contudo, será que é conferida igualdade de direitos aos que ingressam no mesmo território buscando asilo ou mesmo refúgio?

É de conhecimento público a tragédia da migração pelo Mar Mediterrâneo (conforme demonstrado no item 3.2), o teor do acordo entre a UE e a Turquia e a Líbia, assim como o fechamento das fronteiras pela rota dos Balcãs. Indo além, inúmeros são as notícias, estudos científicos, monografias e relatórios de ONGs informando que os Estados-Membros da União Europeia têm falhado na implantação dos processos de reassentamento e integração dos migrantes.

Essa, suposta, negação a um dos direitos humanos mais inatos ao Homem, a liberdade de locomoção, e mais ainda, a potencial negação de um dos princípios fundantes da própria UE, tem gerado uma crise moral e ética ainda sem precedentes, expondo opiniões políticas antagônicas entre membros do bloco, especialmente no

⁸⁹ VELASCO, Suzana de Souza Lima. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexa entre securitização, cidadania e identidade transnacional*. Campina Grande: EDUEPB, 2013, p. 50. ISBN 9788578791551.

tocante aos países do lado oriental. Importante lembrar que este foi um dos pontos centrais no referendo do Reino Unido para deixar a UE (Brexit⁹⁰) em 2019⁹¹.

A UE entende que é moral ou eticamente aceitável o fato de evitar a entrada de migrantes/refugiados em seus territórios, mantendo-os em campos de refugiados como os existentes nas ilhas gregas ou na Turquia, por supor que nestes locais eles estariam disfrutando de uma vida próxima àquela que tinham em seus países de origem, assumindo que lá eles tinham baixíssima qualidade de vida e sobreviviam em meio à miséria e falta de recursos ante a ausência dos mais elementares serviços públicos.

A questão dos que procuram asilo e dos refugiados vai além. Ela é moralmente relevante, pois a chegada dos migrantes envolve diretamente o Estado que os recebem em seus destinos. A UE parece saber muito bem disso, tanto assim que pretendeu afastar os migrantes de suas fronteiras por meio dos acordos com Turquia e Líbia, a fim de se desincumbir da obrigação moral de recebê-los e, portanto, protegê-los. Todavia, o grau de responsabilidade depende de como os atos estão ligados aos resultados e sobre os contextos institucionais dessas ações. Recusa de entrada para um refugiado em busca de asilo leva diretamente ao seu sofrimento. Assim, a obrigação legal da Convenção de 1951 não é puramente contingencial, mas, em vez disso, segue uma obrigação moral dos Estados para com os requerentes de asilo.

O relatório da Comissão Europeia informa que o número de migrantes residindo nos campos de refugiados da Turquia alcançou 3,9 milhões de pessoas e que “Cerca de 94% dos refugiados sírios na Turquia permanecem fora dos acampamentos com acesso limitado, mas crescente, aos serviços básicos”⁹². Percebe-se que a imensa maioria dos sírios não reside nos campos de refugiados turcos e, portanto, possui acesso limitado a serviços públicos básicos, como educação, saúde, emprego e moradia. Contudo, o relatório afirma que a UE tem feito grandes desembolsos em favor dos refugiados, inclusive mantendo o maior programa de assistência humanitária de sua história⁹³. Ou seja, a UE prefere pagar para Estados terceiros atuarem em seu lugar a assumir as responsabilidades interna e internacionalmente assumidas.

⁹⁰ Termo resultante da junção das palavras *Britain* (Grã-Bretanha) e *exit* (saída), sendo utilizado para representar a saída do Reino Unido da União Europeia.

⁹¹ FAVELL, Adrian e BARBULESCU, Roxana. Brexit, ‘immigration’ and anti-discrimination. In: DIAMOND, Patrick, NEDERGAARD, Peter e ROSAMOND Ben, eds. *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. London: Routledge, 2018, pp. 118-133. ISBN 9781138049369.

⁹² EUROPEAN COMMISSION. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. *Turkey* [em linha]. Brussels: European Commission, 6 Apr. 2018, p. 1, tradução nossa [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/turkey_2018-04-06.pdf. Citação original: “About 94% of Syrian refugees in Turkey remain outside of camp settings with limited, but growing access to basic services.”

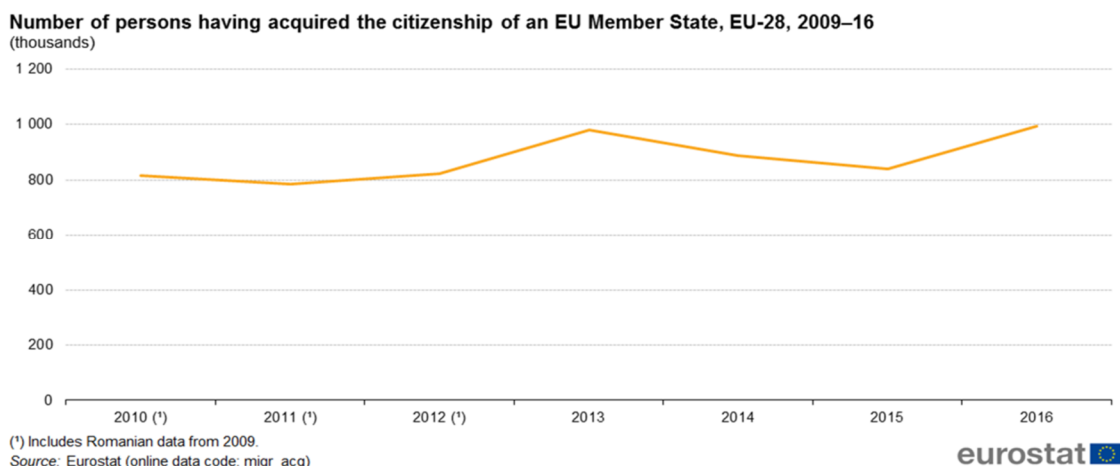
⁹³ “Em fevereiro de 2018, o ESSN [Emergency Social Safety Net] atingiu quase 1,2 milhão de beneficiários. É o maior projeto humanitário individual da história da UE.” (EUROPEAN COMMISSION, ref. 92, p. 2, tradução nossa [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/turkey_2018-04-06.pdf. Citação original: “As of February 2018, the ESSN has reached nearly 1.2 million beneficiaries. It is the largest single humanitarian project in the history of the EU.”).

Ainda segundo dados da Eurostat, houve um aumento de 18% na concessão de cidadania de algum dos Estados-Membros da UE referente ao ano de 2015. Contudo, o relatório não menciona qual a quantidade de refugiados teria obtido a cidadania/nacionalidade de um Estado-Membro da UE. Assim diz o relatório:

“Visto em termos de cidadania original, como nos anos anteriores, os maiores grupos eram marroquinos (101.300, correspondendo a 10,2% de todas as cidadanias concedidas), seguidos por albaneses (67.500, ou 6,8%), indianos (41.700, ou 4,2%), paquistaneses (32 900 ou 3,3%) e turcos (32 800 ou 3,3%). Em comparação com 2015, o número de cidadãos marroquinos que adquiriram a cidadania de um Estado-Membro da UE aumentou 17,7%. A maioria dos marroquinos adquiriu cidadania da Espanha (37%), Itália (35%) ou França (18%), enquanto a maioria dos albaneses recebeu cidadania italiana (55%) ou cidadania grega (42%). A grande maioria dos indianos (59%) recebeu cidadania britânica, cerca de metade dos paquistaneses recebeu cidadania britânica (51%) e metade dos turcos recebeu cidadania alemã (50%).”⁹⁴

A Figura 4 apresenta o quadro da Eurostat, demonstrando o aumento na concessão de cidadanias referentes aos Estados-Membros:

Figura 4 – Número de cidadanias concedidas na União Europeia (2009-2016)



Fonte: European Union⁹⁵.

O liberalismo igualitário pressupõe igualdade universal perante a lei e que a lei moral escolhida pela sociedade existe para torná-la mais justa. A igualdade é um dos direitos humanos mais conhecidos e repetidos em todas as legislações democráticas. Ela funda a criação da União Europeia, está escrita e repetida em toda a legislação

⁹⁴ EUROPEAN UNION. Migration and migrant population statistics. *Eurostat: Statistics Explained* [em linha]. Luxembourg: European Union, Mar. 2018b, tradução nossa [consult. 25 jan. 2020]. ISSN 2443-8219. Disponível em: <https://pdffox.com/migration-and-migrant-population-statistics-statistics-explained-pdf-free.html>. Citação original: “Viewed in terms of original citizenship, as in previous years, the largest groups were Moroccans (101 300, corresponding to 10.2% of all citizenships granted), followed by Albanians (67 500, or 6.8 %), Indians (41 700, or 4.2 %), Pakistanis (32 900, or 3.3 %) and Turks (32 800, or 3.3 %). Compared with 2015, the number of Moroccan citizens acquiring citizenship of an EU Member State increased by 17.7 %. The majority of Moroccans acquired citizenship of Spain (37 %), Italy (35 %) or France (18 %), while the majority of Albanians received Italian citizenship (55 %) or Greek citizenship (42 %). A large majority of Indians (59 %) received British citizenship, around half of the Pakistanis received British citizenship (51%) and half of the Turks received German citizenship (50 %).”

⁹⁵ EUROPEAN UNION. File: Number of persons having acquired the citizenship of an EU Member State, EU-28, 2009-16 (thousands).png. *Eurostat: Statistics Explained* [em linha]. Luxembourg: European Union, 15 Mar. 2018a [consult. 25 jan. 2020]. ISSN 2443-8219. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_persons_having_acquired_the_citizenship_of_an_EU_Member_State,_EU-28,_2009%E2%80%9316_\(thousands\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_persons_having_acquired_the_citizenship_of_an_EU_Member_State,_EU-28,_2009%E2%80%9316_(thousands).png)

comunitária e vem sendo assinalada em novas convenções e tratados sobre direitos humanos de que a UE e seus Estados-Membros têm participado (por exemplo, a Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes⁹⁶). Porém, a igualdade perante a lei, tem que valer para todos e não somente para os cidadãos europeus e para os migrantes que interessam ao sabor dos acontecimentos políticos e econômicos.

Desse modo, a União Europeia, desvirtuando sua tradição cristã de solidariedade e sua base filosófica calcada na ética e na moral *kantiana*, criou, pelo menos, duas categorias de pessoas: a primeira, a de cidadãos europeus e de migrantes autorizados a residirem em caráter permanente na UE; a segunda, migrantes de baixa capacidade econômica, que podem ser ou não mal capacitados profissionalmente, que migram forçadamente em razão de conflitos armados (Síria, Afeganistão, Iraque e países da região subsaariana), ou porque não conseguem mais o mínimo para a sobrevivência própria e de suas famílias nos países onde vivem (migrantes econômicos e ambientais).

Agindo dessa maneira, a UE rompe com outro primado ético basilar da cultura democrática europeia, o de não discriminação em razão de raça, cor, etnia, origem e religião.

Importa dizer ainda que, além de fulminar seu esteio jus filosófico, que também serviu de arcabouço jurídico para o desenho do atual sistema internacional de direitos humanos, a UE tenta utilizá-lo de modo deturpado, tentando dar uma aparente roupagem moral aos seus atos e diretivas sobre migração. Seja como for, a ruptura ética é irreversível e seus efeitos a história mostrará em um futuro breve.

4.2 Os fundos da União Europeia para o enfrentamento da crise e a teoria da reserva do possível

A UE dispõe de inúmeros fundos a financiarem suas atividades. Contudo, saber quais são e para onde estão a mandar o dinheiro é condição *sine qua non* para que se julguem as políticas de acolhimento aos migrantes/refugiados e respeito aos seus direitos humanos adotadas para o enfrentamento da crise atual.

No momento atual, é incontestado que a UE dispõe de recursos vultosos alocados para outras políticas que também garantem os direitos humanos daqueles que vivem sob sua responsabilidade. A questão está em como estabelecer um melhor equilíbrio entre estas despesas e as que ainda são necessárias para preservar os direitos humanos daqueles que se encontram em campos de detenção na Líbia, em centros de recepção nas ilhas gregas ou, ainda, em campos de refugiados na Turquia.

⁹⁶ UNITED NATIONS, ref. 33, p. 1.

O relatório “*The centrality of employment in immigrant integration in Europe*”⁹⁷, escrito antes da eclosão da atual crise migratória, afirma que o problema da integração dos migrantes na UE não é a cultura, mas sim o emprego, ou seja, a questão a ser dirimida cingir-se-ia ao aspecto econômico ao invés do cultural. Neste ponto, ousa-se discordar, em parte. Ambos os vieses devem caminhar juntos. Após quatro décadas de migração com gerações de filhos e netos de migrantes nascidos europeus, percebe-se que houve a integração econômica, embora a cultural ainda esteja longe do ideal. O novo desafio, contudo, é realizar ambos para os novos migrantes (refugiados e solicitantes de asilo) que compõe a atual crise migratória tanto na vertente mediterrânica como na dos Balcãs e em muito menos tempo.

A teoria da reserva do possível não depende de recursos para ser aplicada. Muito pelo contrário, deve ser observada justamente para impor aos Estados que arrumem os recursos necessários para as demandas postas. No caso da UE, verifica-se facilmente que não há falta de recursos a serem empregados para programas de integração dos migrantes, o que há é o excesso de gastos previstos para determinadas iniciativas consideradas de maior prioridade. E é neste contexto que a teoria da reserva do possível deve subsidiar os direitos humanos e as políticas de integração dos migrantes.

A teoria da reserva do possível parte de duas premissas básicas, segundo a Corte Constitucional alemã⁹⁸: razoabilidade e proporcionalidade. É indiscutível a razoabilidade em se pleitear mais recursos para os programas de integração e para a assistência geral aos refugiados, especialmente quando estes estão sendo empregados para outros fins. A proporcionalidade é evidente, já que o continente depende dos processos de integração para que os migrantes se sintam parte da sociedade europeia e possam assim produzir melhor e estarem a auxiliar a financiar os Estados-Membros que os receberam. É incompatível querer estipular verba entre projetos de infraestrutura ou de inovação ante os programas de integração. Há que se determinar as prioridades. Neste sentido, a UE tem feito um discurso que não se verifica na prática, quando o assunto é imigração.

A estrutura administrativa da UE é complexa e a maneira como os gastos orçamentários são publicados transforma a tarefa de descobrir as fontes dos recursos que financiam seus projetos, ainda mais difícil. Ainda assim, estudando os fundos e a aplicação de seus recursos foi possível descobrir alguns desequilíbrios. Um deles se

⁹⁷ HANSEN, Randall. *The centrality of employment in immigrant integration in Europe* [em linha]. Washington, DC: Migration Policy Institut, 2012, p. 2 [consult. 23 ago. 2020]. Disponível em: <https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/integration-hansen.pdf>

⁹⁸ FUHRMANN, Italo Roberto. O direito fundamental à saúde no Brasil – aspectos teórico-normativos e práxis jurisdicional. *Revista Jurídica Portucalense* [em linha]. Porto: Universidade Portucalense, 2016, n.º 20, pp. 139-140 [consult. 26 jun. 2020]. ISSN 0874-2838. Disponível em: doi:10.21788/issn.2183-5705(20)2016.ic-04

refere ao fato de que o montante destinado a gerenciar a atual crise migratória é inferior aos gastos necessários para custear a máquina burocrática da UE.

Analisando-se o “Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE”⁹⁹, divulgado pela Comissão Europeia, os gastos do plano plurianual 2014-2020 foram previstos e se encontram detalhados na Figura 5 abaixo.

Figura 5 – Orçamento Plurianual 2014-2020



Fonte: Comissão Europeia¹⁰⁰.

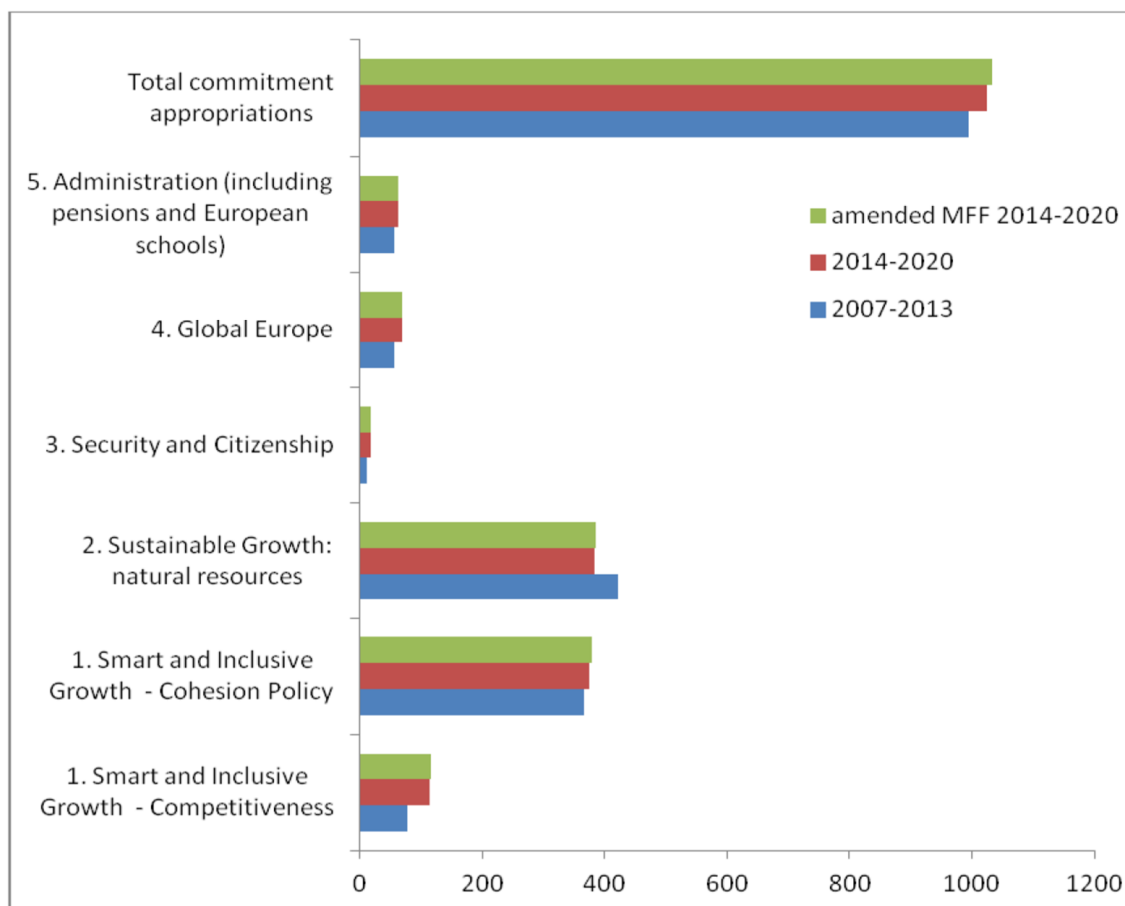
Na comparação entre o orçamento plurianual (*Multiannual Financial Framework*) anterior (2007-2013) e o atual (2014-2020)¹⁰¹, conforme mostra a Figura 6, foi possível extrair importantes conclusões e constatar o quão reduzido vem sendo o gasto da UE na questão humanitária em relação a diversos outros estipêndios previstos em seu orçamento plurianual.

⁹⁹ COMISSÃO EUROPEIA. *Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 28 jun. 2017, COM(2017) 358 final [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e4f956bb-5cd3-11e7-954d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰¹ KÖLLING, Mario e SERRANO LEAL, Cristina. *The Negotiation of the Multiannual Financial Framework: Budgeting Europe 2020 or Business as Usual?* [em linha]. Madrid: Elcano Royal Institute, 19 Oct. 2012, ARI 68/2012 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/ari68-2012_mff_negotiation_europe2020

Figura 6 – Comparação dos orçamentos da UE (2007-2013 e 2014-2020)



Source: the authors, based on COM(2012) 388 final; COM(2011) 500.

Fonte: Kölling e Serrano Leal¹⁰².

Observe-se que o item 3, “Segurança e Cidadania”, é a menor fonte de gastos do orçamento. Até mesmo as despesas com Administração (item 5) irão consumir mais recursos financeiros. E o que exatamente isto quer dizer? Em uma análise preliminar e, portanto, superficial, pode nos indicar que a União Europeia teria como remanejar mais recursos de outras áreas para investir no enfrentamento da crise humanitária, inclusive em programas de geração de emprego e renda para os migrantes. Na mesma linha, o *European Social Fund* também sofreu redução orçamentária, como se verifica da página oficial do mesmo:

“O papel do FSE no período entre 2014 e 2020 foi reforçado graças à introdução de uma percentagem mínima (juridicamente vinculativa) de 23,1% do total do financiamento da coesão. Com uma dotação global de 74 mil milhões de euros (em comparação com o montante previsto de 75 mil milhões de euros para o período 2007-2013), o FSE cofinancia projetos operacionais nacionais ou regionais em vigor durante os sete anos de duração do quadro financeiro plurianual, propostos pelos Estados-Membros e aprovados por uma decisão da Comissão.”¹⁰³

¹⁰² KÖLLING e SERRANO LEAL, ref. 101, n.p.

¹⁰³ SCHULZ, Stefan. *Fundo Social Europeu* [em linha]. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2017, p. 3 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051002/04A_FT\(2013\)051002_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051002/04A_FT(2013)051002_PT.pdf)

O discurso da importância da integração dos migrantes, de prover maior assistência aos refugiados e da criação de instrumentos que integrem jovens ante o envelhecimento generalizado da população não se coaduna com cortes orçamentários, especialmente num período em que o bloco europeu experimenta crescimento econômico.¹⁰⁴

Por outro lado, fazendo um movimento diametralmente oposto, a União Europeia aumenta em quase 35% o orçamento destinado à FRONTEX para 2020, a fim de financiar a contratação de 10.000 agentes, o que demonstra maior preocupação com o aparato securitário do que com o bem-estar dos migrantes como um todo.¹⁰⁵

Outra questão recorrente se refere à falta de transparência fiscal nas contas dos fundos financiadores da UE. Percebam acima as discrepâncias destes valores, o que é um nítido indicativo de que basta mudar de *site* e/ou órgão da UE para que as informações não se confirmem na íntegra. Os dados financeiros deveriam estar dispostos num *site* central e de maneira didaticamente exposta para quem quer que tenha interesse nas contas públicas da UE os possa acessar sem complicações.

No sentido de confirmar o dado de que o orçamento comunitário representaria “apenas” 1% do orçamento previsto para todos os 28 Estados-Membros da UE, deparou-se com o interessante estudo do britânico *Institute for Fiscal Studies*, que, além de explicar como funciona o orçamento da UE, também reclama logo em suas linhas iniciais da falta de transparência sobre o assunto:

“Em vez disso, concentramo-nos em descrever e explicar a forma como o orçamento da UE funciona, de onde deriva as suas receitas e como distribui as despesas. Ao fazê-lo, esperamos lançar alguma luz sobre uma questão que é complexa e pouco documentada - e que, portanto, é menos do que transparente.”¹⁰⁶

Conforme informado pela Comissão Europeia¹⁰⁷, o orçamento comunitário representa 1% do orçamento previsto para a região da UE. Então, não é apenas desejável que UE remaneje recursos de uma rubrica orçamentária para a outra, os Estados-Membros também devem empenhar nos seus orçamentos fiscais despesas que atendam aos programas capazes de financiar as políticas a serem implementadas. Portanto, não basta a UE trabalhar sozinha, há de funcionar a concertação entre os

¹⁰⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Spring 2017 Economic Forecast* [em linha]. Brussels: European Commission, 2017 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2017-economic-forecast_en

¹⁰⁵ EUOBSERVER. *EU's Frontex border agency set for 34% budget increase* [em linha]. Brussels: EUobserver, 5 jun. 2019 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://euobserver.com/tickers/145089>

¹⁰⁶ BROWNE, James, JOHNSON, Paul e PHILLIPS, David. *The budget of European Union: a guide* [em linha]. London: Institute for Fiscal Studies, 2016, p. 1, tradução nossa [consult. 23 ago. 2020]. ISBN 9781911102106. Disponível em: <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN181.pdf>. Citação original: “Here we instead focus on describing and explaining the way the EU's budget works, where it derives its revenues from and how it allocates spending. In doing so we hope to shed some light on an issue which is complex and rather poorly documented – and which therefore is less than transparent.”

¹⁰⁷ EUROPEAN COMMISSION. *The European Union budget at a glance* [em linha]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, p. 2 [consult. 18 jul. 2020]. ISBN 9789279144455. Disponível em: https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_en.pdf

Estados-Membros e direcionar conjuntamente as ações; caso contrário, serão gastos valiosos recursos humanos e financeiros sem que se consiga atingir os objetivos almejados.

Nas palavras do *Institute for Fiscal Studies*, os gastos com Cidadania e Segurança, onde se incluem os programas com migração, estão entre os menores do orçamento da UE, de modo que estas ações devem ser complementadas pelos orçamentados dos Estados-Membros, como dito acima. Cita-se:

“Esta é uma área relativamente pequena do orçamento da UE, com despesas de cerca de 1,7 mil milhões de euros no total em 2014. Tal como acontece com outra rubrica orçamental relativamente pequena, isto reflete o facto de os governos nacionais serem responsáveis por montantes muito maiores de despesas nessas áreas.”¹⁰⁸

Noutras palavras, há que se fazer valer o princípio da solidariedade, um dos pilares da fundação da União Europeia. Sem o sacrifício e o envolvimento político de todos os Estados-Membros a União Europeia não conseguirá sozinha gerir o fluxo massivo de migrantes como tem sido possível testemunhar até os dias atuais.

¹⁰⁸ BROWNE, JOHNSON e PHILLIPS, 2016, p. 33, tradução nossa. Citação original: “*This is relatively small area of the EU budget, with spending of around € 1.7 billion overall in 2014. As with other relatively small budget heading, this reflects the fact that national governments are responsible for far larger amount of spending in the areas.*”

5 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL E SEU ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O projeto de artigos sobre a responsabilidade internacional dos estados por atos internacionalmente ilícitos, de 2001, elaborado pela Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas (CDI), conceitua a responsabilidade internacional de um Estado da seguinte maneira:

“Artigo 1: Todo ato internacionalmente ilícito de um Estado acarreta a responsabilidade internacional desse Estado.

Artigo 2: Existe um ato internacionalmente ilícito de um Estado quando a conduta que consiste em uma ação ou omissão:

(a) é imputável ao Estado nos termos do direito internacional; e

(b) constitui uma violação de uma obrigação internacional do Estado.”¹⁰⁹

Na sequência, o projeto de artigos sobre a responsabilidade internacional dos estados por atos internacionalmente ilícitos prevê como a responsabilidade dos Estados se caracteriza, inclusive quando os efeitos de seus atos ou omissões se perpetuam no tempo. Refere-se:

“Artigo 12. Existência de violação de uma obrigação internacional. Há violação de uma obrigação internacional por parte de um Estado quando um ato desse Estado não está em conformidade com o que essa obrigação exige, independentemente de sua origem ou caráter.

[...]

Artigo 14. Prorrogação no tempo da violação de uma obrigação internacional.

1. A violação de uma obrigação internacional por ato de um Estado sem caráter continuado ocorre no momento em que o ato é praticado, ainda que seus efeitos continuem.

2. A violação de uma obrigação internacional por ato de um Estado com caráter continuado estende-se por todo o período durante o qual o ato continua e permanece em desacordo com a obrigação internacional.

3. A violação de uma obrigação internacional que exige que um Estado evite um determinado evento ocorre quando o evento ocorre e se estende por todo o período durante o qual o evento continua e permanece em desacordo com aquela obrigação.”¹¹⁰

O TJUE reconhece a responsabilidade internacional dos Estados-Membros com base no princípio da responsabilidade do Estado e enumera as condições para sua caracterização. Cita-se:

“Em caso de violação do direito da UE, a sua eficácia é mantida pelo princípio da responsabilidade do Estado, ou seja, a responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados a um indivíduo. Os tribunais nacionais têm o poder de indemnizar o Estado-Membro quando se constata que violou o direito da UE com perdas resultantes ou danos pessoais. A responsabilidade do Estado surge independentemente do ‘órgão do Estado cujo ato ou omissão foi responsável pela violação’, desde que sejam

¹⁰⁹ UNITED NATIONS. *Responsibility of States for internationally wrongful acts* [em linha]. Washington, DC: United Nations, 2001, articles 1 and 2, tradução nossa [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Citação original: “Article 1: Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State. Article 2: There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State.”

¹¹⁰ *Ibid.*, articles 12 and 14, tradução nossa. Citação original: “Article 12. Existence of a breach of an international obligation. There is a breach of an international obligation by a State when an act of that State is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of its origin or character. [...]. Article 14. Extension in time of the breach of an international obligation. 1. The breach of an international obligation by an act of a State not having a continuing character occurs at the moment when the act is performed, even if its effects continue. 2. The breach of an international obligation by an act of a State having a continuing character extends over the entire period during which the act continues and remains not in conformity with the international obligation. 3. The breach of an international obligation requiring a State to prevent a given event occurs when the event occurs and extends over the entire period during which the event continues and remains not in conformity with that obligation.”

cumpridas quatro condições cumulativas: 'o resultado prescrito pelo [instrumento jurídico da UE] deve implicar a concessão de direitos aos particulares'; 'deve ser possível identificar o conteúdo desses direitos com base nas disposições do [instrumento jurídico da UE]'; a violação é suficientemente grave; e existe 'um nexo de causalidade entre a violação da obrigação do Estado e as perdas e danos sofridos pelas partes lesadas'.¹¹¹

Importante frisar o disposto no artigo 6.^o, n.^o 1 e 2, do TUE, estatuinto que a União Europeia reconhece a CDFUE, conferindo-lhe igualdade jurídica em relação aos demais Tratados, bem como adere à Convenção Europeia para a Proteção do Homem e das Liberdades Fundamentais, reiterando seu compromisso em respeitar os direitos humanos e elevando-os à categoria de valores fundantes e princípios gerais da própria UE e do direito comunitário.

No tocante às organizações internacionais, a Comissão de Direito Internacional elaborou o PAROIAII, em 2011, com base no anterior projeto de artigos, conceituando a responsabilidade por atos internacionalmente ilícitos de uma organização internacional da seguinte maneira:

"Artigo 4. Elementos de um ato internacionalmente ilícito de uma organização internacional

É um ato internacionalmente ilícito de uma organização internacional quando a conduta que consiste em uma ação ou omissão:

(a) é atribuível a essa organização segundo o direito internacional; e

(b) constitui uma violação de uma obrigação internacional dessa organização.¹¹²

A Comissão de Direito Internacional publicou comentários sobre o projeto de artigos em comento¹¹³, doravante mencionado como Comentários, onde explicita o conceito para a palavra "*conduct*" (comentário n. 1 ao artigo 4), também mencionada no projeto de artigos sobre a responsabilidade internacional dos Estados, de modo que a mesma importa em atos de ação ou omissão, a fim de prever responsabilidade internacional para os casos em que o dano em concreto, material, não existir (comentário n. 3 ao artigo 4).

Ambos os projetos de artigos são muito semelhantes, contudo entende-se relevante destacar alguns artigos do PAROIAII, a fim de trazer ao texto os parâmetros jurídicos utilizados para a análise de fundo. No artigo 4 do PAROIAII também são

¹¹¹ EASO [European Asylum Support Office]. *An introduction to the common european asylum system for courts and tribunals: a judicial analysis* [em linha]. Valletta, Malta: EASO, Aug. 2016, p. 68, tradução nossa [consult. 16 mar. 2020]. ISBN 9789292438630. Disponível em: doi:10.2847/695557. Citação original: "In case of a breach of EU law, its effectiveness is maintained by the principle of State liability, i.e. Member States' liability for damage caused to an individual. National courts and tribunals have the power to award damages against the Member State when it is found to have breached EU law with resultant losses or damage to individuals. State liability arises irrespective of 'the organ of the State whose act or omission was responsible for the breach', provided that four cumulative conditions are fulfilled: 'the result prescribed by the [EU legal instrument] should entail the grant of rights to individuals'; 'it should be possible to identify the content of those rights on the basis of the provision of the [EU legal instrument]'; the breach is sufficiently serious; and there exists 'a causal link between the breach of the State's obligation and the loss and damage suffered by the injured parties'."

¹¹² UNITED NATIONS, ref. 1, p. 2, article 4, tradução nossa. Citação original: "Article 4. Elements of an internationally wrongful act of an international organization. There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to that organization under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of that organization."

¹¹³ UNITED NATIONS. *Yearbook of the International Law Commission 2011: report of the Commission to the General Assembly on the work of its sixty-third session* [em linha]. New York: United Nations, 2018, A/CN.4/SER.A/2011/Add.1 (Part 2) [consult. 16 set. 2020]. e-ISBN 9789210577168. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2011_v2_p2.pdf.

definidos os elementos para a caracterização de um ato internacionalmente ilícito. O artigo aponta que o ato internacionalmente ilícito de uma organização internacional pode ocorrer mediante ação ou omissão, desde que esta prática esteja sob o abrigo da lei internacional ou constitua a violação de uma obrigação internacionalmente assumida pela organização.

O artigo 6 do PAROIAII se dedica a elencar as condutas de órgãos e agentes de uma organização internacional passíveis de atraírem a responsabilização da organização à qual estão vinculados. Assim, fica declarado que a conduta de um órgão ou agente de uma organização internacional sob o direito internacional pode ensejar a responsabilização da organização, independentemente da posição que o órgão ou agente assumiu na organização.

O artigo 10 do PAROIAII especifica haver uma violação de uma obrigação internacional quando a conduta da OI não está de acordo com o que é esperado dela no cumprimento daquela obrigação, a não ser que a natureza da obrigação o permita agir daquele modo. Assim, também abre a oportunidade para que cláusulas de excludente de ilicitude sejam aventadas pelas OIs, conforme a seguir se verá.

A extensão no tempo (duração temporal) da violação de uma obrigação internacional está prevista no PAROIAII pelo artigo 12. Assim, os efeitos da violação ocorrem no momento de sua ocorrência e perduram enquanto seus efeitos durarem. Mesmo que a violação seja praticada por um ato contínuo, a violação perdurará por toda a duração enquanto não estiver de acordo com a obrigação internacional assumida. Há ainda a previsão de violação à obrigação internacional caso a OI esteja incumbida de prevenir um evento e quando este ocorra poderá suscitar a violação à obrigação assumida se durante a ocorrência do evento e mesmo após a conduta tenha permanecido em desacordo com aquela obrigação assumida.

O desrespeito às normas peremptórias, quer dizer de observação obrigatória, também chamadas no meio jurídico por *jus cogens*, também tem o condão de atrair a responsabilização internacional das OIs. O artigo 26 da PAROIAII define que nenhum ato ilícito de uma organização internacional precluirá quando não estiver de acordo uma obrigação assumida sob uma norma geral de caráter obrigatório do direito internacional.

Em reforço ao escopo do artigo 26, os artigos 41 e 42 do PAROIAII são enfáticos no que diz respeito às graves violações a normas de observação obrigatória. O artigo 41 estabelece que uma violação de uma obrigação é séria quando envolve grave e sistemático fracasso do responsável. Neste tocante, importante trazer a lume um dos comentários da Comissão sobre este estamento, qual seja:

“O âmbito do capítulo III corresponde ao âmbito definido no artigo 40.º sobre a responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos. A violação de uma obrigação segundo uma norma imperativa do direito internacional geral pode ser menos

provável por parte das organizações internacionais do que por parte dos Estados. No entanto, o risco de tal violação não pode ser totalmente descartado. Não é inconcebível, por exemplo, que uma organização internacional cometa uma agressão ou infrinja uma obrigação de acordo com uma norma imperativa do direito internacional geral relativa à proteção dos direitos humanos. Se ocorrer uma violação grave, ela exige as mesmas consequências que no caso dos Estados.”¹¹⁴

Em seguida, o artigo 42 da PAROIAII decreta as consequências particulares de uma violação grave de uma obrigação assumida ante a observação de uma norma *jus cogens*. Neste caso, Estados e OIs devem cooperar para trazerem um fim à violação por meio de instrumentos legais para debelar qualquer violação nos termos do artigo 41. Nenhum Estado ou OI pode considerar lícita uma situação criada por uma violação grave nos termos do artigo 41, nem prestar ajuda ou assistência para continuar com aquela situação de violação.

Nesse ponto vale os esclarecimentos da Comissão de Direito Internacional da ONU, que continua sua árdua missão de codificar e interpretar as normas internacionais, propondo uma hermenêutica coesa e menos disposta a subjetivismos, a fim de aumentar o grau de segurança jurídica na aplicação do direito internacional aos casos concretos. A CDI publicou o “Texto de Conclusões do Projeto e do Anexo do Projeto adotado pelo Comitê do Projeto em primeira leitura”¹¹⁵, na 71ª Assembleia, onde diferencia normas de observação obrigatória (*jus cogens*) de normas gerais de direito internacional.

Os critérios adotados pela CDI definem uma norma *jus cogens* como uma norma aceita e reconhecida pela comunidade de Estados como um todo como sendo uma norma que não comporta revogação e que somente pode ser modificada por uma norma geral de direito internacional da mesma natureza. A respeito da natureza geral das normas obrigatórias de direito internacional geral, a CDI informa que é uma norma que reflete e protege valores fundamentais da comunidade internacional, são hierarquicamente superiores a outras normas de direito internacional e são universalmente aplicáveis. A CDI reconhece que o reconhecimento e aceitação de uma norma de direito internacional como sendo de observação obrigatória pode se dar de várias maneiras. Para a CDI esses meios de evidência incluem, mas não estão limitadas, a declarações públicas feitas no interesse dos Estados, publicações oficiais, manifestações legais do governo, correspondência diplomática, atos legislativos e

¹¹⁴ UNITED NATIONS. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries* [em linha]. Washington, DC: United Nations, 2011b, p. 82, tradução nossa [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf. Citação original: “*The scope of chapter III corresponds to the scope defined in article 40 on the responsibility of States for internationally wrongful acts. The breach of an obligation under a peremptory norm of general international law may be less likely on the part of international organizations than on the part of States. However, the risk of such a breach cannot be entirely ruled out. It is not inconceivable, for example, that an international organization commits an aggression or infringes an obligation under a peremptory norm of general international law relating to the protection of human rights. If a serious breach does occur, it calls for the same consequences as in the case of States.*”

¹¹⁵ UNITED NATIONS. *Text of the draft conclusions and draft annex provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading* [em linha]. New York: United Nations, 29 May 2019, A/CN.4/L.936 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/147/22/PDF/G1914722.pdf>

administrativos, decisões dos tribunais nacionais, disposições nos tratados, resoluções adotadas por uma organização internacional ou por uma conferência de governo. A CDI relaciona diversas consequências legais que importam na violação de uma norma de observação obrigatória como derrogação total ou parcial de um tratado, por exemplo. No mais, muitas das conclusões recentemente publicadas já constavam dos documentos anteriormente publicados, conforme acima descrito em alguns tópicos sobre o PAROIAII.

Ao discorrer sobre a legitimidade de invocação da responsabilidade internacional de uma OI, os artigos 43 a 49 do PAROIAII se referem apenas a Estados e OIs. No entanto, o artigo 50 esclarece que o capítulo não prejudica o direito de que uma pessoa ou outra entidade que não seja um Estado ou uma OI possa invocar a responsabilidade de uma organização internacional.

Pode-se dizer que esta é a espinha dorsal da responsabilidade de organizações internacionais pela prática de atos internacionalmente ilícitos, sem descurar de que há inúmeros outros dispositivos no PAROIAII relevantes, mas que não serão objeto do presente estudo por ter sido entendido que os dispositivos legais suso mencionados servirão de base à análise de eventual caracterização ou não de responsabilidade da União Europeia e seus órgãos durante a gestão do fluxo de migrantes a partir de 2015.

Segundo o arcabouço jurídico supracitado, a responsabilização internacional funciona como boa parte das legislações internas sobre responsabilidade civil e, portanto, deve restar demonstrada a violação a normas de direito internacional, as quais o Estado ou a organização internacional já havia se obrigado a respeitar e/ou proteger na data da alegada infração. Por sua vez, a pretensa violação, pode ser causada por ação ou omissão e não necessariamente é geradora de dano em concreto. Ademais, os casos de responsabilização precisam ser claros quanto ao liame que liga o ato comissivo ou omissivo e o resultado ilícito, ou seja, é imprescindível a demonstração do nexa causal como em uma relação de causa e efeito.

5.1 A União Europeia assumiu, *de facto* ou *de iure*, a gestão da crise migratória?

A Comissão atribuiu à Diretoria-Geral de Assuntos Internos a responsabilidade por cuidar de questões afetas à migração e criou no seu organograma agências como

EASO¹¹⁶, FRONTEX¹¹⁷, EUROPOL¹¹⁸ e CEPOL¹¹⁹ (siglas em inglês). Esses órgãos são responsáveis, em linhas gerais, pela administração do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), pelo combate à migração ilegal e defesa das fronteiras externas da UE, pela coordenação das polícias nacionais e por seu treinamento, respectivamente. Esse conjunto de agências ou órgãos mune a UE de instrumentos tanto administrativos como de segurança pública (policial e militar) para tentar conter o fluxo de migrantes decorrente de conflitos armados, desequilíbrios climáticos e crises econômicas nos países do Oriente Médio, da região do Sahel e do Corno de África.

Segundo as palavras da ex-Comissária de Assuntos Internos, Cecilia Malmstrom, o SECA foi criado com o seguinte objetivo:

“O SECA facilitará o acesso ao procedimento de asilo para as pessoas que procuram proteção; conduzirá a decisões mais justas, céleres e de melhor qualidade em matéria de asilo; garantirá que as pessoas suscetíveis de serem alvo de perseguição não serão de novo expostas a esse perigo; proporcionando condições dignas tanto para os que solicitam asilo como para aqueles a quem é concedida proteção internacional na União Europeia.”¹²⁰

O SECA é gerido pelo EASO e apoiado, operacionalmente, pela FRONTEX e pela EUROPOL. A militarização dos assuntos migratórios tem sido a tônica da política externa europeia, que autoriza a penetração de suas fronteiras externas por meio de um estrito controle migratório, visando a desestimular a migração ilegal e a atividade de contrabandistas de migrantes e traficantes de pessoas, assim como a atuação de organizações criminosas transfronteiriças.

Os regulamentos do Parlamento Europeu 2016/1624, 2016/1625, 2016/1626, a Comunicação da Comissão da UE 385/2016 e a decisão 2015/1601 do Conselho da UE são exemplos de como a União Europeia, com respaldo legislativo derivado do princípio da subsidiariedade, assumiu o protagonismo na gestão da crise migratória no âmbito do território de seus Estados-Membros.

Pesquisando os documentos oficiais das reuniões e conferências do Conselho Europeu percebe-se que o acordo celebrado entre União Europeia e Turquia em 18 de

¹¹⁶ PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, ref. 49, pp. 11-28.

¹¹⁷ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 25 nov. 2004, L 349, pp. 1-11 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=PT>

¹¹⁸ CONVENÇÃO elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 27 nov. 1995, C 316, pp. 2-32 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1995:316:FULL&from=PT>

¹¹⁹ PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, sobre a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que substitui e revoga a Decisão 2005/681/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 4 dez. 2015, L 319, pp. 1-20 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2219&from=PT>

¹²⁰ MALMSTRÖM, Cecilia. Um espaço de proteção e de solidariedade para os mais vulneráveis In: COMISSÃO EUROPEIA. *Sistema Europeu Comum de Asilo* [em linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 1 [consult. 28 jun. 2020]. ISBN 9789279346392. Disponível em: doi:10.2837/76258

março de 2016 é na verdade um ato baseado em premissas anteriores adotadas por ambas as partes. Em 8 de outubro de 2015, o Conselho promoveu a Conferência de Alto Nível sobre as rotas do Mediterrâneo ocidental e dos Balcãs orientais (Declaração 12876/15), concluindo pela adoção de medidas capazes de conter o aumento do fluxo migratório rumo ao território da União Europeia. Assim, o Conselho comprometeu-se em respeitar a não repulsão e os direitos humanos dos migrantes, propondo aos Estados-Membros medidas a serem adotadas de modo coletivo, a fim de combaterem um problema que estava afetando a todos da mesma maneira.

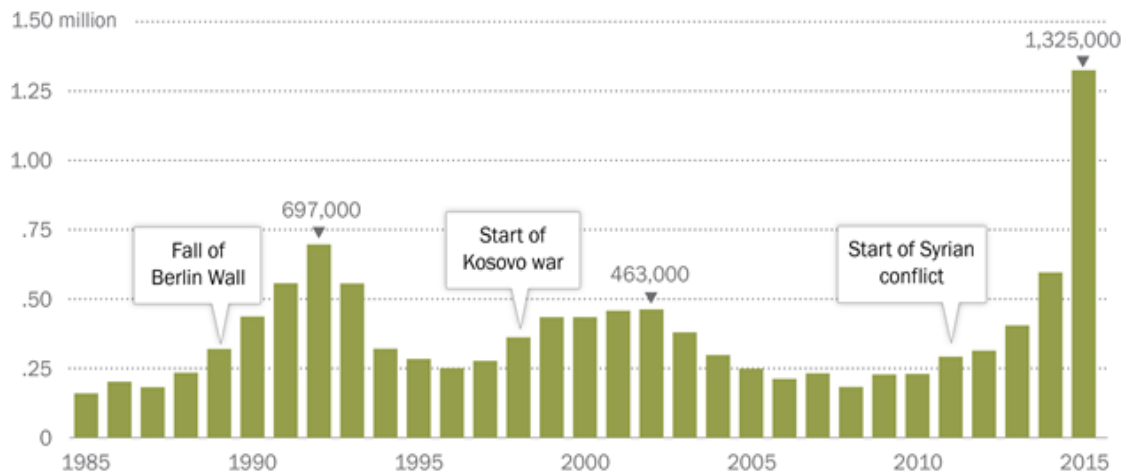
Nesta época, entre 8 e 9 de outubro de 2015, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos debatia a necessidade de enfatizar a responsabilidade compartilhada entre os Estados-Membros e a FRONTEX, fortalecendo sua estrutura e adotando novas tecnologias para o controle migratório. Neste encontro comemorou-se o início das atividades do plano de 160.000 migrantes, estabelecido na reunião anterior. Por sua vez, o Conselho para Assuntos Externos se reuniu no dia 12 de outubro de 2015 e, dentre outras providências, avaliaram a situação na Líbia e na Síria, bem como adotaram decisões que iriam subsidiar a reunião do Conselho Europeu de 15 a 16 de outubro daquele ano.

A União Europeia não tem como alegar a imprevisibilidade do fluxo de migrantes a partir de 2015 porque sempre houve um fluxo contínuo e crescente de migração em direção ao continente europeu (Figura 7)¹²¹. Nem tampouco a União Europeia tem como defender o argumento de que houve um aumento súbito no fluxo migratório e, por esta razão, teria sido pega de surpresa, porque a mesma desenvolve junto à maioria dos países de origem dos migrantes, em especial no continente africano, diversos projetos de ajuda humanitária, razão pela qual compartilha informações e monitora os movimentos migratórios por esses trabalhos de campo efetuados pelo pessoal dos órgãos envolvidos ou por meio de fóruns multilaterais sobre o assunto, como as agências da ONU, que sempre estão a publicar relatórios sobre os fluxos migratórios ao redor do mundo. Ademais, após o desenvolvimento da situação política nos países árabes com o advento das manifestações da Primavera Árabe e com a guerra na Síria, não há como reclamar de falta de informações a respeito da possibilidade de um deslocamento massivo de pessoas. Portanto, alegar a própria torpeza está fora de questão para a União Europeia. Apenas a título exemplificativo citam-se algumas conclusões do Conselho Europeu sobre o monitoramento da situação política dos países mediterrâneos, da Síria, e do crescente fluxo migratório.

¹²¹ CONNOR, Phillip. *Number of refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015* [em linha]. Washington, DC: Pew Research Center, 2016 [consult. 18 ago. 2020]. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europesurges-to-record-1-3-million-in-2015>

A saber: 11476/11, 14141/14, 12880/15, 6475/16, dentre muitos outros documentos semelhantes.

Figura 7 – Número de requerentes de asilo na Europa (1985-2015)



Fonte: Connor¹²².

O discurso do então presidente do Conselho Europeu demonstra a disposição da União Europeia para enfrentar o crescente fluxo migratório sem desrespeitar os valores europeus. Segundo Jean Asselborn:

“Dar resposta à questão da migração é um desafio para o qual não existe uma solução fácil. Todos concordamos que só através de um pacote de medidas equilibrado e abrangente é que a Europa será capaz de dar uma resposta que não só seja eficaz mas que também respeite os nossos valores fundamentais.”¹²³

No encontro de 15 de outubro de 2015 do Conselho Europeu, é lançado o “*Joint Action Plan with Turkey*”, conforme se verifica da conclusão do Conselho Europeu 26/15, onde ficam estabelecidas as premissas com a Turquia para o início de atividades conjuntas visando à diminuição do fluxo migratório no Mar Egeu e por via terrestre em direção à Grécia. No dia 29 de novembro de 2015, o Conselho Europeu se reuniu novamente com o Primeiro Ministro turco. Entre outras decisões, ficou acordado que a União Europeia “reenergizaria” o processo de acesso da Turquia como Estado-Membro, contramedidas em face ao terrorismo, que seria elaborado um segundo relatório sobre o regime de liberação de visto para os cidadãos turcos a ser apresentado em março de 2016 e que a União Europeia disponibilizaria fundos equivalentes a € 3 bilhões para financiar as estruturas necessárias a acolherem os migrantes na Turquia.

¹²² CONNOR, ref. 121, n.p.

¹²³ ASSELBORN *apud* NIEVAS, María Ruiz. *Conselho (Assuntos Gerais), 13 de outubro de 2015* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 2015 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/gac/2015/10/13/>

No encontro do Conselho Europeu entre 16 e 17 de dezembro de 2015 (EUCO 28/15¹²⁴), mais uma vez os líderes dos Estados-Membros e da União Europeia estatuíram a necessidade em acelerar as medidas previamente acordadas nos encontros anteriores, inclusive requerendo à COREPER que agilizasse a liberação de € 3 bilhões para o *Turkey Refugee Facility*, e acelerando pôr em prática a Declaração União Europeia-Turquia (*EU-Turkey Statement*) de 29 de novembro de 2015 e o Plano de Ação União Europeia-Turquia.

A Conclusão do Conselho Europeu 1/16 referente ao encontro de 18 e 19 de fevereiro de 2016, entre outras providências, determinou que a FRONTEX iria operar conjuntamente com a OTAN no patrulhamento do Mar Egeu, a fim de coibir a imigração ilegal, declara que o Plano de Ação União Europeia-Turquia era uma prioridade em razão dos ainda elevados números de imigrantes ilegais chegando à costa da União Europeia e determina implantação gradual dos *hotspots* nas ilhas gregas, a fim de providenciarem a digitalização e checagens de segurança dos migrantes, propiciando a implantação completa do processo de realocação no sentido de evitar movimentos migratórios secundários e proporcionar aos migrantes condições dignas de abrigo.

Finalmente, em 7 de março de 2016, houve o Encontro de Chefes de Estado ou Governo da União Europeia com a Turquia. O resultado deste encontro está estampado na Comunicação da Comissão, revelando os seis pontos acordados, quais sejam: “Fazer regressar todos os novos migrantes em situação irregular que chegam às ilhas gregas provenientes da Turquia”; “Reinstalação, por cada sírio readmitido pela Turquia proveniente das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia para a UE, no quadro dos compromissos existentes”; “Acelerar a implementação do roteiro de liberalização do regime de vistos com vista à supressão da obrigatoriedade de visto para os cidadãos turcos até ao final de junho de 2016”; “Acelerar o desembolso¹²⁵ dos fundos do mecanismo em favor dos refugiados na Turquia”; “Preparar o mais rapidamente possível as decisões relativas à abertura de novos capítulos nas negociações de adesão, com base nas conclusões do Conselho Europeu de outubro de 2015” e “Cooperação para melhorar a situação humanitária na Síria”¹²⁶.

¹²⁴ CONSELHO EUROPEU. *Conclusão do Conselho Europeu 28/15 (EUCO 28/15)* [em linha]. Bruxelas: Conselho Europeu, 18 dez. 2015, p. 2 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/21670/201512-euco-conclusions_pt.pdf

¹²⁵ SCHINAS, Margaritis, ANDREEVA, Mina e BERTAUD, Natasha. *Cooperação entre a UE e a Turquia: um mecanismo de apoio à Turquia no montante de 3 mil milhões de EUR em favor dos refugiados* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 24 nov. 2015, IP/15/6162 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_6162

¹²⁶ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Novas iniciativas operacionais na cooperação entre a UE e a Turquia no domínio da migração* [em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 17 mar. 2016, COM(2016) 166, pp. 2-10 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: [finalhttps://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7183-2016-INIT/pt/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7183-2016-INIT/pt/pdf)

Posteriormente, em 18 de março de 2016, a UE divulgou a celebração de um acordo de cooperação com a Turquia, a fim de que os migrantes e refugiados originários dos conflitos no Oriente Médio fossem impedidos de alcançarem livremente o território da UE. Em linhas gerais, o acordo prevê os mesmos 6 pontos de ação do encontro anterior em 7 de março de 2015 e acrescenta outros 3 pontos, a saber:

“3) A Turquia tomará todas as medidas necessárias para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração ilegal da Turquia para a UE, e cooperará neste sentido com os Estados vizinhos, bem como com a EU;

4) Assim que começar a deixar de haver travessias irregulares entre a Turquia e a UE ou se registrar pelo menos uma redução substancial e sustentada, será ativado um programa voluntário de admissão por motivos humanitários. Os Estados-Membros da UE contribuirão de maneira voluntária para esse programa.

[...]

7) A UE e a Turquia congratularam-se com os trabalhos em curso sobre o reforço da União Aduaneira.”¹²⁷

Outra diferença entre ambos os encontros diz respeito aos desembolsos orçamentais para financiarem os programas de apoio aos migrantes na Turquia. No encontro de 7 de março de 2015 estava previsto um aporte de €3 bilhões, enquanto no encontro de 18 de março de 2015 se destacou a previsão de um aporte adicional a ser concedido até o final de 2018 da ordem de €3 bilhões.

Após a extensa pesquisa dos fatos que antecederam o acordo entre a União Europeia e Turquia, percebe-se que, em verdade, as medidas anunciadas no dia 18 de março já haviam sido acordadas na reunião do dia 7 de março. Nota-se uma sutil diferença entre a comunicação do desfecho deste último encontro para os anteriores. Explica-se. Embora o Encontro de Chefes de Estado ou Governo da União Europeia com a Turquia esteja disponível no sítio eletrônico e na agenda de reuniões do Conselho Europeu, o mesmo não é considerado um ato do Conselho Europeu em si mesmo, mas sim dos representantes dos Estados-Membros com seu homólogo turco. O sítio eletrônico dedicado ao evento¹²⁸ descreve-o como sendo a sequência do encontro ocorrido em 29 de novembro de 2015 quando uma declaração conjunta para revigorar a relação União Europeia-Turquia foi adotada e um ambicioso plano de ação conjunta (*joint action plan*) foi lançado para enfrentar a crise migratória. O sítio ainda refere que apesar dos progressos feitos na implementação do plano de ação União Europeia-Turquia, o número de entradas ilegais oriundas da Turquia permanecia muito alto e precisava ser significativamente reduzido. No Conselho Europeu de 18-19 de fevereiro de 2016, os líderes acordaram organizar um encontro especial com a Turquia para reforçar suas participações na crise migratória.

¹²⁷ LAAS, Júri e LEYTS, Barend. *Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 18 mar. 2016a [consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

¹²⁸ LAAS, Júri e LEYTS, Barend. *Reunião dos Chefes de Estado ou de Governo da UE com a Turquia, 7 de março de 2016* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 7 mar. 2016b [consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2016/03/07/>

Nesse sentido, é preciso olhar com maior acurácia para o tipo de formalidade adotada na celebração destes acordos ou declarações, uma vez que representantes da União Europeia e dos Estados-Membros e da Turquia falam sobre os compromissos assumidos com nítidas repercussões nas relações internacionais entre ambas as partes, contudo sem formalizarem um documento à luz do direito internacional.

E esse ponto é importante para o deslinde da questão acerca da responsabilidade internacional envolvida na gestão dos esforços em administrar o fluxo migratório massivo que aporta à costa da União Europeia desde 2015.

Os julgamentos paradigmas a que este estudo logrou pesquisar no Tribunal de Justiça da União Europeia (C-208/17 P, C-209/17 P e C-210/17 P) questionando a eficácia do acordo entre União Europeia e Turquia celebrado, ou ao menos divulgado, no dia 18 de março de 2016 e requerendo sua anulação, sob o argumento de que seria um ato do Conselho Europeu contrário ao direito comunitário, foram julgados improcedentes sob a alegação da Grande Câmara de que os recursos eram totalmente inadmissíveis para que pudessem seguir com o julgamento, sob o argumento de que os recorrentes não demonstraram como o Tribunal Geral teria incorrido em um julgamento equivocado, bem como por terem se baseado em documentos que não estariam arquivados no Tribunal. Contudo, chama a atenção a resposta dada pelo Conselho Europeu quando os recursos ainda se encontravam no Tribunal Geral. Ao analisar-se a decisão do julgamento do Processo T-192/16¹²⁹, verificar-se-á pelos parágrafos 27 a 32 que o Conselho Europeu entende não ter celebrado nenhum acordo internacional com a Turquia, mas sim fora celebrado um acordo político entre os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da União Europeia e a Turquia, de modo que o Conselho Europeu não poderia figurar no polo passivo da demanda, assim como faleceria competência ao Tribunal Geral para julgar a causa. E foi neste sentido que o Tribunal Geral julgou, dando-se por incompetente.

A questão da formalização de um acordo político entre Chefes de Estado e Governo dos países envolvidos poderia atrair a responsabilidade de uma organização internacional da qual façam parte? Ainda que os Estados-Membros tivessem celebrado um compromisso político com a Turquia, ao delegarem aos órgãos da União Europeia a gestão dos efeitos desse compromisso/acordo político, isto seria suficiente para configurar sua responsabilidade por eventual cometimento de ato internacionalmente ilícito? Em outras palavras, estaria a União Europeia vinculada a alguma obrigação

¹²⁹ TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada). Processo T-192/16: NM v. Conselho Europeu. *Coletânea da Jurisprudência* [em linha]. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia, 2017, ECLI:EU:T:2017:130 [consult. 16 set. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016TO0257&from=PT>

internacional em razão do compromisso assumido entre os representantes dos Estados-Membros e a Turquia?

5.2 Os princípios da atribuição, da solidariedade, da subsidiariedade e da proporcionalidade. O alicerce principiológico da União Europeia.

Esta é a base principiológica formadora da União Europeia, norteando seu processo legislativo e informando aos ordenamentos jurídicos nacionais como e quando atuarem na harmonização e cumprimento do Direito Comunitário.

O princípio da solidariedade é citado no artigo 3.º, n.º 3, do TUE, assim transcrito: “A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros”¹³⁰.

A solidariedade ora descrita vai além do conceito de auxílio mútuo, mas importa, principalmente, na cessão de uma parcela significativa da soberania estatal em prol de um ente supraestatal com escopo no bem maior das nações e dos povos que a integram, a fim de harmonizá-los e permitir seu desenvolvimento conjunto.

O princípio da solidariedade, além de permear o direito comunitário em geral, é especificamente previsto no artigo 80.º do TFUE para assegurar a tomada de decisões referentes às “Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração”, a saber:

“As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio.”¹³¹

O princípio da atribuição faculta aos Estados-Membros decidirem as matérias que ficarão sob sua competência e aquelas que estarão sob os auspícios da União Europeia, nos moldes do artigo 5.º do TUE.

Compreende-se que o princípio da atribuição é informado pelos princípios da solidariedade e da subsidiariedade. Cada qual demonstra quando os Tratados atribuem competências legislativas à União Europeia e aos Estados-Membros, assim como apontam os casos em que é necessária a adoção de políticas para fatos não previstos anteriormente nos Tratados e que demandem uma atuação uniforme e mais efetiva. Neste caso, o princípio da subsidiariedade permite aos Estados-Membros que deleguem sua competência originária para a União Europeia atuar em seus nomes de maneira coordenada, dentro e fora do seu território, a fim de preservar a harmonia entre os Estados-Membros.

¹³⁰ UNIÃO EUROPEIA, ref. 8, artigo 3.º, n.º 3.

¹³¹ UNIÃO EUROPEIA, ref. 10, artigo 80.º.

Esse entendimento é ainda corroborado pelo artigo 352.º do TFUE, que deixa bastante claro a dinâmica e o processo legislativo a ser seguido pelos órgãos diretivos da UE no caso de necessidade em atribuir-lhe uma competência ou atribuição que não estivesse prevista em algum Tratado.

O Protocolo n.º 2¹³² do TFUE relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade demonstra a importância de ambos para o processo legislativo do Direito Comunitário, bem como o modo pelo qual devem ser aplicados em relação aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-Membros.

E sendo assim, retornando ao escopo deste estudo, haveria como um acordo assinado pelos Estados-Membros, inclusive com a presença do presidente do Conselho Europeu e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, transferir responsabilidades ante o direito internacional para a União Europeia?

Ao que tudo indica poder-se-ia considerar o acordo União Europeia-Turquia de 18 de março de 2015 como uma espécie de acordo de cooperação entre as partes envolvidas. E a ser assim, seria um ato jurídico albergado pelo direito internacional a suscitar efeitos sobre terceiros e, potencialmente, atrair responsabilidades por eventuais ações ou omissões que pudessem causar danos ou constranger alguém.

Segundo informado pelo Conselho Europeu durante o julgamento do Processo T-192/16, o mesmo não tomara parte nas tratativas entre os Chefes de Estado e Governo, de modo que fora pactuado entre estes um acordo político. Embora este acordo político não esteja formalmente documentado, ao menos até onde foi possível pesquisar, percebe-se, para todos os efeitos, que os Chefes de Estado e Governo dos Estados-Membros da União Europeia e o Primeiro Ministro da Turquia resolveram colaborar mutuamente na questão migratória mediante contrapartidas para o desenvolvimento de políticas de contenção do fluxo migratório em direção à União Europeia.

Tendo em vista o exposto no capítulo 2 deste trabalho, sobre as atribuições das agências da União Europeia envolvidas na gestão do fluxo migratório, resta saber de onde emanou *a priori* o mandato da União Europeia para criar ou transformar agências especializadas (EASO, EUROPOL e FRONTEX), desenvolver softwares avançados de checagem de segurança e digitalização datiloscópica (EUROSUR e EURODAC), realizar a contratação de pessoal e equipamentos, fora todo o material necessário para colocar estes órgãos em funcionamento, demandando vultosos investimentos do orçamento comunitário.

¹³² UNIÃO EUROPEIA. Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016e, C 202, p. 206 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

O mandato da União Europeia reside no próprio TFUE, especialmente nos artigos 78.º e 79.º, dos quais se pede vênua para destacar os seguintes trechos:

“Artigo 78.º [...]

2 [...]

g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.

3. 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.

Artigo 79.º [...]

3. A União pode celebrar com países terceiros acordos destinados à readmissão, nos países de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de presença ou de residência no território de um dos Estados-Membros.”¹³³

É perceptível que alguns dos pontos de ação elencados nos encontros de 7 e 18 de março de 2015 estão presentes quase que literalmente no TFUE, como acima destacado, o que nos chama ainda mais a atenção pelo fato de não ter sido nem o Conselho e nem a Comissão quem celebrou o acordo em nome da União Europeia, mas sim os Chefes de Estado e Governo dos Estados-Membros que o fizeram em nome próprio, além da Turquia.

Pelo disposto no artigo 4.º, n.º 2, “j”, do TFUE, a competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros aplica-se ao Espaço de liberdade, segurança e justiça.

Se a União Europeia é a responsável por gerir uma política comum de asilo no seu território, possuindo, para tanto, toda a estrutura estatal, é incomum que o acordo com a Turquia tenha sido estabelecido pelos Chefes de Estados e Governo dos Estados-Membros, ainda mais com a presença do presidente do Conselho Europeu e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança no encontro.

Segundo o artigo 77.º, n.º 2, “b”, a política comum de asilo que preveja regras de controle e fiscalização a que são submetidas as pessoas que ultrapassam as fronteiras externas da União Europeia deve ser precedida de norma formulada entre o Parlamento Europeu e o Conselho, respeitado o processo legislativo ordinário.

Verificou-se acima que a União Europeia já dispõe de vasto acervo normativo em matéria de migração e asilo que lhe dá o ferramental jurídico necessário para atuar ao albergue legal e sob os princípios de direito internacional. Portanto, surpreende o fato de que os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros tenham atuado ao arrepio do que determina o TFUE.

As cláusulas que demandariam a necessária atuação do processo legislativo ordinário para estabelecer nova legislação que autorizasse a União Europeia a agir,

¹³³ UNIÃO EUROPEIA, ref. 10, pp. 76-77.

como de fato vem agindo, diz respeito às regras de troca de refugiados sírios com a Turquia, por meio do programa de retorno de migrantes ilegais, a fim de tentar diminuir o fluxo de migrantes e o repasse orçamentário estipulado.

O modo como foi celebrado o acordo não viola, necessariamente, as regras do direito internacional e, por isso mesmo, não exime nenhum dos participantes de suas eventuais responsabilidades. Na verdade, o acordo informal entre União Europeia e Turquia, também chamado de “acordo controverso” nos julgados do TJUE citados, estabelece um novo regime de controle migratório nas ilhas gregas, consistente em centros de recepção e identificação (RIC), conhecidos como *hotspots*, operados por diversas agências tanto da União Europeia como do Grécia, que promovem a triagem entre migrantes ilegais, requerentes de asilo e refugiados, obrigando-lhes a aguardarem o resultado de seus pedidos por parte das autoridades migratórias (EASO) enquanto a FRONTEX se encarrega de manter a ordem dentro dos campos de refugiados, patrulha o Mar Egeu juntamente com a OTAN e promove o programa de retorno dos migrantes à Turquia. Por sua vez, a EUROJUST e a EUROPOL se encarregam, respectivamente, da cooperação judicial e da repressão à migração ilegal no interior do espaço Schengen.

Talvez pela urgência necessária em reduzir rapidamente o fluxo migratório que atravessava o Mar Egeu da Turquia em direção à Grécia, os membros do Conselho Europeu tenham resolvido partir para uma cooperação entabulada de modo mais pragmático, dispensando consultas ao Parlamento que, de certo, demandariam bastante tempo, sendo que tempo era justamente o que a União Europeia não dispunha para conter o fluxo massivo de migrantes que vinha em sua direção desde o verão de 2015. Frise-se que neste ano a União Europeia recebeu mais de um milhão de migrantes, daí a urgência dos líderes europeus em correrem para implementar medidas de contenção como, de fato, fizeram.

Ainda que assim seja, este acordo UE-Turquia é plenamente válido à luz do direito internacional e por esta razão deve respeitar seus princípios e demais normas. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 prima pela formalização dos acordos internacionais, tendo como corolário os princípios *pacta sunt servanda* e da boa-fé (artigo 26¹³⁴). Ainda que o acordo não preencha os requisitos formais descritos no artigo 2.º, n.º 1, a) da referida convenção, ele possui forma escrita, e mesmo que ele não tenha sido ratificado, como normalmente ocorre na praxe internacional, parece correto afirmar que as partes envolvidas estavam todas de comum acordo com o avençado. O acordo UE-Turquia fica num meio termo entre um tratado internacional formal e um acordo verbal, como previsto no artigo 3.º, pois mesmo que fosse o caso

¹³⁴ “Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé.” (ONU [Organização das Nações Unidas]. *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* [em linha]. Viena: ONU, 1969, artigo 26.º [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/rar67-2003.pdf>).

de um acordo verbal em que não se aplicaria a Convenção do Direito dos Tratados de 1969, a própria Convenção estabelece que, ainda assim, este tipo de acordo não perde sua validade jurídica. Portanto, como o acordo União Europeia-Turquia é escrito, possui compromissos assumidos de parte a parte, tem metas estabelecidas a serem cumpridas, dispõe no âmbito da União Europeia de regras de acompanhamento de desempenho e, mais importante, tem gerado efeitos jurídicos sobre a vida de milhares de migrantes que continuam retidos nas ilhas gregas, assume-se que o mesmo é perfeitamente válido em face do direito internacional.

Resta saber, ante o teor deste acordo, qual o papel e a responsabilidade da União Europeia. Se por um lado nenhum órgão da União Europeia pactuou o acordo, conforme resposta do Conselho nas ações judiciais suso mencionadas, por outro há várias agências da Comissão Europeia envolvidas na administração da questão migratória e na gestão do fluxo massivo de migrantes desde 2015. Refira-se que os comunicados oficiais à imprensa expedida pelo Conselho¹³⁵ e pela Comissão¹³⁶, o primeiro sobre o acordo com a Turquia e o segundo sobre o lançamento do plano de ação conjunta com a Turquia, descrevem os atos jurídicos como se tivessem sido celebrados entre a Turquia e a União Europeia, deixando claro que a execução dos programas é celebrada pelos órgãos comunitários. Conforme o PAROIAII estipula em seu artigo 9:

“A conduta que não seja imputável a uma organização internacional nos termos dos artigos 6º a 8º será, no entanto, considerada um ato dessa organização ao abrigo do direito internacional se e na medida em que a organização reconheça e adote a conduta em questão como sua.”¹³⁷

Parece ser exatamente a atitude adotada pela União Europeia no caso do acordo com a Turquia, já que embora não tenha se vinculado formalmente àquele instrumento de colaboração, ainda assim se encarregou de executar os compromissos assumidos com a Turquia, inclusive as contrapartidas do acordo, como um regime de liberação de vistos aos cidadãos turcos, reabrir as negociações para analisar a adesão da Turquia como novo Estado-Membro da União Europeia e desembolsar €6 bilhões para custear a infraestrutura necessária para abrigar e cuidar dos migrantes na Turquia. Por essa ótica, parece irrefutável que a União Europeia está, de acordo com o direito internacional, juridicamente vinculada ao acordo com a Turquia para mitigar o fluxo massivo de migrantes.

¹³⁵ LAAS e LEYTS, ref. 127, n.p.

¹³⁶ EUROPEAN COMMISSION. *EU-Turkey joint action plan* [em linha]. Brussels: European Commission, 15 Oct. 2015, MEMO/15/5860 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860

¹³⁷ UNITED NATIONS, ref. 1, article 9, p. 3, tradução nossa. Citação original: “*Conduct which is not attributable to an international organization under articles 6 to 8 shall nevertheless be considered an act of that organization under international law if and to the extent that the organization acknowledges and adopts the conduct in question as its own.*”

Rechaça-se o argumento de que o acordo União Europeia-Turquia seria inválido porque não celebrado por uma instituição da União Europeia. O fato é que ante o PAROIAII, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e os tratados fundadores, a União Europeia age dentro da legalidade, de modo que, justamente por esta razão, sujeita-a à responsabilidade internacional caso haja algum abuso de direito ou omissão geradora de dano a algum particular ou a pessoas de direito internacional.

5.3 O princípio *non-refoulement* x hotspots: há violação dos direitos humanos dos refugiados e dos migrantes?

O artigo 33.º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, doravante citada como Convenção sobre Refugiados, é claro ao estabelecer o princípio *non-refoulement* ou da não rejeição nos seguintes moldes:

“Art. 33 – Proibição de expulsão ou de rechaço

1. 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.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontra ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.”¹³⁸

O artigo 31.º da mesma convenção sobre refugiados é categórico ao afirmar:

“Art. 31 – Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.”¹³⁹

O princípio de não-rejeição ou não-devolução (*non-refoulement*) também está previsto em outras convenções internacionais, como no artigo 13.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos¹⁴⁰ (PIDCP), o artigo 3.º da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes¹⁴¹

¹³⁸ ACNUR, ref. 32, pp. 15-16.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁰ ONU [Organização das Nações Unidas]. *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos* [em linha]. Nova Iorque: ONU, 1966, artigo 13.º [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf

¹⁴¹ ONU [Organização das Nações Unidas]. *Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes* [em linha]. Nova Iorque: ONU, 1984 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_contra_tortura_e_outras_penas_ou_tratamentos_cruéis.pdf

e o artigo 61.º da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica¹⁴² (Convenção de Istambul).

Desde que a UE assumiu o protagonismo na gestão da crise migratória envidou inúmeros esforços no sentido de repelir que os migrantes e refugiados aportassem às costas de seus Estados-Membros, sobretudo os localizados à beira do Mar Mediterrâneo, a fim de aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo.

Inicialmente, poder-se-ia pensar que ao agir assim a União Europeia estaria desrespeitando os próprios postulados ínsitos ao TFUE, como no disposto abaixo:

“Artigo 78.º

1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.

[...]

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.”¹⁴³

É imperioso que se observe a crise atual não apenas do ponto de vista dos migrantes, mas sim do ponto de vista dos afetados em geral, sob pena de se criar uma visão distorcida da realidade. Todos, sem exceção, são afetados pela crise migratória, sejam migrantes/refugiados, sejam os Estados-Membros da UE que estão recebendo essa quantidade massiva de pessoas. Do mesmo modo, os direitos humanos são para todos e para todos se aplicam de modo equivalente. Assim são os princípios da universalidade e da equidade dessa classe de direitos.

Em um primeiro momento, é importante que se diga que todo e qualquer Estado nacional priorizará o bem-estar social da população que abriga. Isto é o natural, é assim que é, essa é a razão existencial dos Estados, defender seu povo. Eles são a evolução dos feudos e reinos. Essa noção de Estado-nação é importante não ser esquecida. Em segundo lugar, há que se ponderar até que ponto se pode tolerar juridicamente o afastamento e, especificamente, o recebimento de refugiados fora das fronteiras da UE, violando o princípio *non-refoulement*, sob a alegação de escassez de recursos e defesa da soberania nacional, passando a adotar a política do *non-entrée*.

“Este termo foi empregado pela primeira vez em James Hathaway, ‘*The Emerging Politics of Non-Entrée*’ (1992) 91 *Refugees* 40-41. Em essência, sugere que, enquanto a lei dos refugiados é baseada no dever de não repulsão (que os refugiados não devem

¹⁴² CONSELHO DA EUROPA. *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica [Istambul, 11.05.2011]* [em linha]. Strasbourg: Conselho da Europa, 2011, Série de Tratados do Conselho da Europa, nº 210 [consult. 14 out. 2020]. Disponível em: <https://rm.coe.int/168046253d>

¹⁴³ UNIÃO EUROPEIA, ref. 24, artigo 78.º.

ser recusados), a política de não entrada é baseada em um compromisso de garantir que os refugiados não sejam autorizados a chegar.”¹⁴⁴

As dificuldades orçamentário-financeiras de Grécia e Itália são preocupantes. Estes Estados-Membros, segundo relatório¹⁴⁵ da *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) da Organização das Nações Unidas, estão com um déficit orçamentário imenso, que dificulta qualquer capitalização para cumprir as obrigações de curto prazo de despesas correntes e com pessoal, afora a taxa de desemprego elevadíssima. Isso deixa bastante evidente a falta de condições econômico-financeiras destes Estados-Membros verterem recursos para a assistência humanitária da atual crise migratória que aporta às suas costas.

O plano de ação conjunta criado em 2015/2016 adotou um programa intitulado “*hotspot approach*”. Consoante a COM(2015) 490 final¹⁴⁶ um *hotspot* é uma área em uma fronteira externa confrontada com uma pressão migratória desproporcional. São exemplos a Sicília e Lampedusa na Itália ou Lesbos e Kos na Grécia. São nesses *hotspots* que a maioria dos migrantes chega à União Europeia. É aí que a União Europeia precisa prover suporte operacional para assegurar que os migrantes que chegam sejam registrados e também evitar que eles se movam para outros Estados-Membros de modo descontrolado. O suporte operacional aos Estados-Membros, sob o estrito controle do país anfitrião, é provido pelas seguintes agências da União Europeia: FRONTEX, EASO e EUROPOL.

Nesses *hotspots* existem os centros de registo e identificação coordenados em conjunto entre as agências da União Europeia e as autoridades nacionais dos Estados-Membros. Nas ilhas gregas, são diversos os centros. Após se registrarem, fazerem cadastro biométrico e pleitearem a modalidade de proteção internacional que tencionam receber, os migrantes são alocados em acampamentos, chamados popularmente de campos de refugiados, que também são administrados entre as agências da União Europeia e as autoridades locais ou nacionais.

Além dos aspectos referentes às condições atuais dos migrantes nas ilhas gregas, para corroborar com o escopo deste trabalho, convém trazer à colação trechos do

¹⁴⁴ GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas e HATHAWAY, James C. Non-refoulement in a World of cooperative deterrence. *Law & Economics Working Papers* [em linha]. Ann Arbor, MI: University of Michigan Law School, 2014, n.º 106, p. 6, tradução nossa [consult. 8 set. 2020]. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/law_econ_current/106. Citação original: “*This term was first employed in James Hathaway, ‘The Emerging Politics of Non-Entrée’ (1992) 91 Refugees 40-41. In essence, it suggests that whereas refugee law is predicated on the duty of non-refoulement (that refugees shall not be turned away), the politics of non-entrée is based on a commitment to ensuring that refugees shall not be allowed to arrive.*”

¹⁴⁵ OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. *Government at a Glance 2019* [em linha]. Paris: OECD Publishing, 2019, p. 60 [consult. 5 jan. 2020]. ISBN ISBN 9789264600812. Disponível em: doi:10.1787/8ccf5c38-en

¹⁴⁶ COMISSÃO EUROPEIA. *Anexo da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 23 set. 2015, COM(2015) 490 final [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afb-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_3&format=PDF

Relatório Especial n.º 06/17 do Tribunal de Contas Europeu, intitulado “Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos ‘centros de registo’”¹⁴⁷, em que são reveladas diversas análises sobre a administração dos centros de registo e identificação e os *hotspots*. Conforme o relatório, a abordagem envolvendo os “centros de registo” da UE criados para receberem os migrantes irregulares que chegam à Grécia e à Itália contribuiu para otimizar o processo de registo, identificação e controle da segurança de todos os migrantes. Porém, há ainda muito a fazer, tendo em vista que milhares de refugiados continuam retidos nas ilhas gregas após chegarem de seus países de origem. Conforme os auditores, muitos destes refugiados são menores de idade não acompanhados. Nestes casos, novas medidas deverão ser tomadas para ajudá-los.

A abordagem dos centros de registo exige ainda que os indivíduos migrantes sejam encaminhados para os devidos procedimentos de acompanhamento, como nos casos de pedido de asilo nacional, em que se deve proceder pela recolocação noutra Estado-Membro (quando adequado) ou, ainda, o encaminhamento do regresso ao país de origem (ou de trânsito). No entanto, na prática, a execução dos referidos procedimentos é, muitas vezes, moroso e sujeito a estrangulamentos de responsabilidade dos próprios Estados-Membros. Na Grécia, os indivíduos migrantes que chegaram ao país a partir de março de 2016 passaram a ficar impedidos de partirem para o continente e passaram a ter que apresentar seu pedido de asilo junto aos centros de registo. Por outro lado, a recolocação deixou de ser uma opção disponível e os processos de regresso são demorados.¹⁴⁸

Por conseguinte, cada vez mais migrantes continuam a chegar aos centros de registo, superlotando os *hotspots*. Na Itália, na medida em que os migrantes passaram a receber mais informações sobre a recolocação, foi possível identificar mais candidatos. Neste sentido, os auditores atentam para a falta de compromissos apresentados pelos Estados-Membros, fato este que se constitui no principal problema, atualmente. Até setembro de 2016 haviam sido apresentados ao governo italiano 3.809 compromissos formais dos Estados-Membros, em razão do compromisso total de recolocação envolvendo 34.953 pessoas. Segundo os auditores, há uma grande preocupação com a falta de instalações adequadas para alojar os menores de idade não acompanhados. Neste sentido, vale ressaltar que a estimativa para o final de setembro de 2016, é que existissem 2.500 menores de idade não acompanhados na Grécia.

¹⁴⁷ TCE [Tribunal de Contas Europeu]. *Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos “centros de registo”* [em linha]. Luxemburgo: Tribunal de Contas Europeu, 2017, Relatório Especial nº 6, pp. 1-30 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_PT.pdf

¹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 5-6.

Atualmente, segundo o UNICEF¹⁴⁹, existem 1.100 crianças que precisam urgentemente de abrigo e proteção na Grécia. O Alto Comissário para os Refugiados das Nações Unidas, Filippo Grandi disse em entrevista após visitar o campo de refugiados em Lesbos, que “Não podemos aceitar que eles (refugiados) vivam em condições de vida tão miseráveis. As condições são muito desafiadoras e precisam de melhorias urgentes”¹⁵⁰.

A questão também já foi inúmeras vezes julgada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Sistemáticamente, países europeus, muitos dos quais Estados-Membros da União Europeia, têm sido condenados a pagar indenizações por inobservância dos direitos fundamentais de migrantes e/ou refugiados que ficaram detidos enquanto aguardavam uma decisão de seu pedido de proteção internacional. A título exemplificativo, citam-se os seguintes arestos do TEDH: *Khlaifia e outros v. Itália* 16483/12; *Al-Jedda v. UK* 27021/08; *Ilias e Ahmed v. Hungria* 47287/15; *Z.A. e outros v. Rússia* 61411/15, 61420/15, 61427/15 e 3028/16.

Ainda que tenha diminuído drasticamente o número de migrantes a chegarem na União Europeia pelas fronteiras da Grécia com a Turquia, as condições de acolhimento não melhoraram e o programa de realocação é lento, contribuindo para que a situação nas ilhas gregas estejam muito precárias, abaixo de padrões internacionais, como os inúmeros relatórios apontados durante este estudo demonstram. Outrossim, não se desconhece as responsabilidades dos Estados-Membros, tanto é assim que o TEDH tem proferido diversas condenações com base em violações aos pressupostos da CEDH, mas é importante apontar também para a responsabilidade compartilhada da União Europeia, sobre a qual ainda não há julgados no TJUE, como já visto.

A análise final desta tese acadêmica reconhece os esforços e a boa vontade política com que a União Europeia tem lidado com a questão migratória de 2015 em diante, vertendo recursos e selando acordos para tentar mitigar os impactos desse movimento sobre os Estados-Membros, sobretudo os da fronteira sul mediterrânea. Porém, não se olvida de que há como aprimorar o atendimento aos migrantes e aos refugiados, em especial aos menores desacompanhados, bem como mudar a política de retenção dos migrantes nas ilhas gregas (*hotspots*) em virtude da sua notória falta de capacidade física em receber tantas pessoas, expondo-as às mais variadas

¹⁴⁹ SHARPE, Melanie e SIOKOU-SIOVA, Olga. *More than 1,100 unaccompanied refugee and migrant children in Greece need urgent shelter and protection* [em linha]. Geneva: UNICEF, 29 Aug. 2019 [consult. 23 nov. 2020]. Disponível em: <https://www.unicef.org/press-releases/more-1100-unaccompanied-refugee-and-migrant-children-greece-need-urgent-shelter-and>

¹⁵⁰ GRANDI, Filippo *apud* REUTERS. U.N. refugees chief urges Greece to improve “miserable” camp conditions. *Thomson Reuters Foundation News* [em linha]. New York: Thomson Reuters Foundation, 27 Nov. 2019, tradução nossa [consult. 16 set. 2020]. Disponível em: <http://news.trust.org/item/20191127145819-u854p>. Citação original: “We cannot accept that they (refugees) live in such miserable living conditions. The conditions are very challenging and need urgent improvement.”

violações de direitos humanos, como anteriormente relatado, como abuso sexual, tráfico para fins de trabalho, péssimas condições sanitárias, transmissão de doenças, violência com base em gênero, falta de educação para as crianças, longas filas para se conseguir água e comida, abrigos precários e ineficientes, especialmente durante o inverno, entre tantas outras.

Por tudo isso, entende-se que a União Europeia preenche os requisitos do PAROIAII, pois, ao entender do contrário estar-se-ia criando um temerário precedente para que uma organização internacional que quisesse se eximir de suas responsabilidades ante a comunidade internacional deixasse de assinar um acordo ou tratado, mas usufruísse dos benefícios dos seus resultados em nome de seus membros sem preocupações com a observação de normas peremptórias ou dos princípios gerais de direito internacional.

Por todo o exposto, entende-se viável a responsabilização da União Europeia na gestão do fluxo massivo de migrantes, assim como os Estados-Membros têm sido responsabilizados. Contudo, em que pese os Estados-Membros estarem sendo julgados e condenados por violações à CEDH perante o TEDH, a União Europeia não é passível de ser julgada nesta Corte ainda, pois, como visto, ela não aderiu à CEDH, algo que se espera ver em breve. Portanto, atualmente, a única Corte competente para julgar a União Europeia por violações aos direitos humanos seria o TJUE, que inclusive, constatou-se já ter tido a oportunidade de julgar causas que procuravam a anulação do acordo União Europeia-Turquia, mas extinguiu as causas em virtude de imperfeições processuais, enquanto em instância inferior o Tribunal Geral se deu por incompetente ao entender que o acordo não havia sido pactuado por nenhuma instituição da União Europeia. Neste tocante, segundo se apurou, não seria o caso de incompetência do Tribunal em razão da adoção dos atos deste acordo por parte da União Europeia, uma vez que a mesma se vinculou *sponte propria* ao mesmo, nos moldes preconizados pelo artigo 9.º do PAROIAII.

CONCLUSÃO

A maior parte dos países do Oriente Médio e da África que recebem os refugiados estão em estágio econômico de desenvolvimento ou de subdesenvolvimento, ou seja, são países pobres em sua grande maioria, que não possuem muitos recursos financeiros e estruturais para fornecer segurança e atender as necessidades dessas pessoas. Entretanto, apesar de não possuírem os recursos adequados, essas duas regiões arcam com o ônus dessa crise, uma vez que são as regiões que mais abrigam refugiados no mundo todo, destacando-se a Turquia.

Nesse sentido, vale ressaltar que a União Europeia se fecha cada vez mais para a crise dos refugiados, ampliando suas fronteiras por intermédio de acordos com a Turquia, na tentativa de conter o fluxo migratório de refugiados, delegando a sua responsabilidade de proteção aos refugiados para o governo turco.

Nos últimos anos, a Europa tem empregado um grande aporte financeiro para lidar com a questão dos refugiados, destinando a maior parte dos recursos na militarização do controle das fronteiras, vigilância e nos mecanismos de deportação. Os atentados terroristas em diversos países na Europa, em sua maioria de autoria declarada pelo Estado Islâmico, se tornaram um argumento para proliferar ideias nacionalistas contra o ingresso dos refugiados, agravando ainda mais os atos de xenofobia, racismo e repressão aos refugiados e seus defensores.

Por meio do acordo entre a União Europeia e a Turquia buscou-se proteger o território europeu, fazendo com que a Turquia sirva de barreira para bloquear os refugiados e migrantes. O acordo celebrado estabelece que os refugiados que conseguirem adentrar em território europeu serão restituídos à Turquia, e em contrapartida a isto, a União Europeia se prontifica a ajudar financeiramente, com milhões de euros, para atender as necessidades humanitárias e de desenvolvimento dos refugiados, além da liberação de vistos de turismo para os turcos e da aceleração do processo de adesão à União Europeia.

Na prática, o que se tem visto é uma mitigação da responsabilidade europeia, infringindo a Convenção de Genebra, bem como, violando o disposto na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, pois esse acordo desobedece ao princípio do *non-refoulement* ou não devolução, que dispõe que os países estão impedidos de devolver o refugiado que adentre em seu território. E, além disso, percebe-se a irresponsabilidade da Europa na transferência de refugiados para um país inseguro como a Turquia, onde é possível constatar inúmeras violações aos direitos humanos dos refugiados, resultando na promoção do nacionalismo na Europa.

Com o advento de barreiras físicas, repressivos controles nas fronteiras, acordos políticos, obstáculos jurídicos e com a crescente rejeição pela sociedade, a situação dos refugiados na Europa não é favorável. Essa situação coloca em xeque o futuro político europeu e agrava ainda mais a crise dos refugiados, já que um dos continentes mais desenvolvidos do planeta não manifesta solidariedade no plano internacional. A sociedade europeia que se demonstrava bastante receptiva a causa dos refugiados, foi pouco a pouco mudando suas opiniões, incentivados pela onda de ódio do ocidente contra a cultura árabe, generalizados pelos ataques terroristas provocados por radicais islâmicos. Dessa forma, os refugiados são prejudicados, demonstrando um afronte à multiculturalidade e à democracia.

A UE vem sendo acusada por ONGs e acadêmicos de violar os direitos humanos dos migrantes/refugiados muito antes da atual crise migratória ter iniciado. Contudo, na crise atual, em razão de sua dimensão, percebe-se que o SECA e o EASO não foram capazes de suportar a demanda de processamento dos pedidos de asilo e refúgio, bem como implementarem programas de reassentamento e, menos ainda, promoverem uma rápida integração dos migrantes e refugiados.

Em face das fragilidades do SECA, a UE assumiu a gestão da crise amparada no princípio da subsidiariedade, reestruturou o EASO, reformou a FRONTEX, aumentou a coordenação com a EUROPOL, e passou a adotar políticas securitárias para administrar o controle migratório nas suas fronteiras externas.

Nesse ínterim, a UE altera sua política de asilo e passa a rejeitar o ingresso de migrantes e refugiados em seu território, ou a aceitá-los de modo muito restrito, por meio de acordos celebrados com Turquia e Líbia. Apesar da diminuição do fluxo migratório para o território da UE, a verdade é que os refugiados e migrantes não desapareceram, mas apenas se encontram no território de estados terceiros, especialmente a Turquia, e nos *hotspots* localizados, sobretudo, nas ilhas gregas.

Os objetivos deste estudo foram atingidos na medida em que se verificou o exercício das atribuições da União Europeia, caracterizando a sua responsabilidade pela prática de atos ilícitos ante o direito internacional, tendo como paradigma o PAROIAII e o acordo com a Turquia, em 18 de março de 2016.

Em que pese os esforços políticos, administrativos e financeiros da UE, é inegável que os migrantes e refugiados em solo turco, assim como nos *hotspots*, passam toda a sorte de privação, sofrem inúmeros abusos em seus direitos fundamentais, e acabam por serem revitimizados ao invés de serem acolhidos, como preceituam os inúmeros instrumentos jurídicos de direito internacional, dentre eles a própria Convenção sobre Refugiados da ONU e a CDFUE.

Desse modo, vislumbram-se inúmeros atos internacionalmente ilícitos praticados pela UE na administração da atual crise migratória, seja em seu território ou no de estados terceiros com quem celebrou acordos, culminando em inúmeras violações ao sistema universal de proteção aos direitos humanos e aos direitos dos refugiados e migrantes, ensejadores da sua responsabilização internacional. Vale ressaltar que as violações ora apontadas são por omissão e pela ação da UE na execução de sua política de rejeição aos refugiados/migrantes, tanto de caráter abstrato como também concreto, a fim de evitar a sua entrada em solo europeu mediante atos de suas inúmeras agências alocadas na estrutura da Comissão Europeia.

Diante de todo o exposto, espera-se ter demonstrado o nexos causal entre as ações e omissões da UE, assim como o resultado danoso para as vítimas migrantes e refugiadas atingidas pela nova diretriz da política de asilo baseada na rejeição dos primados internacionais até então aceitos pelos Estados-Membros.

Seriam, ainda, recomendáveis novas e mais aprofundadas pesquisas no sentido de quantificar e individualizar os prejuízos psíquicos e morais experimentados pelas vítimas, assim como identificar qual seria o instrumento jurídico mais apropriado para o caso que, em tese, seria passível de apresentação perante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, numa análise preliminar, mas que em virtude da falta de ratificação da CEDH por parte da União Europeia, esta continua fora da jurisdição da Corte de Estrasburgo. Ainda assim, o TJUE seria competente para julgar a União Europeia e suas instituições, caso entenda-se que estão a violar não apenas o acordo celebrado com a Turquia, para cuja observação da dignidade humana é obrigatória (*jus cogens*), mas também a diversos direitos fundamentais insculpidos na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, em virtude de que a dignidade humana permeia boa parte dos direitos fundamentais e humanos, fazendo com que sua inobservância atraia a responsabilização pela prática de atos internacionalmente ilícitos.

O massivo afluxo de migrantes e refugiados que se dirigiram ao continente europeu, especialmente a partir de 2015, fez com que a União Europeia enfrentasse no campo político a difícil tarefa de conciliar o respeito às normas internacionais de proteção às pessoas deslocadas e a recalcitrância de diversos Estados-Membros em cumprirem com as metas dos programas de reassentamento e integração social. Sofrendo os efeitos políticos da saída do Reino Unido e a forte oposição de países do Leste Europeu, bem como tendo que lidar com a combalida situação econômica de Grécia e Itália, em razão da crise financeira internacional, a UE passou a desenhar políticas públicas de securitização para o controle migratório e o fluxo transfronteiriço. Utilizando o discurso do medo, como a ameaça de novos ataques terroristas, tem-se a implementação de acordos com estados terceiros para que os migrantes e refugiados

fossem contidos em seus territórios para que não fosse mais necessária a sua entrada na UE para fins de processamento de pedidos de refúgio e asilo, devendo aguardar em instalações improvisadas que foram ou seriam construídas com seu apoio financeiro em jurisdições internacionais.

Nesse diapasão, observou-se a subversão do princípio *non-refoulement*¹⁵¹ em detrimento da adoção de políticas de *non-entrée*, sobretudo por meio da celebração dos acordos de cooperação da UE com Turquia e Líbia.

Gerir um fluxo tão grande de pessoas suscita desafios administrativos e investimento intensivo de recursos, que por si só poderiam servir de escusa. Contudo, o que se procura demonstrar é a maneira como se deturpou a política de respeito aos direitos humanos, que sempre norteou a atuação internacional da UE, por uma política pragmática e casuística capaz de evitar que migrantes aportassem à sua costa, de modo a mantê-los em países terceiros, ao invés de processar seus pedidos de asilo e de outros meios de proteção internacional no território do Estado-Membro receptor, como inicialmente foi feito respeitando-se as normas do Regulamento Dublin III.

¹⁵¹ NEWMARK, Robert L. Non-refoulement run afoul: the questionable legality of extraterritorial repatriation programs. *Washington University Law Quarterly* [em linha]. St. Louis, MO: Washington University School of Law, 1993, vol. 71, n.º 3, pp. 833-870 [consult. 18 set. 2020]. ISSN 2166-7993. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol71/iss3/9.

REFERÊNCIAS

- ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados]. “Refugiados” e “Migrantes”: perguntas frequentes [em linha]. Brasil: ACNUR, 22 mar. 2016 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes>
- ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados]. *Solicitantes de refúgio* [em linha]. Brasil: ACNUR, 2018 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solicitantes-de-refugio/>
- ASYLUM (n.). *Online Etymology Dictionary* [em linha] Lancaster, PA: Douglas Harper, cop. 2020 [consult. 20 out. 2020]. Disponível em: https://www.etymonline.com/word/asylum#etymonline_v_18003
- BATHA, Emma. *Europe’s refugee and migrants crisis in 2016. In numbers* [em linha]. Geneva: World Economic Forum, 5 Dec. 2016 [consult. 8 set. 2020]. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/europes-refugee-and-migrant-crisis-in-2016-in-numbers>
- BOT, Yes. *Conclusões do Advogado-Geral Yves Bot apresentadas em 26 de julho de 2017: Processos C-643/15 e C-647/15* [em linha]. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da União Europeia, 2017 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193374&pageIndex=0&doclang=PT>
- BROWNE, James, JOHNSON, Paul e PHILLIPS, David. *The budget of European Union: a guide* [em linha]. London: Institute for Fiscal Studies, 2016 [consult. 23 ago. 2020]. ISBN 9781911102106. Disponível em: <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN181.pdf>
- CANTIELLO, Maria, et al. *Lesbian, gay, bisexual, transgender and migrant: a European story of discrimination and empowerment* [em linha]. London: IARS Publications, 2018 [consult. 26 jun. 2020]. ISBN 9781907641541. Disponível em: <https://www.epsilonproject.eu/download/877/>
- CEBRIÁN, Juan A., BODEGA, María Isabel y MARTÍN-LOU, María Asunción. *Imigraciones en Europa. Estudios Geograficos* [em linha]. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2012, vol. 73, n. 273, pp. 385-419 [consult. 26 jun. 2020]. ISSN 0014-1496. Disponível em: doi:10.3989/estgeogr.201214
- CINAR, Sertan e GOCER, Ismet. *The reasons and economic and political consequences of Arab spring. Khazar Journal of Humanities and Social Sciences* [em linha]. Baku: Khazar University, 2014, vol. 17, n. 2, pp. 39-49 [consult. 16 ago. 2020]. ISSN 2223-2613. Disponível em: http://dspace.khazar.org/bitstream/20.500.12323/3230/1/003Arab_Spring_-ismet-sertan_4.pdf
- CLAYTON, Jonathan, HOLLAND, Hereward e GAYNOR, Tim. *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015* [em linha]. Geneva: UNHCR, 30 Dec. 2015 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>
- COMISSÃO EUROPEIA. *Anexo da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 23 set. 2015, COM(015) 490 final [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_3&format=PDF

- COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 23 set. 2020, COM(2020) 609 final [consult. 19 nov. 2020]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF
- COMISSÃO EUROPEIA. *Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 28 jun. 2017, COM(2017) 358 final [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e4f956bb-5cd3-11e7-954d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF
- CONNOR, Phillip. *Number of refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015* [em linha]. Washington, DC: Pew Research Center, 2016 [consult. 18 ago. 2020]. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europesurges-to-record-1-3-million-in-2015>
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Novas iniciativas operacionais na cooperação entre a UE e a Turquia no domínio da migração* [em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 17 mar. 2016, COM(2016) 166, pp. 2-10 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: [finalhttps://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7183-2016-INIT/pt/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7183-2016-INIT/pt/pdf)
- CONSELHO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Cronologia – resposta às pressões migratórias* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 2020 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>
- CONSELHO EUROPEU. *Conclusão do Conselho Europeu 28/15 (EUCO 28/15)* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu, 18 dez. 2015 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/21670/201512-euco-conclusions_pt.pdf
- CONWAY, Gerard. *EU Law*. London: Routledge, 2015. ISBN 9780415816328.
- CORRAO, Ignazio. *Eu-Turkey Statement & Action Plan* [em linha]. Brussels: European Parliament, 20 Nov. 2019 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>
- COSTA, Sandra Liliana. *O(s) Islamismo(s) na Europa: diversidade, ideias e figuras centrais [working paper]* [em linha]. Braga: Universidade do Minho, 2010 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: http://www1.eeg.uminho.pt/riap/cp/ceupinto/projectoFCT/Working%20_Papers/WP_UM_4.pdf
- COUTINHO, Luís P. Pereira. *Instituições políticas supranacionais: algumas notas* [em linha]. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e Centro de Investigação de Direito Público, [ca. 2009] [consult. 14 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/757-1152.pdf>
- CRISIS GROUP. *Turkey's growing refugee challenge – rising social tensions* [em linha]. Brussels: International Crisis Group, 27 Oct. 2017 [consult. 25 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/turkeys-growing-refugee-challenge-rising-social-tensions>
- DAMIN, Cláudio Júnior. Surgimento e trajetória do Estado Islâmico. *Boletim Meridiano* 47 [em linha]. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2015, vol. 16, n. 148, pp. 26-33

[consult. 26 jun. 2020]. ISSN 1518-1219. Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5020>

DIGIDIKI, Vasileia e BHABHA, Jacqueline. *Emergency within an emergency: the growing epidemic of sexual exploitation and abuse of migrant children in Greece* [em linha]. Boston, MA: FXB Center for Health and Human Rights, Harvard University, 2016 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://cdn2.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/114/2017/12/Emergency-Within-an-Emergency-FXB.pdf>

DIGIDIKI, Vasileia. *Humanitarianism in crisis: Lesbos, Greece* [em linha]. Cambridge, MA: Harvard FXB Centre for Health and Human Rights, Apr. 2016 [consult. 23 ago. 2020]. Disponível em: https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/2464/2017/12/humanitarianism_in_crisis-FINAL.pdf

EAPEN, Rebeca, et al. *Initial assessment report: protection risks for women and girls in the european refugee and migrant crisis* [em linha]. Geneva: UNHCR, 2015 [consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/operations/569f8f419/initial-assessment-report-protection-risks-women-girls-european-refugee.html>

EASO [European Asylum Support Office]. *An introduction to the common european asylum system for courts and tribunals: a judicial analysis* [em linha]. Valletta, Malta: EASO, Aug. 2016 [consult. 16 mar. 2020]. ISBN 9789292438630. Disponível em: doi:10.2847/695557

EASO [European Asylum Support Office]. *EASO and Frontex sign updated Cooperation Plan* [em linha]. Valletta, Malta: EASO, 22 Oct. 2019 [consult. 16 mar. 2020]. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/easo-and-frontex-sign-updated-cooperation-plan>

EASO [European Asylum Support Office]. *EASO and relocation* [em linha]. Valletta, Malta: EASO, 2017 [consult. 16 mar. 2020]. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/easo-relocation>

EEAS [European Union External Action]. *Factsheet on the relations between Libya and the European Union* [em linha]. Brussels: EEAS, 3 Mar. 2017 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21889/factsheet-relations-between-libya-and-european-union_en

EEAS [European Union External Action]. *Seminar on the accession of the EU to the European Convention on Human Rights (ECHR)* [em linha]. Brussels: EEAS, 19 Nov. 2019 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/70632/seminar-accession-eu-european-convention-human-rights-echr_id

EUOBSERVER. *EU's Frontex border agency set for 34% budget increase* [em linha]. Brussels: EUobserver, 5 jun. 2019 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://euobserver.com/tickers/145089>

EUROCID. *Conselho da Europa* [em linha]. Lisboa. Eurocid, 2019 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/empregos/conselho-europa>

EUROPEAN COMMISSION. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. *Turkey* [em linha]. Brussels: European Commission, 6 Apr. 2018 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/turkey_2018-04-06.pdf

EUROPEAN COMMISSION. *EU-Turkey joint action plan* [em linha]. Brussels: European Commission, 15 Oct. 2015, MEMO/15/5860 [consult. 26 jun. 2020].

Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860

EUROPEAN COMMISSION. *EU-Turkey Statement: questions and answers* [em linha]. Brussels: European Commission, 19 Mar. 2016, MEMO/16/963 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_963

EUROPEAN COMMISSION. *Spring 2017 Economic Forecast* [em linha]. Brussels: European Commission, 2017 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2017-economic-forecast_en

EUROPEAN COMMISSION. *The European Union budget at a glance* [em linha]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 [consult. 18 jul. 2020]. ISBN 9789279144455. Disponível em: https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_en.pdf

EUROPEAN UNION. File: Number of persons having acquired the citizenship of an EU Member State, EU-28, 2009-16 (thousands).png. *Eurostat: Statistics Explained* [em linha]. Luxembourg: European Union, 15 Mar. 2018a [consult. 25 jan. 2020]. ISSN 2443-8219. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_persons_having_acquired_the_citizenship_of_an_EU_Member_State,_EU-28,_2009%E2%80%9316_\(thousands\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_persons_having_acquired_the_citizenship_of_an_EU_Member_State,_EU-28,_2009%E2%80%9316_(thousands).png)

EUROPEAN UNION. Migration and migrant population statistics. *Eurostat: Statistics Explained* [em linha]. Luxembourg: European Union, Mar. 2018b [consult. 25 jan. 2020]. ISSN 2443-8219. Disponível em: <https://pdfbox.com/migration-and-migrant-population-statistics-statistics-explained-pdf-free.html>

FAVELL, Adrian e BARBULESCU, Roxana. Brexit, 'immigration' and anti-discrimination. In: DIAMOND, Patrick, NEDERGAARD, Peter e ROSAMOND Ben, eds. *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. London: Routledge, 2018, pp. 118-133. ISBN 9781138049369.

FERREIRA, Letícia Figueiredo. O novo pacto sobre migração e asilo da União Europeia: vitória da extrema direita ou novos impasses? *NEAI* [em linha]. São Paulo: Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais, 17 out. 2020 [consult. 21 nov. 2020]. Disponível em: <https://neai-unesp.org/o-novo-pacto-sobre-migracao-e-asilo-da-uniao-europeia-vitoria-da-extrema-direita-ou-novos-impasses/>

FRA [European Union Agency for Fundamental Rights]. *Migration: key fundamental rights concerns* [em linha]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-migration-bulletin-4_en.pdf

FRONTEX. Risk Analysis for 2019 [em linha]. Warsaw: Frontex, 2019 [consult. 22 jan. 2020]. ISBN 9789294713155. Disponível em: doi:10.2819/86682

FUHRMANN, Italo Roberto. O direito fundamental à saúde no Brasil – aspectos teórico-normativos e práxis jurisdicional. *Revista Jurídica Portucalense* [em linha]. Porto: Universidade Portucalense, 2016, n.º 20, pp. 111-162 [consult. 26 jun. 2020]. ISSN 0874-2838. Disponível em: doi:10.21788/issn.2183-5705(20)2016.ic-04

GALLO COBIÁN, Virginia. El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales adoptado por la Comisión de Derecho Internacional: principales conclusiones. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* [em linha]. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones

Jurídicas, 2014, vol. XIV, pp. 3-29 [consult. 18 nov. 2020]. ISSN 1870-4654. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/449>

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas e HATHAWAY, James C. Non-refoulement in a World of cooperative deterrence. *Law & Economics Working Papers* [em linha]. Ann Arbor, MI: University of Michigan Law School, 2014, n.º 106, pp. 1-64 [consult. 8 set. 2020]. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/law_econ_current/106

HANSEN, Randall. *The centrality of employment in immigrant integration in Europe* [em linha]. Washington, DC: Migration Policy Institut, 2012 [consult. 23 ago. 2020]. Disponível em: <https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/integration-hansen.pdf>

IOM [International Organization for Migration]. *Global migration indicators 2018* [em linha]. Berlin: IOM GMDAC, 2018 [consult. 18 set. 2020]. e-ISBN: 9789290687726. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf

IOM [International Organization for Migration]. *Total of deaths recorded in Europe* [em linha]. Geneva: Missing Migrants, 2019 [consult. 5 jan. 2020]. Disponível em: <https://missingmigrants.iom.int/region/europe>

JOFFÉ, George. The Arab Spring in North Africa: origins and prospects. *The Journal of North African Studies* [em linha]. London: Routledge, 2011, vol. 16, n. 4, pp. 507-532 [consult. 25 jun. 2020]. ISSN 1362-9387. Disponível em: doi:10.1080/13629387.2011.630881.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. ISBN 9788576601982.

KÖLLING, Mario e SERRANO LEAL, Cristina. *The Negotiation of the Multiannual Financial Framework: Budgeting Europe 2020 or Business as Usual?* [em linha]. Madrid: Elcano Royal Institute, 19 Oct. 2012, ARI 68/2012 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/ari68-2012_mff_negotiation_europe2020

LAAS, Jüri e LEYTS, Barend. *Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 18 mar. 2016a [consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

LAAS, Jüri e LEYTS, Barend. *Reunião dos Chefes de Estado ou de Governo da UE com a Turquia, 7 de março de 2016* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 7 mar. 2016 [consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2016/03/07/>

MALMSTRÖM, Cecilia. Um espaço de proteção e de solidariedade para os mais vulneráveis In: COMISSÃO EUROPEIA. *Sistema Europeu Comum de Asilo* [em linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 1 [consult. 28 jun. 2020]. ISBN 9789279346392. Disponível em: doi:10.2837/76258

NEWMARK, Robert L. Non-refoulement run afoul: the questionable legality of extraterritorial repatriation programs. *Washington University Law Quarterly* [em linha]. St. Louis, MO: Washington University School of Law, 1993, vol. 71, n.º 3, pp. 833-870 [consult. 18 set. 2020]. ISSN 2166-7993. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol71/iss3/9

NIEVAS, María Ruiz. *Conselho (Assuntos Gerais), 13 de outubro de 2015* [em linha]. Luxemburgo: Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, 2015 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/gac/2015/10/13/>

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. *Government at a Glance 2019* [em linha]. Paris: OECD Publishing, 2019 [consult. 5 jan. 2020]. ISBN ISBN 9789264600812. Disponível em: doi:10.1787/8ccf5c38-en

OHCHR [Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights]. *Frequently asked questions* [em linha]. Geneva: OHCHR, [ca. 2020] [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/FrequentlyAskedQuestions.aspx>

OIM [Organização Internacional para as Migrações]. Glossário sobre migrações. *Direito Internacional da Migração* [em linha]. Genebra: OIM, 2009, n.º 22 [consult. 18 set. 2020]. ISSN 2075-2687. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. A teoria geracional dos direitos do homem. *Theoria: Revista Eletrônica de Filosofia* [em linha]. Pouso Alegre: Faculdade Católica de Pouso Alegre, 2010, vol. 2, n.º 3, pp. 10-26 [consult. 25 jan. 2020]. ISSN 1984-9052. Disponível em: https://www.theoria.com.br/edicao0310/a_teorica_geracional_dos_direitos_do_homem.pdf

PARLAMENTO EUROPEU. *Asilo e migração na UE em números* [em linha]. Bruxelas: Parlamento Europeu, 30 out. 2020 [consult. 5 nov. 2020]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros>

PIOVESAN, Flávia Cristina. Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2001, São Paulo. *Anais* [em linha]. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2001 [consult. 26 ago. 2020]. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a_pdf/piovesan_sip.pdf

PRIEBE, Stefan, GIACCO, Domenico e EL-NAGIB, Rawda. *Public health aspects of mental health among migrants and refugees: a review of the evidence on mental health care for refugees, asylum seekers and irregular migrants in the WHO European Region*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2016 (Health Evidence Network synthesis report 47). ISBN 9789289051651.

RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. ISBN 9788571474086.

REUTERS. U.N. refugees chief urges Greece to improve “miserable” camp conditions. *Thomson Reuters Foundation News* [em linha]. New York: Thomson Reuters Foundation, 27 Nov. 2019 [consult. 16 set. 2020]. Disponível em: <http://news.trust.org/item/20191127145819-u854p>

SALT, John e ALMEIDA, José Carlos. International migration in Europe. *Revue Européenne des Migrations Internationales* [em linha]. Poitiers: Université de Poitiers, 2006, vol. 22, n.º 2, pp. 1-19 [consult. 18 jul. 2020]. ISSN 1777-5418. Disponível em: doi:10.4000/remi.2828

SCHILS, Nele e VERHAGE, Antoinette. Understanding how and why young people enter radical or violent extremist groups. *International Journal of Conflict and Violence* [em linha]. Bielefeld: International Journal of Conflict and Violence, 2017, vol. 11, pp. 1-17 [consult. 18 jul. 2020]. ISSN 1864-1385. Disponível em: doi:10.4119/UNIBI/ijcv.473

SCHINAS, Margaritis, ANDREEVA, Mina e BERTAUD, Natasha. *Cooperação entre a UE e a Turquia: um mecanismo de apoio à Turquia no montante de 3 mil milhões de EUR em favor dos refugiados* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 24 nov. 2015, IP/15/6162 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_6162

SCHULZ, Stefan. *Fundo Social Europeu* [em linha]. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2017 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051002/04A_FT\(2013\)051002_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051002/04A_FT(2013)051002_PT.pdf)

SHARPE, Melanie e SIOKOU-SIOVA, Olga. *More than 1,100 unaccompanied refugee and migrant children in Greece need urgent shelter and protection* [em linha]. Geneva: UNICEF, 29 Aug. 2019 [consult. 23 nov. 2020]. Disponível em: <https://www.unicef.org/press-releases/more-1100-unaccompanied-refugee-and-migrant-children-greece-need-urgent-shelter-and>

TCE [Tribunal de Contas Europeu]. *Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos “centros de registo”* [em linha]. Luxemburgo: Tribunal de Contas Europeu, 2017, Relatório Especial nº 6 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_PT.pdf

UNHCR [United Nations High Commissioner for Refugees]. *Regional refugee and migrant response plan for Europe (January to December 2017)* [em linha]. Geneva: UNHCR, Dec. 2016 [consult. 26 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/partners/donors/589497d07/2017-regional-refugee-migrant-response-plan-europe-january-december-2017.html>

UNITED NATIONS. *Text of the draft conclusions and draft annex provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading* [em linha]. New York: United Nations, 29 May 2019, A/CN.4/L.936 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/147/22/PDF/G1914722.pdf>

VELASCO, Suzana de Souza Lima. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexos entre securitização, cidadania e identidade transnacional*. Campina Grande: EDUEPB, 2013. ISBN 9788578791551.

Legislação e Jurisprudência

ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados]. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)* [em linha]. Genebra: ACNUR, 1951 [consult. 23 jun. 2020]. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica* [em linha]. Istambul: Conselho da Europa, 2011, Série de Tratados do Conselho da Europa, nº 210 [consult. 14 out. 2020]. Disponível em: <https://rm.coe.int/168046253d>

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* [Roma, 4.11.1950]. In: CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* [em linha]. Strasbourg: Conselho da Europa, [ca. 2013], pp. 5-33 [consult. 15 ago. 2020]. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf

CONSELHO DA EUROPA. *Estatuto do Conselho da Europa* [em linha]. Londres: Conselho da Europa, 1949 [consult. 23 ago. 2020]. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_do_conselho_da_europa.pdf

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 168/2007 do Conselho de 15 de Fevereiro de 2007 que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 22 fev. 2007, L 53, pp. 1-14 [consult. 28 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0168&qid=1602729340856&from=PT>

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 25 nov. 2004, L 349, pp. 1-11 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=PT>

CONVENÇÃO elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 27 nov. 1995, C 316, pp. 2-32 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1995:316:FULL&from=PT>

CORTE PENAL INTERNACIONAL. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* [em linha]. Países Baixos: Corte Penal Internacional, 2011 [consult. 26 jun. 2020]. ISBN 92-9227-242-x. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RS-Esp.pdf>

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17: Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic* [em linha]. Luxembourg: Court of Justice of the European Union, 2 Apr. 2020, Press Release n.º 40/20 [consult. 15 set. 2020]. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>

ICJ [International Court of Justice]. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)* [em linha]. The Hague, Netherlands: ICJ, 23 Jan. 2020, Press Release n.º 2020/3 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20200123-PRE-01-00-EN.pdf>

ONU [Organização das Nações Unidas]. *Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes* [em linha]. Nova Iorque: ONU, 1984 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_contra_tortura_e_outras_penas_ou_tratamentos_crueis.pdf

ONU [Organização das Nações Unidas]. *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* [em linha]. Viena: ONU, 1969 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/rar67-2003.pdf>

ONU [Organização das Nações Unidas]. *Declaração Universal dos Direitos do Homem* [em linha]. Paris: ONU, 1948 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/1_declaracao_universal_direitos_homem.pdf

ONU [Organização das Nações Unidas]. *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos* [em linha]. Nova Iorque: ONU, 1966 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 20 dez. 2011, L 337, pp. 9-26 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1602977721836&from=PT>

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 29 maio 2010, L 132, pp. 11-28 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=PT>

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, 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 um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 29 jun. 2013, L 180, pp. 1-30 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0603&qid=1603581200150>

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, sobre a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que substitui e revoga a Decisão 2005/681/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 4 dez. 2015, L 319, pp. 1-20 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2219&from=PT>

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 16 set. 2016, L 251, pp. 1-76 [consult. 26 jul. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=PT>

TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada). Processo T-192/16: NM v. Conselho Europeu. *Coletânea da Jurisprudência* [em linha]. Luxemburgo: Tribunal de Justiça da

União Europeia, 2017, ECLI:EU:T:2017:130 [consult. 16 set. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016TO0257&from=PT>

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 18 dez. 2000, C 364, pp. 1-22 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

UNIÃO EUROPEIA. Declaração sobre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016a, C 202, p. 337 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

UNIÃO EUROPEIA. Declaração sobre a personalidade jurídica da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016b, C 202, p. 346 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

UNIÃO EUROPEIA. Declaração sobre o primado do direito comunitário. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016c, C 202, p. 344 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

UNIÃO EUROPEIA. Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016d, C 202, p. 206 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

UNIÃO EUROPEIA. Protocolo (n.º 8) relativo ao n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia respeitante à adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016e, C 202, p. 273 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016f, C 202, pp. 13-45 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. Bruxelas: União Europeia, 7 jun. 2016g, C 202, pp. 47-202 [consult. 25 jan. 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

UNITED NATIONS. *Draft articles on the responsibility of international organizations* [em linha]. Washington, DC: United Nations, 2011a [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf

UNITED NATIONS. *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries* [em linha]. Washington, DC: United Nations, 2011b [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf

UNITED NATIONS. *Resolution 3208 (XXIX). Status of the European Economic Community in the General Assembly [adopted by the General Assembly on 11 October*

1974] [em linha]. New York: United Nations, 1974, A/RES/3208/XXIX [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: [https://undocs.org/A/RES/3208\(XXIX\)](https://undocs.org/A/RES/3208(XXIX))

UNITED NATIONS. *Resolution 65/276. Participation of the European Union in the work of the United Nations [adopted by the General Assembly on 3 May 2011]* [em linha]. New York: United Nations, 2011c, A/RES/65/276 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/65/276>

UNITED NATIONS. *Resolution 71/1. New York Declaration for Refugees and Migrants [adopted by the General Assembly on 19 September 2016]* [em linha]. New York: United Nations, 2016, A/RES/71/1 [consult. 28 jun. 2020]. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/71/1>

UNITED NATIONS. *Responsibility of States for internationally wrongful acts* [em linha]. Washington, DC: United Nations, 2001 [consult. 18 jul. 2020]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

UNITED NATIONS. *Yearbook of the International Law Commission 2011: report of the Commission to the General Assembly on the work of its sixty-third session* [em linha]. New York: United Nations, 2018, A/CN.4/SER.A/2011/Add.1 (Part 2) [consult. 16 set. 2020]. e-ISBN 9789210577168. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2011_v2_p2.pdf