

Crise de Refugiados: Um teste aos princípios e valores europeus

Teresa Cierco

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

teresacierco@gmail.com

Resumo: Os fluxos migratórios a que a Europa tem assistido nos últimos anos são, no entender de vários analistas, uma tendência que irá perdurar. A forma como a União Europeia tem procurado resolver este problema, dentro e fora das suas fronteiras, coloca em causa os princípios e valores que sempre defendeu. Princípios como a defesa da dignidade humana, solidariedade, liberdade, democracia e igualdade, que desde sempre acompanharam o processo europeu, são violados quando analisamos a resposta de alguns Estados membros a esta crise de refugiados sem precedentes. Será a Europa capaz de resolver esta situação salvaguardando simultaneamente a sua estabilidade e seus princípios fundadores?

Palavras-chave: Migrações, Refugiados, União Europeia, Princípios e Valores europeus.

Abstract: The migration flows that Europe has been witnessing in recent years are, in the opinion of several analysts, a trend that will last. The way in which the European Union has tried to solve this problem within and beyond its borders has called into question the principles and values that always defended. Principles such as the defense of human dignity, solidarity, freedom, democracy and equality, which have always been present in the European process, are at stake when we analyze the response of some Member States to this unprecedented refugee crisis. So, is Europe capable of solving this situation safeguarding at the same time its stability and its founding principles?

Keywords: Migration, refugees, European Union, European Principles and Values

Résumé : Les flux migratoires à que l'Europe a assisté dans les dernières années sont, selon divers annalistes, une tendance qu'ira perdurer. La forme comme l'Union Européenne a cherché à résoudre ce problème, à l'intérieur et hors frontières, met en cause les principes et valeurs qu'elle a toujours soutenues. Principes comme la défense de la dignité humaine, solidarité, liberté, démocratie et égalité, qui depuis toujours accompagnèrent le processus européen, sont violés quand on analyse la réponse de quelques états membres à cette crise de réfugiés sans précédents. Sera l'Europe capable de résoudre cette situation sauvegardant simultanément sa stabilité et ses principes fondateurs ?

Mots-clés : Migrations, réfugiés. Union Européenne, principes et valeurs européens

Resumen: Los flujos migratorios a que Europa tiene asistido en los últimos años son, en el entender de diversos analistas, una tendencia que irá perdurar. La forma como la Unión Europea ha buscado la resolución de este problema, dentro y fuera de sus fronteras, coloca en causa los principios y valores que ha siempre defendido. Principios como la dehesa de la dignidad humana, solidaridad, libertad, democracia e igualdad, que desde siempre acompañarán el proceso europeo son violados, lo que mostraremos al analizar la respuesta de algunos estados miembros a esta crisis de refugiados sin precedentes. ¿Será Europa capaz de resolver esta situación salvaguardando simultáneamente su estabilidad y sus principios fundadores?

Palabras-llave: migraciones, Unión Europea, Principios y valores europeos.

Introdução

Tal como no passado, as respostas da União Europeia (UE) aos atuais fluxos migratórios tendem a ser mais um produto de acontecimentos e circunstâncias do que de um planeamento preventivo. Caracterizada por divisão política e diferentes dinâmicas internas, a organização tem falhado na procura de uma solução para um problema que é comum a todos os Estados membros. Esta ausência de resposta por parte da UE tem dado espaço a ações individuais em matérias tão sensíveis, como são a política de imigração e/ou a política de asilo.

A resolução desta crise de imigração é, segundo o Presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker (2015), “a grande prioridade” da Europa, remetendo para preocupações de segurança e de estabilidade. A forma como esta crise é resolvida irá revelar se a Europa é capaz de aplicar na prática os princípios que, em teoria, sempre defendeu. Até agora, é nosso entendimento que a Europa não tem sido capaz de os salvaguardar. As respostas unilaterais e de curto prazo por parte de alguns Estados membros à crise de refugiados, a clara ausência de solidariedade no que respeita à partilha de custos e a ausência de uma visão comum de longo prazo em relação a este problema, leva-nos a afirmar que os valores europeus estão cada vez mais em causa. O medo e a desconfiança têm levado a Europa a erguer novamente ‘muros’ e ‘barreiras’, e a encerrar fronteiras, violando princípios como a dignidade humana, solidariedade, liberdade, democracia, igualdade e direitos humanos.

Na análise deste problema optamos por dividir o artigo em três partes essenciais. Numa primeira parte, enunciam-se os princípios e valores que a Europa sempre defendeu e que constituem a base do estabelecimento de uma comunidade de segurança no continente europeu. Na segunda parte destacam-se as ações e atitudes de alguns Estados membros da União Europeia perante a crise de refugiados, que têm vindo a colocar em causa estes princípios. Por fim, na terceira parte deste artigo, apresentam-se algumas sugestões de como a União Europeia deverá agir se quiser continuar a salvaguardar os princípios e valores que sempre defendeu.

Os Princípios e Valores Europeus

Os princípios e valores europeus estão definidos desde o início do processo de integração no Tratado de Roma e foram sendo reafirmados nos vários tratados que se lhe seguiram e que aprofundaram este mesmo processo. Logo no artigo 2.º do Tratado da UE, relativo aos valores da União, é afirmado que a

“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”.

A própria construção da Europa assenta na ideia de que os Estados membros partilham e são obrigados a respeitar estes valores fundamentais que garantem a paz, unidade, igualdade, liberdade, solidariedade e segurança. Mais importante ainda, a própria Europa assume o protagonismo de defesa destes princípios e valores para fora das suas fronteiras, servindo de exemplo e de referência para outros Estados e regiões. Tem por isso responsabilidades nesta e noutras matérias. No fundo, a defesa dos direitos humanos por parte da União Europeia (UE) tem sido uma constante sempre presente, quer na adoção dos seus tratados e das suas políticas internas, quer na sua relação com países terceiros.¹⁹⁸

No seguimento do Tratado de Roma, os direitos fundamentais foram inscritos como um dos objetivos da UE pelo Tratado de Maastricht (1992) e, mais tarde, pelo Tratado de Amesterdão (1997) que reforçou a importância destes direitos na política da União, designadamente com a introdução do artigo 13.º relativo à não discriminação e com a consagração explícita do respeito pelos direitos fundamentais como requisito indispensável para a adesão à UE. Na mesma linha, o Tratado de Nice (2003) estabeleceu no artigo 7.º um mecanismo de prevenção para casos de risco claro de violação grave

¹⁹⁸ Esta posição da UE relativamente à defesa dos direitos humanos é de facto visível no diálogo e nas relações externas da UE. Alguns dos acordos em matéria de comércio ou cooperação celebrados com países terceiros (mais de 120) contêm uma cláusula definindo que os direitos humanos são um elemento essencial nas relações entre as partes. O mais conhecido destes acordos é o Acordo de Cotonou, celebrado com os países em desenvolvimento de África, Caraíbas e Pacífico (Grupo ACP), o qual prevê que as concessões comerciais possam ser suspensas e os programas de auxílio reduzidos ou interrompidos em caso de violação dos direitos humanos pelas autoridades de tais países.

dos direitos fundamentais por parte de um Estado membro, assim como um mecanismo de sanção em caso de violação grave e persistente de tais direitos.

Estes ‘direitos fundamentais’ que são concretamente direitos civis, políticos, económicos e sociais reconhecidos a todas as pessoas sujeitas à jurisdição dos Estados membros, derivam de outros textos internacionais. Entre eles, destacam-se a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Carta Social Europeia, as constituições dos Estados membros e outros tratados internacionais dos quais a UE ou os seus membros sejam Partes, e que foram codificados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) pelas instituições europeias.

Podemos afirmar que as instituições europeias sempre apoiaram numerosas iniciativas de defesa dos direitos humanos. São disso exemplo, os programas desenvolvidos quer interna, quer externamente, para combater o racismo e a xenofobia, e o tráfico de seres humanos.¹⁹⁹ Em 2007, foi ainda criada a Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (sucessora do Observatório Europeu sobre o Racismo e a Xenofobia) com o objetivo de recolher e analisar informação sobre a realização dos direitos fundamentais nos Estados membros, assim como para aconselhar estes a respeito da aplicação de legislação suscetível de influenciar a realização de tais direitos.

Em 2012, o Conselho Europeu adotou um quadro estratégico para os direitos humanos e a democracia que define os princípios, objetivos e prioridades concebidos para melhorar a eficácia e a coerência da política da UE a este nível. Destes princípios faz parte a inclusão dos direitos do homem em todas as políticas da União, designadamente, sempre que se registre sobreposição entre políticas internas e externas. Nesta mesma linha de ação, em julho de 2015, surgiu um plano para o período 2015-2019 sob a orientação política da Vice-Presidente/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança Federica Mogherini, que visa aconselhar os Estados em matéria de direitos humanos.

Apesar destas diretrizes da UE em matéria de direitos humanos não serem juridicamente vinculativas, facultam orientações de carácter prático sobre questões importantes como: a pena de morte, diálogo sobre direitos humanos, direitos da criança, ação contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, proteção das crianças durante os conflitos armados, proteção dos defensores dos direitos humanos, cumprimento do direito humanitário internacional, combate à violência exercida contra as mulheres e as jovens, promoção da liberdade de religião e de convicção, proteção dos direitos das

¹⁹⁹ Para mais informação detalhada sobre estes programas europeus ver: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/one-stop-shop-funding/inclusive-societies_en.htm

peças lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais (LGBTI) e a promoção da liberdade de expressão.²⁰⁰

Para além destas orientações ao nível dos direitos humanos, a própria construção da UE assenta em princípios gerais que são partilhados entre todos os Estados membros. Entre estes destacam-se as ideias de ‘unidade, igualdade, solidariedade e diversidade’.

A ideia de unidade constitui aquilo que vários autores designam de “fio condutor da UE”, sendo um marco diferenciador e positivo do espaço de integração europeu.²⁰¹ Perante problemas cada vez mais globais e complexos, as respostas têm que ser coletivas e a uma só voz. Todos os Estados membros devem desta forma participar e colaborar nas respostas e soluções que são apresentadas. De facto, os problemas com que a Europa se debate atualmente já não se compadecem de respostas individuais e de curto prazo. Obrigam, isso sim, à definição de estratégias comuns, integradas e coordenadas entre todos. É esta ‘unidade’ que tem faltado na Europa nos últimos anos e que deve ser incentivada junto dos Estados membros.

No entanto, a unidade só pode existir se predominar a igualdade. Nenhum Estado ou cidadão pode ser discriminado em função da sua nacionalidade, género, raça origem étnica, religião ou ideologia, deficiência, idade ou orientação sexual. Este princípio vai ainda mais longe na Carta dos Direitos Fundamentais já referida que, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, passou a fazer parte integrante do Tratado. De acordo com a Carta, também a discriminação em virtude da cor da pele, de características genéticas, da língua, das opiniões políticas ou de outro cariz, da pertença a uma minoria nacional, da fortuna ou do local de nascimento é proibida.²⁰²

Para além dos princípios da unidade e da igualdade, temos ainda o princípio da solidariedade. A ideia de solidariedade entre os Estados membros permite repartir de forma uniforme e equitativa não só as vantagens e os benefícios, mas também, os custos que advêm do próprio processo de integração. Esta solidariedade é sem dúvida essencial à constituição de uma ordem comunitária duradoura e sempre foi, juntamente

²⁰⁰ Sobre este assunto, ver: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.4.1.html. Ver também: A. Betts e G. Loesher, *Refugees in International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

²⁰¹ Ver a este propósito Klaus-Dieter Borchardt, *O ABC do Direito da União Europeia* (Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011), 21.

²⁰² Jornal Oficial da União Europeia (2010) *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. 2010/C 83/02. (disponível in http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0389.01.POR&toc=OJ:C:2010:083:TOC - consultada em 30/01/2017), art. 21º.

com os outros princípios, um elemento que diferencia o espaço de integração europeu face a todos os outros que existem à escala mundial.

Neste contexto, a ideia da ‘diversidade’ também se tornou uma característica intrínseca da construção europeia e um dos seus princípios fundamentais.²⁰³ No preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da UE afirma-se que a União contribui para o desenvolvimento de valores comuns aos povos da Europa, “no respeito pela diversidade das culturas e das tradições”. O lema da União é, precisamente, ‘unida na diversidade’. No mesmo sentido, também a **comunicação da Comissão sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado refere que,**

“A originalidade e o êxito da União Europeia estão na sua capacidade de respeitar a história, as línguas e as culturas variadas e imbricadas dos Estados-Membros, dando simultaneamente corpo a uma compreensão e a regras comuns que têm garantido a paz, a estabilidade, a prosperidade e a [solidariedade]. Graças a esta unidade na diversidade, o respeito pela diversidade cultural e linguística e a promoção de um património cultural comum estão no cerne do projecto europeu”.²⁰⁴

Contudo, perante o fluxo migratório de que a Europa tem sido alvo, vários Estados membros têm posto em causa este princípio da diversidade que passou a ser percebido como uma ameaça à estabilidade e segurança dos cidadãos europeus.

A Resposta à Crise

Apesar da vasta legislação comunitária que existe em matéria de imigração, não há ainda uma abordagem harmonizada relativamente a este problema. A política de imigração continua a pertencer ao foro de soberania de cada Estado membro, dando origem a políticas completamente diferentes de país para país, assistindo-se, em alguns casos, à violação dos princípios e valores europeus que todos afirmam partilhar.

Na análise da atual crise migratória que a Europa enfrenta, temos que ter em

²⁰³ Patrícia Jerónimo, *O Princípio da Diversidade e o Direito da União Breves notas sobre o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, s/d, 1,2 (disponível in <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/21650/1/JER%C3%93NIMO,%20P.,%20O%20princ%C3%ADpio%20da%20diversidade%20e%20o%20Direito%20da%20Uni%C3%A3o.pdf> - consultada em 30/01/2017).

²⁰⁴ Comissão Europeia, **Comunicação sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado, (SEC(2007) 570)/COM/2007/0242final**, (2007), 1 (disponível in http://publications.europa.eu/resource/ellar/08b17e06-4758-44cd-a770-22652cd62783.0010.02/DOC_1 - consultada em 30/01/2017)

conta duas questões diferentes. Por um lado, a política europeia face aos refugiados, que tem como base o respeito pela Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto de refugiados, e por outro lado, a política dos Estados membros relativa aos imigrantes ilegais, que se mantém de carácter intergovernamental. Importa por isso distinguir os dois conceitos centrais aqui presentes: refugiados e imigrantes. Os refugiados são pessoas que fogem de conflitos armados ou perseguições e que cruzam uma fronteira internacional. Estes estão protegidos pela Convenção de Genebra de 1951²⁰⁵ e não podem ser enviados para os seus países de origem onde as suas vidas estão ameaçadas (princípio de *non-refoulement*). Por sua vez, os imigrantes escolhem deslocar-se não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas para melhorar a sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. Ao contrário dos refugiados que não podem regressar a casa em segurança, os imigrantes não são impedidos de o fazer.²⁰⁶

A maioria das pessoas que chegou à Europa nos últimos anos pertence a estas duas categorias. Cada um destes grupos tem que ser tratado em conformidade com o direito internacional existente. Contudo, a extensão do fluxo migratório é de tal ordem que os sistemas nacionais acabam por não fazer esta diferença, colocando em risco aqueles que verdadeiramente precisam de proteção internacional.

Relativamente ao primeiro grupo, os refugiados, a União Europeia foi adotando nos últimos anos várias iniciativas jurídicas no domínio da sua identificação e proteção, tendo por base o respeito pela Convenção de Genebra de 1951. São por isso de destaque, entre outras:

- a Resolução 2725/2000 de 11 de dezembro relativa à criação do sistema "Eurodac", de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin [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 país terceiro ou um apátrida]. O estatuto do

²⁰⁵ A Convenção relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951, art. 1, define refugiado como uma pessoa que “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”. Convenção de Genebra (disponível in http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf - consultada 20/02/2017).

²⁰⁶ Adrian Edwards, *Refugiado ou migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto* (Genebra: ACNUR, 2015).

Eurodac foi redefinido pela Regulamentação 603/2013, prevendo-se ainda o sistema de acesso e contraste, por pedido de Estados membros ou da Europol e outras autoridades de aplicação da lei e ordem.

- a Diretiva sobre condições de receção de asilo, 2003/9 de 27 de Janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados membros.²⁰⁷ Esta também veio a ser reformulada em 26 de junho de 2013 (2013/33/UE).²⁰⁸

- o Regulamento de Dublin n.º 343/2003, de 18 de Fevereiro de 2003, conhecido por Dublin II, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. Os problemas que surgiram ao nível dos direitos humanos com este sistema levaram à sua reformulação, e à definição do Regulamento Dublin III, n.º 604/2013, de 26 de junho de 2013.²⁰⁹

- Diretiva de qualificação de refugiados, 2004/83, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida.²¹⁰ Esta veio a ser reformulada em 2011, restabelecendo os critérios de qualificação de beneficiário de proteção internacional, no sentido de uniformizar o estatuto dos refugiados, de pessoas candidatas a proteção subsidiária, bem como a precisão do conteúdo de tal apoio.

- Diretiva sobre os procedimentos de asilo, 2005/85/EC, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros.²¹¹ Esta veio a ser reformulada em Junho de 2013 no sentido da adoção de um critério comum.²¹²

- Diretiva sobre procedimentos de asilo, 2005/85/EC, de 1 de dezembro de 2005,

²⁰⁷ Ver JOUE L31/18, de 6 de fevereiro de 2003.

²⁰⁸ Ver JOUE L180/96 de 29 de junho de 2013.

²⁰⁹ Ver JOUE L180/31 de 29 de junho de 2013.

²¹⁰ Ver JOUE L304/12, de 30 de setembro de 2004.

²¹¹ Ver JOUE L326/13, de 13 de dezembro de 2005

²¹² Diretiva 2013/32/UE de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação). Ver JOUE L180/60, de 29 de junho de 2013.

- Diretiva de retorno (2008/115/EC), sobre critérios comuns para o reenvio de residentes ilegais de países terceiros.²¹³

- Regulamentação sobre a Frontex (1168/2011), como revisão do Regulamento n.º 2007/2004, estabelecendo a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas. As competências da Frontex foram entretanto alargadas, e passou a denominar-se Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC) nos termos do regulamento 2016/1624 adotado em 14 de Setembro de 2016.

No entanto, apesar de ser já vasta a legislação em matéria de asilo no espaço europeu, não tem sido fácil obter consenso entre os Estados membros. As constantes reformulações desta legislação são disso exemplo. Os interesses próprios e divergentes de cada Estado, assim como as suas diferentes culturas, com diferentes memórias e percursos históricos, em especial no que toca à liberdade e segurança, servem para justificar esta dificuldade de harmonização.²¹⁴

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) tem se mostrado uma difícil e complexa tarefa para a UE. A harmonização de 28 sistemas de justiça e de polícia diferentes constitui, sem dúvida, um verdadeiro desafio à tão desejada ‘unidade’ de ação nesta matéria. Apesar dos princípios comuns entretanto adotados, é também complicado a sua implementação. O Regulamento Dublin III,²¹⁵ legislação central do SECA, que comporta as regras que permitem identificar o Estado membro que deve analisar um pedido de asilo, não foi elaborado com base nos princípios de solidariedade e de partilha de responsabilidade existentes na UE. A atual crise de refugiados mostra claramente os seus limites. De acordo com este sistema, o primeiro Estado onde o requerente de asilo chega é o responsável por analisar esse pedido, exceto nos casos de reunião familiar. Assim que o pedido é aceite, o refugiado tem que residir nesse Estado. Só após dois anos é que passa a ter direito de mudar a sua residência para outro Estado membro. A ideia de responsabilização do país de entrada, país onde o requerente de asilo chega pela primeira vez e onde submete o seu pedido de asilo, foi considerada justa quando o regulamento foi aprovado, mas com o tempo o sistema foi sendo questionado, porque sobrecarregava os países que se situam na fronteira externa de Schengen, deixando que

²¹³ Ver JOUE L348/98, de 24 de dezembro de 2008.

²¹⁴ Ver a este propósito: A. Betts, P. Collier, *Refuge: Transforming a broken refugee system* (UK: Penguin, 2017).

²¹⁵ O Regulamento Dublin III é aplicável desde 1 de janeiro de 2014 em todos os Estados membros, incluindo o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca (por força de um acordo internacional celebrado em 2006 entre a Comunidade Europeia e a Dinamarca), bem como nos quatro países terceiros que participam no Acordo de Schengen (Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein).

os outros mantenham grandes diferenças no tratamento, aceitação, processamento e integração de refugiados, e também visões nacionais diferentes sobre a regra do *non-refoulement*.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidiu por várias vezes contra a aplicação restrita do Regulamento de Dublin, considerando que o regresso dos refugiados aos Estados responsáveis pela análise do seu pedido de asilo, que enfrentam elevadas quantidades de pedidos não tendo, por isso, condições mínimas de receção e de permanência para oferecer, violaria o art.º 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos sobre a proibição de maus-tratos e condições degradantes. A Itália, Grécia e Bulgária (mas também a Irlanda) apareciam como países problemáticos no tratamento inicial dos refugiados, por falta de capacidade económica e/ou infraestruturas básicas.²¹⁶

Na prática, este sistema gerou uma situação caótica nos Estados que se situam na fronteira externa da União, em particular na Itália, Grécia, Malta e Hungria, que têm suportado o ‘fardo’ mais pesado. E, em resultado, estes Estados da linha da frente passaram a não processar os pedidos de asilo, passando os migrantes (refugiados e imigrantes) a moverem-se ilegalmente dentro da UE para alcançar o país que, na sua opinião, tinha maior potencial de integração.

Esta situação agravou-se ainda mais quando estes mesmos Estados começaram a responder à crise de forma completamente unilateral. Mais uma vez, a ausência de consenso à volta de uma estratégia coletiva para resolver este problema, levou alguns Estados membros a adotar comportamentos que colocam em causa os princípios e valores europeus.

A Hungria, por exemplo, ergueu uma barreira de arame farpado ao longo da sua fronteira sul com a Sérvia, para travar o fluxo de imigrantes e de refugiados que procuravam passar pelo país em direção à Alemanha e a outros países europeus, naquilo que ficou conhecido pela ‘rota dos Balcãs Ocidentais’.²¹⁷ Como a Hungria pertence à zona de Schengen, que isenta os seus nacionais da obrigação de passaporte para poderem viajar dentro do espaço da UE, significa que, entrando no país, os imigrantes e refugiados passam a poder viajar livremente na maior parte do resto da UE sem qualquer controlo nas fronteiras. Tal justifica o facto de cerca de 60.000 pessoas terem ten-

²¹⁶ Nuno Rogeiro, *Menos que Humanos. Imigração Clandestina e o Tráfico de Pessoas na Europa* (Lisboa: Biblioteca Dom Quixote, 2015).

²¹⁷ A. Taylor, “Migrant Crisis: The Walls Europe is building to keep people out”. *Independent*, 2015 (disponível in <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/migrant-crisis-the-walls-europe-is-building-to-keep-people-out-10477233.html> – consultado em 20/02/2017).

tado entrar ilegalmente na Hungria durante os primeiros seis meses de 2015, um aumento de quase 900% em relação ao mesmo período de 2014.²¹⁸ Aproximadamente 95% destes imigrantes que entraram na Hungria - a maior parte proveniente de países como o Afeganistão, Iraque, Síria, Somália e Kosovo - atravessaram a Sérvia que, ao contrário da Hungria, não é membro da UE. Esta iniciativa húngara cujo objetivo consiste em travar este fluxo migratório de entrar no país, coincide com a tendência nacionalista que se verifica em alguns países da Europa de Leste e que tem efeitos diretos ao nível da opinião pública, promovendo a discriminação e a xenofobia. De acordo com uma pesquisa de opinião pública efetuada em 2015, 46% dos húngaros consideravam que nenhum requerente de asilo deveria ser autorizado a entrar na Hungria.²¹⁹ Segundo o Ministro dos Negócios Estrangeiros Húngaro, Peter Szijjarto, as medidas adotadas pelo governo “são necessárias para defender o país”, afirmando que “o governo húngaro está empenhado em defender a Hungria e o povo húngaro da pressão da imigração”.²²⁰

No mesmo contexto, também a Grécia tentou travar o fluxo migratório, construindo um muro na sua fronteira terrestre com a Turquia.²²¹ Contudo, esta medida nada fez a não ser alterar a rota de entrada no país, que passou a efetuar-se pelo arquipélago do Mar Egeu que, em muitos lugares, fica a poucos quilómetros da Turquia. Por sua vez, a Bulgária construiu uma barreira de arame farpado de 33 km com três metros de altura ao longo da sua fronteira com a Turquia. Em Calais, o governo britânico gastou 10 milhões de dólares para dificultar o acesso ao túnel da Mancha.²²² E, nos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla em Marrocos, as barreiras foram aumentadas e reforçadas. Contudo, tal não foi suficiente para evitar que mais de 19 mil pessoas tenham tentado entrar em Melilla em 2014 e 2015.²²³ No centro da Europa, a Áustria parou de

²¹⁸ S. Kern, *Europe's Great Migration Crisis*. Institute Gatestone, 2015 (disponível in <http://www.gatestoneinstitute.org/6146/europe-migration> - consultado em 20/02/2017).

²¹⁹ J. Park, *Europe's Migration Crisis*. Council on Foreign Relations, 30 dezembro de 2015 (disponível in <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874> - consultado em 24/02/2017).

²²⁰ L. Dearden, “Hungary proposes 110-mile long barrier along entire Serbian border to keep migrants out”. *Independent*, 2015 (disponível in <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-proposes-110-mile-long-barrier-along-entire-serbian-border-to-keep-migrants-out-10329414.html> – consultado em 24/02/2017).

²²¹ D. Fitzgerald, A. Rona-Tas, “Walls are not the solution”. CNN, 2015. (disponível in <http://edition.cnn.com/2015/09/29/opinions/fitzgerald-walls-not-answer-immigration/> - consultado em 24/02/2017).

²²² A. TAYLOR, “Migrant Crisis: The Walls Europe is building to keep people out”.

²²³ S. KERN, *Europe's Great Migration Crisis*, Institute Gatestone, 2015 (disponível in <http://www.gatestoneinstitute.org/6146/europe-migration> - consultado em 20/02/2017).

processar pedidos de asilo a partir de 13 de junho de 2015 e, um mês depois, a Dinamarca anunciou que iria reduzir os benefícios para os requerentes de asilo.²²⁴

Contudo, construir muros ou barreiras não resolve o problema. Controlar as fronteiras tem custos e é um assunto complexo. A crise migratória tem revelado as profundas divisões existentes na UE em matéria de imigração e de refugiados. Diante de um fluxo sem precedentes de imigrantes ilegais, os Estados membros da UE decidiram colocar os seus próprios interesses nacionais de segurança e de estabilidade acima dos princípios de unidade e de solidariedade defendidos no seio da UE, pondo em perigo os direitos humanos das pessoas que procuram refúgio na Europa.

É, no entanto, evidente que não há uma solução nacional para a crise migratória que atinge a Europa. Apenas uma abordagem comum europeia poderá resolver este problema de forma efetiva. O número de imigrantes que foram detetados nas fronteiras da Europa, sobretudo Grécia, Itália e Hungria chegou a 1 milhão em 2015²²⁵ e aos 364.000 em 2016.²²⁶ Nestes números não estão contabilizados os que passaram a fronteira sem qualquer controlo. Também o número de pedidos de asilo aumentou de 431 mil em 2013, para 627 mil em 2014 e para 1.3 milhões em 2015.²²⁷ Perante estes números, só a ‘unidade’ de ação entre todos os Estados membros permitirá resolver a situação. Como afirma Federica Mogherini a este propósito “nenhum dos Estados membros, agindo sozinho, tem a força necessária para fazer face às ameaças que a Europa enfrenta”.²²⁸

A falta de ‘unidade’ e acima de tudo de ‘solidariedade’ ficou também evidente em 2015, quando a Comissão Europeia criou em um ‘sistema de quotas’ em que cada Estado membro passaria a receber um determinado número de refugiados, partilhando assim este ‘fardo’ com os Estados situados na fronteira da União, mais atingidos pelos fluxos migratórios. Estas quotas foram estabelecidas segundo alguns critérios: o tamanho da população, o Produto Nacional Bruto, a taxa de desemprego, o número de pedidos de asilo recebidos e o número de sítios para reinstalação oferecido por 1 milhão de

²²⁴ S. Kern, *Europe’s Great Migration Crisis*.

²²⁵ BBC News, *Migrant crisis: one million enter Europe in 2015*. BBC news, 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35158769> (acedido em 20 fevereiro de 2017).

²²⁶ Frontex, *Fewer migrants at EU borders in 2016, 2017* (disponível in <http://frontex.europa.eu/news/fewer-migrants-at-eu-borders-in-2016-HWnC1J> - consultada em 20/02/2017).

²²⁷ Eurostat, *Asylum statistics, 2016* (disponível in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Asylum_applicants - consultada em 20/01/2017).

²²⁸ Federica Mogherini, *Uma estratégia para unir e defender a Europa*, Diário de Notícias, 12 de julho de 2016 (disponível in <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/uma-estrategia-para-unir-e-defender-a-europa-5279068.html> - consultada em 27/01/2017).

habitantes no período entre 2010-2014. Contudo, alguns Estados membros não aprovaram esta medida (países do grupo de Visegrado, República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia, mais o Reino Unido e Dinamarca),²²⁹ tendo esta sido acatada apenas de forma voluntária pelos Estados, tornando-se manifestamente insuficiente para cobrir as necessidades e permitir recolocar todos aqueles que chegavam à Europa e que necessitavam de proteção.

A ausência de um plano estruturado na resposta à crise, ficou ainda mais visível quando, em março de 2016, a UE assinou um acordo com a Turquia relativamente ao repatriamento de migrantes que chegam ilegalmente ao território da UE. Com este acordo, por cada migrante que chegar ilegalmente à Grécia e que for ‘devolvido’ à Turquia, os Estados membros aceitam um refugiado sírio diretamente da Turquia. Para várias organizações não governamentais, tais como a Amnistia Internacional (AI), este entendimento diplomático deixou “milhares de pessoas expostas a repugnantes e inseguras condições nas ilhas gregas”, constituindo uma clara violação dos princípios e valores europeus e de desrespeito pelos direitos humanos.²³⁰ Num relatório intitulado “Uma rota para o desespero: Impacto dos Direitos Humanos do Acordo UE-Turquia” de 2017, a AI refere mesmo que “O Acordo UE-Turquia tem sido um desastre para os milhares que ficaram ‘enclausurados’ nas ilhas gregas num perigoso e desesperante limbo”. Ao fazer regressar à Turquia cada cidadão irregular que chega à Grécia, a UE parte do pressuposto de que a Turquia é um “país seguro” para os requerentes de asilo. Contudo, tendo em conta a ausência de condições humanitárias nos campos de refugiados turcos, considera-se que a UE está a colocar em causa a segurança destas pessoas e a violar os direitos humanos que desde sempre defendeu.²³¹

A Salvaguarda dos Princípios e Valores Europeus

Como deve então a Europa agir, salvaguardando, ao mesmo tempo, os seus princípios e a sua segurança? Serão estes objetivos compatíveis?

²²⁹ Euobserver, ‘*Refugee quotas ‘unacceptable’ for Visegrad States*’, 4 setembro 2015 (disponível in <https://euobserver.com/migration/130122> - consultada em 20/01/2017).

²³⁰ A Amnistia Internacional chamou a este acordo um “golpe histórico nos direitos humanos” (Euronews, *O que acontece agora com o acordo UE-Turquia sobre Refugiados*, 2016 (disponível in <http://pt.euronews.com/2016/03/24/o-que-acontece-agora-com-o-acordo-eu-turquia-sobre-refugiados>).

²³¹ Renascença “Acordo UE-Turquia colocou refugiados em perigosas e repugnantes condições de vida”, 14 de Fevereiro de 2017 (disponível in http://rr.sapo.pt/noticia/75994/acordo_ue_turquia_colocou_refugiados_em_perigosas_e_repugnantes_condicoes_de_vida)

O artigo 67.º, n.º 2, do TUE, incluído no capítulo 1 (“Disposições gerais”) do Título V, vincula a “*política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas*” à “*solidariedade entre os Estados membros*” e a ser “*equitativa em relação aos nacionais de países terceiros*” (aos quais, para o efeito, são equiparados os apátridas). Em concretização deste preceito, o artigo 80.º especifica que tal política se rege pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados membros, inclusive no plano financeiro, e que, sendo necessário, os atos adotados pela UE em execução de tal política “*conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio*”.

Os princípios da ‘solidariedade’ e da ‘partilha de responsabilidade’ entre os Estados membros devem assim estar presentes nas políticas de controlo de fronteiras, asilo e imigração e são, sem dúvida, uma consequência direta da constituição do espaço Schengen que estabeleceu a liberdade de movimento de pessoas no espaço europeu.²³² Ao eliminar as fronteiras internas, Schengen pressupunha o reforço da fronteira externa que só podia ser assegurada com base nestes dois princípios. Uma abordagem comum a este problema torna-se desta forma essencial quando se sabe que basta “um pequeno buraco numa rede segura” para a tornar ineficaz.²³³

Ora é aqui que reside o problema atual da Europa. A missão de controlo e proteção da fronteira externa da União está nas mãos de Estados membros que já não têm capacidade para gerir o enorme fluxo migratório que procura entrar na Europa. Estados membros como a Grécia, Itália ou Croácia deverão por isso ser apoiados na gestão das suas fronteiras, fronteiras essas que correspondem à fronteira externa da União. As fronteiras destes Estados já não podem ser percecionadas apenas como fronteiras nacionais. Enquanto fronteiras externas da União, devem também ser objeto de preocupação a nível comunitário, obrigando a uma maior solidariedade e partilha de responsabilidade entre todos os Estados membros.

No último ano foram já efetuadas algumas mudanças neste sentido, contudo, há ainda algumas situações que precisam de reflexão. Na nossa opinião, há pelo menos três áreas que precisam de maior atenção por parte dos líderes europeus e que poderiam ajudar a compatibilizar a necessidade de manter a segurança no espaço europeu com a salvaguarda dos princípios e valores que a Europa sempre defendeu.

²³² Comissão Europeia, *Agenda Europeia da Migração* (Bruxelas: Comissão Europeia, 13-05-2015).

²³³ Clémentine d’Oultremont, “The Migration Crisis: a Stress Test for European Values”. European Policy Brief, n.º 38, setembro de 2015, 2 (disponível in <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/09/Policy-Brief-Migration-final-CO.pdf> - consultado 20/01/2017).

A primeira consiste no reforço dos recursos e do mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). Criada em 2004 e operacional a partir de outubro de 2005,²³⁴ a Frontex presta apoio aos países da UE e aos países associados de Schengen na gestão das suas fronteiras externas, contribuindo para a harmonização dos controlos nas fronteiras da UE. A agência facilita a cooperação entre as autoridades de controlo das fronteiras de cada país da UE, disponibilizando assistência técnica e conhecimentos específicos necessários em matéria de gestão das fronteiras externas.²³⁵ Contudo, enquanto agência coordenadora, o seu papel é restrito porque depende dos recursos financeiros e da vontade das autoridades nacionais de cada Estado.²³⁶ Dada a gravidade da crise migratória, a agência precisa de ter o seu próprio equipamento e não depender daquele que lhe é fornecido pelos Estados membros.²³⁷ Após a renovação de mandato estabelecido no Regulamento (UE) n.º 1168/2011, de 25 de outubro de 2011, as capacidades operacionais e as suas capacidades de vigilância da Frontex foram reforçadas através da criação de um Centro de Situação da Frontex e, recentemente, através da instituição do Eurosur, um sistema de intercâmbio de informações concebido para permitir a partilha de dados relativos às fronteiras entre a Frontex e os Estados membros Schengen. Também as suas atividades passaram a estar mais centradas na garantia do respeito dos direitos fundamentais. Contudo, a sua situação de dependência relativamente aos Estados manteve-se.²³⁸ Em 2016, após a reformulação do seu mandato, a Frontex viu as suas competências alargadas e passou a denominar-se Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC), cujas funções passaram a ser: contribuir para a gestão integrada das fronteiras externas, 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

²³⁴ Regulamento (CE) do Conselho n.º 2007/2004 de 26 de outubro de 2004 que cria a Frontex (disponível in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004R2007> – consultado em 20/01/2017).

²³⁵ Para mais informação sobre a Frontex, consultar o site: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pt

²³⁶ Em todos os seus domínios de atividade - operações, análises de risco, formação, investigação e desenvolvimento e regressos - a Frontex atua como coordenadora, criando redes especializadas constituídas por autoridades de controlo das fronteiras. O objetivo é definir e partilhar melhores práticas entre as autoridades aduaneiras dos países da UE e dos países associados de Schengen.

²³⁷ A Frontex não dispõe de um equipamento próprio nem da sua própria guarda de fronteira. Quando coordena uma operação conjunta, apoia-se nas guardas de fronteira, nos navios, nas aeronaves e noutros recursos fornecidos pelos países da UE.

²³⁸ Kristiina Milt, *Gestão das Fronteiras Externas*, Fichas Técnicas sobre a União Europeia, Parlamento Europeu, setembro de 2016.

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.²³⁹ Com esta alteração, a Frontex passou a ter um papel mais significativo no apoio aos Estados membros com mais dificuldade em controlar a sua fronteira, seja ela marítima, terrestre ou ambas. No entanto, manteve-se a sua situação de dependência das autoridades nacionais de cada Estado.

A segunda ideia consiste em criar uma única entidade comum europeia responsável pela análise dos pedidos de asilo rececionados no espaço europeu.²⁴⁰ Um dos problemas com que a Europa se debate baseia-se na grande disparidade que existe entre os Estados quer na receção, quer na aceitação e/ou rejeição destes pedidos com consequências diretas na segurança daqueles que conseguem chegar ao continente europeu. Em 2015, foram submetidos 1.255.600 pedidos de asilo no espaço da UE, tendo sido aprovados apenas 292.540,²⁴¹ repartidos da seguinte forma: Alemanha 140.910, Suécia 32.215, Itália 29.615, França 20.630, Holanda 16.450 e Reino Unido 13.905.²⁴² Esta entidade comum europeia iria permitir um tratamento equitativo a todos aqueles que procuram proteção na Europa. Seriam aplicadas as mesmas condições de receção e de tratamento a todos os pedidos de asilo, garantindo desta forma que todos aqueles que precisam efetivamente de proteção sejam detetados rapidamente, evitando a violação de direitos humanos. Após a sua identificação, os refugiados seriam distribuídos equitativamente entre todos os Estados membros, respeitando os princípios europeus de solidariedade, unidade e de partilha de responsabilidade. Nesta distribuição, seria necessário dar alguma hipótese de escolha do país de destino ao requerente de asilo, justificada por razões de reunião familiar, língua, competência profissional e/ou ligações culturais. Caso contrário, poderiam existir dificuldades de integração e gerar-se um movimento secundário, levando a que o requerente, depois de instalado no país de acolhimento definido tentasse chegar onde efetivamente gostaria de residir.²⁴³

²³⁹ Regulamento (UE) 2016/1624 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, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.

²⁴⁰ A este propósito, ver também Clémentine d'Oultremont, "The Migration Crisis: a Stress Test for European Values".

²⁴¹ BBC news, "Migrant Crisis: Migration to Europe explain in seven charts", 4 Março 2016 (disponível in <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> - consultado em 20/01/2017).

²⁴² Idem.

²⁴³ Clémentine d'Oultremont, "The Migration Crisis: a Stress Test for European Values", 4.

A terceira ideia baseia-se na necessidade de gerir melhor estes fluxos anormais de migrantes, sobretudo nos países que estão na fronteira externa da UE, com a adoção de uma lista comum de países de origem considerados seguros. Vários Estados têm já uma lista a título individual,²⁴⁴ contudo, continua a ser necessário uma abordagem unificada e harmonizada para evitar que um determinado país possa ser considerado mais atrativo do que outro. Esta lista deverá incluir Estados que, apesar de não produzirem refugiados, não respeitem direitos humanos ou não protegem os seus próprios nacionais. Esta medida permitiria acelerar os processos de atribuição do estatuto de refugiado.

Em setembro de 2015 a Comissão Europeia propôs uma lista comum de países de origem considerados seguros que inclui, entre outros, os Estados com estatuto de candidato à adesão à União Europeia, concretamente a Albânia, Ex-República da Jugoslávia da Macedónia, Montenegro, Sérvia e Turquia e os Estados considerados 'potenciais candidatos', como é o caso da Bósnia-Herzegovina e do Kosovo.²⁴⁵ Contudo, esta lista não obteve consenso, não havendo ainda uma lista harmonizada e comum que seja aceite por todos.

Para concluir, pensamos que a única maneira de compatibilizar os princípios e valores defendidos com as exigências de segurança na Europa consiste em alcançar um compromisso real por parte dos Estados membros em assumir responsabilidades perante os requerentes de asilo, evitando comportamentos e atitudes egoístas, muitas vezes, produto da influência de discursos nacionalistas ou de partidos de extrema-direita que apelam ao medo, ódio e intolerância face à diferença.²⁴⁶ Utilizam nos seus discursos uma narrativa de medo e de incerteza que é na sua essência destrutiva, incentivando ainda mais à instabilidade e violência. A rejeição das 'quotas' de refugiados por parte de alguns Estados membros do Leste da Europa é disso exemplo.

É preciso lembrar que a migração é um fenómeno presente desde sempre na história da humanidade. Tal obriga à discussão e reflexão sobretudo sobre a forma como

²⁴⁴ Dos 28 Estados membros da UE, 12 já dispõem de listas nacionais de países de origem seguros.

²⁴⁵ Sobre este assunto consultar: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pt.pdf

²⁴⁶ Ver a este propósito P. Collier, *Exodus - Immigration and Multiculturalism in 21st Century* (UK: Peguin, 2013).

é feita a gestão do processo de integração de quem chega, apelando à tolerância, abertura e diversidade, princípios que, como vimos, estão presentes no espírito da construção europeia.

Conclusão

A atual crise migratória é sem dúvida de difícil e complexa resolução e constitui um verdadeiro desafio à unidade e solidariedade da Europa. Se a Europa conseguir ultrapassar este desafio sem colocar em causa os seus princípios e valores fundadores, sairá mais reforçada e poderá avançar no seu projeto de integração.

Uma sociedade que pretende ser exemplo e referência mundial ao nível da defesa dos direitos humanos, não pode aceitar a adoção de determinados comportamentos individuais de alguns Estados membros. É necessário desenvolver políticas que promovam a tolerância e a solidariedade que todos dizem partilhar. Como referiu o Presidente da Comissão Europeia Juncker, “We can build walls, we can build fences. But imagine for a second it were you, your child in your arms, the world you knew torn apart around you. There is no price you would not pay, there is no wall you would not climb, no sea you would not sail, no border you would not cross if it is war or the barbarism of the so-called Islamic State that you are fleeing”.²⁴⁷

Problemas complexos exigem soluções coletivas. Esta crise não se compadece de medidas individuais e de improviso. Países como a Hungria, Grécia ou Croácia nunca poderão resolver esta crise sozinhos. Cabe à EU, enquanto organização, provar aos Estados-Membros que é capaz de defender o seu território europeu contra ameaças externas e encontrar uma resposta coletiva a este problema, salvaguardando sempre os princípios e valores que lhe estão subjacentes desde o início.

²⁴⁷ Jean Claude Juncker, *Speech on the State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*,
Strasbourg, 9 September 2015 (disponível in http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm - consultada em 30/01/2017).