



1.3 • Conjuntura Internacional

As respostas da Europa à crise dos refugiados

Patrícia Galvão Teles

DESDE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL que o mundo não enfrentava uma crise tão significativa em termos de deslocamentos forçados de pessoas. Atualmente, mais de sessenta milhões de pessoas foram objeto de deslocamentos forçados em resultado de conflitos violentos e desastres naturais.

Em 2015 mais de um milhão de pessoas (entre refugiados e migrantes) chegaram a território da União Europeia (UE), fugindo de conflitos nos seus países de origem ou em busca de uma situação económica melhor. Só em Outubro de 2015, verificaram-se mais entradas irregulares na UE do que durante todo o ano de 2014. Em 2016, estes números parecem estar a decrescer, mas só nos primeiros quatro meses chegaram à União cerca de 200.000 pessoas. A maior parte são originárias de países como a Síria e o Afeganistão e o destino de eleição na Europa é, sobretudo, a Alemanha. Muitas chegam à UE após uma perigosa jornada por mar (Rota do Mediterrâneo) ou terra (Rota dos Balcãs) e necessitam de assistência humanitária imediata, nomeadamente de alimentação, vestuário, cuidados de saúde, alojamento e apoio jurídico. Um número importante são crianças, necessitando de uma proteção especial. Mais de dez mil pessoas perderam já a vida nestas perigosas viagens desde 2014, sendo a travessia mais mortífera a que liga a Líbia a Itália.

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a travessia do Mediterrâneo é feita em cerca de 80% pelo Mar Egeu a partir da Turquia. Em 2015 morreram ou desapareceram 3.771 pessoas. Uma em cada duas das travessias foi feita por sírios. Os afegãos correspondem a 20% e os iraquianos a 7%.

Nem todos os que conseguem chegar à Europa poderão ter estatuto de refugiado, para o qual são necessárias várias condições nos termos da Convenção de Genebra de 1951; o artº 1º, emendado pelo Protocolo de 1967, considera refugiado toda a pessoa que “receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, após aqueles acontecimentos não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”.

No entanto, esta análise só pode ser feita de uma forma casuística e com apoio jurídico, sendo muito difícil distinguir, senão mesmo impossível, no momento da entrada em território europeu, entre um refugiado político e um migrante económico.

As respostas a curto prazo da Europa

A resposta da União Europeia foi, em primeiro lugar, de proteção e ajuda humanitária, como refere a

Agenda Europeia para a Migração, adotada pela Comissão Europeia em Maio de 2015, (COM (2015) 240). Essa ajuda humanitária tem-se concentrado nos países de trânsito, como a Turquia ou a Líbia, e nos países de chegada que se encontram na primeira linha, designadamente Grécia e Itália.

Ao mesmo tempo, começaram a ser tomadas medidas para dismantlar as redes ilegais que exploram as rotas de migrantes e melhor patrulhar o Mediterrâneo, designadamente através de operações da FRONTEX (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia), como a *Triton* e a *Poseidon*, com o contributo também da EASO (Agência Europeia para o Asilo), que apoia a identificação e registo dos migrantes em locais chave, os *hotspots*, e da EUROPOL.

“**Nem todos os que conseguem chegar à Europa poderão ter estatuto de refugiado, para o qual são necessárias várias condições nos termos da Convenção de Genebra.**”

Para combater a migração ilegal e o tráfico de migrantes, foi também criada uma operação no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) denominada inicialmente EUNAVFORMED e depois rebatizada Operação SOPHIA, no alto mar do Mediterrâneo sul. A Comissão avançou igualmente a ideia da criação de uma Guarda Costeira Comum da UE, cuja existência está ainda a ser negociada.

Na sequência do Conselho Europeu de Junho de 2015, foi também decidido um esquema de emergência temporário de realocização (Decisões do Conselho 2015/1523, de 14 de Setembro de 2015, e 2015/1601, de 22 de Setembro de 2015) e reinstalação de refugiados (Conclusões do Conselho Justiça e Assuntos Internos de 20 de Julho de 2015). A realocização permite a transferência de pessoas entre os Estados-Membros da UE, enquanto a reinstalação diz respeito a pessoas provenientes diretamente de países terceiros, com base num pedido do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Este esquema europeu é complementar aos mecanismos nacionais já existentes, ao abrigo dos quais vários países europeus e outros países associados, como a Suíça ou a Noruega, têm recebido refugiados.

É de notar que a chave de distribuição para o sistema temporário de realocização, que transfere do país de entrada para outro Estado-Membro a responsabilidade pela análise do pedido de asilo, tem por base novos critérios, se comparado com o sistema de Dublin, como por exemplo o PIB, a população e as taxas de desemprego.

De acordo com o esquema de emergência temporário, os Estados-Membros comprometeram-se a realocar, a partir da Grécia e Itália (e eventualmente de outros Estados-Membros), cerca de cem mil pessoas. Quanto à reinstalação, os Estados-Membros comprometeram-se a reinstalar cerca de dezoito mil pessoas claramente necessitadas de proteção internacional, de acordo com as indicações fornecidas pelo ACNUR.

Um Acordo entre a UE e a Turquia de 18 de Março de 2016 prevê ainda que, todos os migrantes irregulares que chegarem à Grécia provenientes da Turquia, após 20 de Março, serão reenviados para a Turquia. Por cada sírio reenviado para a Turquia a partir das Ilhas Gregas, outro sírio será reinstalado na UE, sendo dada assim prioridade aos migrantes que não entraram ou tentaram entrar irregularmente no território da União. O principal objetivo deste Acordo é “*to break the business model of the smugglers and to offer migrants an alternative to putting their lives at risk.*”

Sobre as realocações a partir da Grécia e Itália e à reinstalação a partir de terceiros países, registam-se alguns progressos, mas muito há ainda por fazer face à pressão migratória, que é agora considerada o “*new normal*”, e aos compromissos assumidos pelos Estados-Membros e pelas Instituições Europeias. A reação da opinião pública e os níveis sem precedentes de atenção política e da imprensa às experiências e imagens dramáticas da chegada de refugiados e migrantes à UE, colocam uma imensa pressão junto das Instituições Europeias e dos Estados-Membros para que estejam à altura de resolver esta crise e que a União demonstre que possui um valor acrescentado no desenvolvimento de uma política migratória que obedeça aos princípios e valores que estiveram na base da sua própria criação.

Nunca é demais lembrar que o continente europeu foi, ele próprio, assolado por uma crise de refugiados durante a Segunda Guerra Mundial, principal fator de influência para a adoção, logo em 1951, de uma Convenção Internacional sobre o Estatuto do Refugiado.

As respostas a médio e longo prazo

da Europa

Para além das medidas a curto prazo acima identificadas, estão a ser equacionadas outras a mais longo prazo, identificadas na Agenda Europeia para a Migração de 2015, assentes em quatro pilares:

- 1) Reduzir os incentivos à migração ilegal: definir um plano de ação para reforçar a investigação e a repressão penal, a fim de dismantlar as redes de traficantes de migrantes, julgar os responsáveis e apreender os seus bens; adotar um manual para harmonizar as práticas em matéria de retorno dos diferentes Estados-Membros; reforçar as parcerias com países terceiros em matéria de introdução clandestina

Estado Membro	Compromisso Assumido	Relocalizações efetivas	Compromissos previstos nas Decisões do Conselho
Alemanha	40	37	17.209
Áustria			1.491
Bélgica	200		2.415
Bulgária	160	4	831
Chipre	65	6	181
Croácia	10		594
Eslováquia			652
vEslovénia	60	28	349
Espanha	150		6.647
Estónia	58	19	204
Finlândia	440	111	1.299
França	1370	362	12.599
Hungria			988
Irlanda	80	10	240
Letónia	71	21	295
Lituânia	220	6	420
Luxemburgo	70	30	309
Malta	24	11	75
Países Baixos	250	142	3.797
Polónia	65		4.321
Portugal	330	89	1.778
República Checa	30	4	1.655
Roménia	385	29	2.572
Suécia			2.378
TOTAL	4.078	909	63.302

Relocalizações a partir da Grécia (até Maio 2016)

Fonte: Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Conselho, "Terceiro Relatório sobre Relocalização e Reinstalação" (COM (2016) 360 Final), 18 de Maio de 2016. Anexo 1.

- na e de retorno de migrantes; maior envolvimento das delegações da UE nos países mais relevantes, reforçar o papel da agência FRONTEX nas operações de retorno de migrantes.
- 2) Salvar vidas humanas e garantir a segurança das fronteiras externas: rever as propostas sobre as "Fronteiras Inteligentes"; financiar iniciativas para reforçar a capacidade dos países do Norte de África para intervir e salvar migrantes em situações de perigo; refletir sobre a criação de um sistema europeu de guardas de fronteira.
 - 3) Uma política de asilo sólida: aplicar integralmente o Sistema Europeu Comum de Asilo através de um novo mecanismo de acompanhamento; avaliar o sistema de Dublin até meados de 2016, na perspetiva da sua revisão; adotar iniciativas decisivas para prevenir o abuso do sistema de asilo; refletir sobre a criação de um processo de pedido de asilo único a fim de garantir o tratamento equitativo, em toda a Europa, dos requerentes de asilo.
 - 4) Uma nova política em matéria de migração legal: rever a Diretiva "Cartão Azul" destinada aos migrantes altamente qualificados; criar uma plataforma dedicada de colaboração entre os Estados-Membros, empresas e os sindicatos em matéria de migração económica; garantir que as remessas de fundos são mais baratas, rápidas e seguras; refletir sobre a criação de um sistema de "manifestação de interesse", recorrendo a critérios verificáveis para fazer uma primeira seleção dos potenciais migrantes de forma automática; maximizar as ajudas ao desenvolvimento dos países de origem.

Estado Membro	Compromisso Assumido	Relocalizações efetivas	Compromissos previstos nas Decisões do Conselho
Alemanha	10	20	10.327
Áustria			462
Bélgica	30	24	1.397
Bulgária	90		471
Chipre	15		139
Croácia	10		374
Eslováquia	10		250
Eslovénia	50		218
Espanha	50	18	2.676
Estónia	8		125
Finlândia	180	148	779
França	200	137	7.115
Hungria			306
Irlanda	20		360
Letónia	30	2	186
Lituânia	30		251
Luxemburgo	30		248
Malta	17	15	53
Países Baixos	75	50	2.150
Polónia	35		1.861
Portugal	388	122	1.173
República Checa	20		1.036
Roménia	330	6	1.608
Suécia	50	39	1.388
Total	1.628	581	34.953

Relocalizações a partir de Itália (até Maio 2016)

Fonte: Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Conselho, "Terceiro Relatório sobre Relocalização e Reinstalação" (COM (2016) 360 Final), 18 de Maio de 2016. Anexo 2.

A Comissão Europeia em Março de 2016 adotou também o "Restabelecer Schengen – Um Roteiro" (COM (2016) 120), no intuito de contrariar a atuação de alguns Estados Membros que suspenderam a aplicação do Acordo de Schengen, como forma de impedir ou controlar novas entradas de estrangeiros. Como disse o Primeiro Vice-Presidente da Comissão, Frans Timmermans, no momento da adoção da Comunicação: "Schengen é uma das conquistas mais importantes da integração europeia, e os custos do seu desaparecimento seriam imensos. O nosso objetivo é suprimir todos os controlos nas fronteiras internas o mais rapidamente possível, e o mais tardar até dezembro de 2016. Para o efeito, precisamos de uma abordagem europeia coordenada em relação aos controlos temporários nas fronteiras no quadro das regras de Schengen, em vez da atual «manta de retalhos» de decisões unilaterais. Entretanto, temos de aplicar integralmente as medidas previstas no roteiro, a fim de reforçar o controlo das nossas fronteiras externas e melhorar o funcionamento do nosso sistema de asilo. Além disso, é necessário continuar a trabalhar com a Turquia para implementar integralmente o plano de ação conjunto e reduzir substancialmente o fluxo de chegadas." Em Junho de 2016 (COM (2016) 385) foi ainda adotado um Novo Quadro de Partenariado para a Migração, propondo uma cooperação reforçada, entre os Estados Membros da EU e países terceiros para melhor gerir os fluxos migratórios. Através deste Novo Quadro serão celebrados partena-

Estado Membro	Compromisso Assumido	Relocalizações efetivas	Compromissos previstos nas Decisões do Conselho
Alemanha	1.600	54	Turquia (54)
Áustria	1.900	1.443	Libano (827) Jordânia (442) Turquia (173) Irão (1)
Bélgica	1.100	321	Libano (313) Jordânia (4) Turquia (4)
Bulgária	50		
Chipre	69		
Croácia	150		
Dinamarca	1.000	481	Libano Uganda
Eslováquia	100	0	
Eslovénia	20	0	
Espanha	1.449	0	
Estónia	20		
Finlândia	293	139	Libano Turquia
França	2.375	221	Libano (56) Jordânia (65)
Grécia	354	0	
Hungria	0		
Irlanda	520	263	Libano
Itália	1.989	266	Libano
Letónia	50	0	
Lituânia	70	5	Turquia
Luxemburgo	30	0	
Malta	14	0	
Países Baixos	1.000	353	Libano (216) Jordânia (2) Turquia (57) Marrocos (1) Etiópia (8) Quênia (69)
Polónia	900	0	
Portugal	191	0	
Reino Unido	2.200	1.864	Libano Jordânia Turquia Irão Egito
República Checa	400	42	Libano (32) Jordânia (20)
Roménia	80	0	
Suécia	491	55	Turquia
Total	18.415	5.517	

Reinstalações ao abrigo das Conclusões do Conselho de 20 de Julho de 2015 e do Mecanismo com a Turquia (até Maio 2016)

Fonte: Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Conselho, "Terceiro Relatório sobre Relocalização e Reinstalação" (COM (2016) 360 Final), 18 de Maio de 2016. Anexo 3.

riados com países chave de origem e trânsito (nomeadamente Jordânia, Libano, Níger, Nigéria, Senegal, Mali, Etiópia, Tunísia e Líbia), para salvar vidas no mar, aumentar os regressos, permitir que os migrantes e os refugiados fiquem mais perto do seu país de origem e, a longo prazo, ajudar os países terceiros a lidar com as raízes da migração irregular.

A Comissão Europeia adotou igualmente em Junho de 2016 (COM (2016) 377), um Plano de Ação para apoiar os Estados Membros na integração de nacionais de países terceiros. Existem cerca de vinte milhões de estrangeiros a residir legalmente na UE, que tem uma população de 500 milhões. O referido Plano de Ação inclui medidas de apoio pré-chegada e partida e nas áreas da educação, emprego, formação vocacional, acesso a serviços básicos e inclusão social. ■