

MIGRAÇÃO, SOLUÇÃO OU PROBLEMA? A RESPOSTA ENVIESADA DA UNIÃO EUROPEIA¹

José María Porras Ramírez

Professor Catedrático de Direito Constitucional da Universidade de Granada e Catedrático Jean Monnet de Direito Constitucional Europeu (UGR, Espanha). Currículo: https://constitucional.ugr.es/pages/profesorado/j_porras/CVPorras. E-mail: jmporras@ugr.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1573-0738>.

Resumo: A maioria das pessoas que chega à Europa o faz por motivos de trabalho ou familiares, e apenas uma pequena fração delas entra na União de forma irregular, pois não tem permissão ou não tem outra opção de entrada. Buscar proteção internacional, seja qual for a forma, é outro motivo pelo qual as pessoas desejam ser admitidas no território da União. A União Europeia está cada vez mais dependente da imigração para manter sua força de trabalho a fim de atender às necessidades de seu próprio mercado de trabalho, que é claramente insuficiente. Para isso, ela precisa abordar a construção de um relato positivo sobre a imigração, o que requer um debate público, que atualmente não existe, para aumentar a conscientização sobre como gerenciar adequadamente um fenômeno social que não é de forma alguma cíclico e que gera benefícios tanto para quem chega quanto para quem o recebe. Essa narrativa deveria servir de incentivo para a criação de canais de migração regulares, legais, ordenados e seguros. No entanto, a desinformação e a ausência desse debate público alimentaram abordagens populistas e xenófobas que demonizam e instrumentalizam a migração, retratando-a como uma ameaça, como uma concorrência desleal que restringe as oportunidades para os cidadãos nacionais. A chamada “crise dos refugiados” provocou não apenas mudanças demográficas, mas também culturais nos Estados que compõem a União Europeia. Sua consequência mais duradoura foi a adoção, em grande parte reativa, da “abordagem securitária”, que passou a inspirar as novas políticas da União sobre controle de fronteiras, asilo e imigração, o que incentivou uma política não solidária, forjada no interesse exclusivo dos Estados-Membros que se consideram ameaçados, de muitas maneiras diferentes, pelo aumento dos fluxos migratórios. Dessa forma, a União vem insistindo na criação de canais e instrumentos de contenção e rejeição, que estão longe de expressar uma política migratória comum genuína, racional e humanitária. Para tanto, o novo Pacto sobre Migração e Asilo assumiu a forma de um amplo conjunto de disposições que resultam em controles mais intensos e eficazes, visando à contenção e à rejeição daqueles que não são considerados dignos de entrar ou permanecer legalmente no território da União.

Palavras-chave: União Europeia. Migração. Proteção internacional. Crise de refugiados. Abordagem de segurança. Políticas de controle de fronteiras. Asilo e imigração. Pacto.

Sumário: 1 Evidências e percepções do fenômeno migratório – 2 A mudança de paradigma. A adoção da abordagem securitária após a “crise dos refugiados” – 3 Avaliação do novo Pacto da União Europeia sobre Migração e Asilo – 4 Conclusões – Referências

¹ Traduzido por Sandro Bobrzyk, decano da Escola de Direito da PUCRS, e Guilherme Schoeninger, doutorando em Direito pela PUCRS. Os tradutores agradecem ao autor, o professor José María Porras Ramírez, pela autorização e estímulo para mais esta tradução.

1 Evidências e percepções do fenômeno migratório

A história da humanidade é o relato de uma migração longa e contínua. Um movimento que se acelerou com o avanço e o aprimoramento das comunicações. Assim, de acordo com a ONU, estima-se que 281 milhões de pessoas vivam atualmente fora de seu Estado de nascimento, 51 milhões a mais do que em 2010, cerca de 3,6% da população mundial, uma porcentagem que se manteve relativamente estável desde meados do século passado.²

As migrações são causadas pela necessidade, mostrando assim uma natureza forçada, como resultado de conflitos armados, perseguição, pobreza e falta de oportunidades, crises sanitárias, mudanças climáticas, desastres naturais... mas também são resultado da livre escolha, demonstrando, portanto, uma natureza voluntária quando se devem ao desejo de muitos de se juntarem às suas famílias, adquirirem melhor treinamento ou buscarem emprego em países que não sejam seu local de origem ou residência, de acordo com suas habilidades.

Assim, levando em conta as pessoas do primeiro grupo, podemos quantificar a existência de 122,6 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo, das quais 35,3 milhões são consideradas refugiadas, incluindo os 5,9 milhões de palestinos sob o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Desse total, 5,4 milhões são solicitantes de asilo.³

Estamos, portanto, diante de um fenômeno complexo e estrutural, capaz de gerar, como destaca a própria ONU, “prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável em um mundo globalizado”, desde que gerido por “canais legais, ordenados e seguros”, garantindo os direitos daqueles que são seus principais atores. Por essa razão, deve ser abordado levando-se em conta todas as suas dimensões, por meio de uma perspectiva integral que minimize seus “riscos e vulnerabilidades”, criando condições favoráveis ao seu desenvolvimento, compatíveis com a dignidade humana.⁴

No que diz respeito à União Europeia, de acordo com os últimos dados oficiais fornecidos pelo EUROSTAT, em 1º de janeiro de 2023, 27,3 milhões de pessoas sem *status* de cidadania vivem em um território com 448,8 milhões de

² Dados fornecidos pela Organização Internacional para Migração das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.iom.int/es/datos-e-investigacion>.

³ Estes são os números fornecidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados: <https://www.acnur.org/es-es/>.

⁴ Vide a esse respeito, como uma estrutura de cooperação não juridicamente vinculativa, o *Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular*, acordado na ONU em 13 de julho de 2018. Esse pacto internacional aborda o fenômeno migratório em todas as suas dimensões, de forma abrangente, evitando a separação entre refugiados políticos e migrantes econômicos, a fim de contribuir, nesse sentido, para a melhoria da governança da globalização. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.

habitantes, representando 6,1% de sua população. No entanto, 34 milhões de pessoas atualmente vêm de fora da União, representando 8% de sua população, um número significativamente menor do que nos Estados Unidos da América, onde é de 14%. De qualquer forma, essa origem migrante é considerável, pois 10% dos jovens nascidos na União, com idade entre 15 e 34 anos, têm pelo menos um dos pais de origem estrangeira. Isso mostra a importância demográfica dos fluxos migratórios que a União está tentando canalizar, conter ou rejeitar.

Não se deve esquecer que a maioria das pessoas que chegam à Europa o fazem por motivos de trabalho ou familiares, e apenas uma pequena fração delas entra na União de forma irregular, pois não tem permissão ou não tem outra opção de entrada. Assim, em 2023, havia 385.000 dessas pessoas, em comparação com 3,7 milhões que usaram canais legais de entrada.

A busca de proteção internacional, em qualquer forma, é outro motivo pelo qual as pessoas desejam ser admitidas no território da União. De tal modo, cerca de 1,1 milhão de pessoas solicitaram asilo naquele ano, número que representa menos de 10% do total mundial de refugiados, embora represente um aumento de 20% em relação ao ano anterior, se bem que esses números não possam ser extrapolados, pois são, em grande parte, consequência do fim da pandemia. No entanto, se levarmos em conta o fato de que, no final de julho de 2024, nada menos que 6 milhões de ucranianos deslocados com *status* de proteção temporária foram registrados na União como temporariamente presentes (não, tecnicamente, como refugiados) em uma situação excepcionalmente prolongada durante o terceiro ano da guerra de invasão russa,⁵ o número total sobe para 20% da média global.

Entretanto, será que esses números, especialmente na União Europeia, são desproporcionais, expressando um fluxo populacional fora de controle, que excede todas as previsões e a capacidade de recepção, ameaçando desestabilizar a economia e destruir o “modo de vida europeu”? Não parece ser esse o caso, embora seja verdade que, em países desenvolvidos, como a grande maioria dos Estados-Membros da União, onde é necessário um grande número de trabalhadores estrangeiros, normalmente com baixa qualificação, em setores que exigem emprego intensivo para preencher postos de trabalho não ocupados por cidadãos nacionais, como turismo e hotelaria, agricultura, comércio, parte da indústria, construção, transporte, serviço doméstico ou cuidados com crianças e idosos, o número pode chegar a 10% ou, até mesmo, em alguns casos, 15%.⁶

⁵ Os números de EUROSTAT podem ser consultados em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics.

⁶ Isso é quantificado pelo Parlamento Europeu: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos#:~:text=La%20mayor%C3%ADa%20de%20las%20personas,utilizaron%20v%C3%ADas%20legales%20de%20migraci%C3%B3n>.

Entretanto, uma Europa mergulhada em um “inverno demográfico”, que, ao mesmo tempo, aparece como campeã de um modelo produtivo e de bem-estar considerado indispensável, requer a contribuição de uma grande força de trabalho para sustentá-la, o que exige a assistência de contingentes significativos de migrantes. Estima-se que metade do déficit de crescimento que sofre, atualmente estimado em 1,7%, longe dos 2,5% ao ano que seriam desejáveis,⁷ se deve à demografia adversa, que o leva a perder competitividade no contexto global em relação a outros blocos econômicos, em parte devido à sua baixa taxa de natalidade e ao envelhecimento significativo de sua população.

Para compensar isso, a União Europeia está cada vez mais dependente da imigração para sustentar sua força de trabalho a fim de atender às necessidades de um mercado de trabalho claramente insuficiente.⁸ Caso contrário, não conseguirá manter os sistemas de assistência social e previdência, cada vez mais onerosos, dos quais se orgulha com razão, nem conseguirá aumentar sua competitividade. Portanto, em sua estratégia para preencher suas lacunas e atingir seus objetivos, precisa combinar a oferta de empregos para migrantes também em setores de alto valor agregado,⁹ e não apenas em setores de baixa qualificação, levando em conta que a automação e a implementação da inteligência artificial reduzirão previsivelmente a demanda por mão de obra nos setores primário e secundário, embora, em muito menor grau, no setor terciário, que é destinado a serviços.¹⁰

⁷ Informe Letta sobre el futuro Mercado Único Europeo. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>. Informe Draghi sobre el futuro de la competitividad europea. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20-%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

⁸ Informe BBVA, *Esenciales* n.º 7/2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2023/11/esenciales07-2023-demografiaypensiones.pdf>.

⁹ Em relação ao chamado “Cartão Azul” para o recrutamento de trabalhadores estrangeiros altamente qualificados, consulte a Diretiva (UE) 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2021, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado e que revoga a Diretiva 2009/50/CE. JO L 382 de 28.10.2021, p. 1-38. JO L 251 de 15.07.2021, p. 1-47. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021L1883>.

¹⁰ Conforme o modelo alemão. Por meio da Lei Federal de Promoção de Treinamento e Emprego de Estrangeiros. Vide *Gesetz für Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern-Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz*. Bundesgesetzblatt Teil I. 2019, Nr. 26 vom 15.07.2019. Disponível em: <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiii/448.html>. Essa lei abre o mercado de trabalho alemão para trabalhadores qualificados de países fora da UE. De acordo com a lei, os imigrantes receberão um visto temporário de seis meses para procurar emprego e devem ter conhecimentos suficientes do idioma alemão e treinamento adequado, não necessariamente universitário, para poderem desempenhar o trabalho ao qual estão se candidatando. Durante esse período, o trabalhador imigrante estará em estágio na empresa com um contrato de até dez horas por semana. Dessa forma, tanto o empregador quanto o profissional estrangeiro poderão verificar se suas expectativas mútuas estão sendo atendidas. Espera-se também que

Para isso, não é menos necessário abordar a construção de um relato positivo sobre a imigração, o que exige um debate público, que atualmente não existe, para aumentar a conscientização sobre como gerenciar adequadamente um fenômeno social que não é de forma alguma cíclico e que gera benefícios tanto para quem chega quanto para quem o recebe. Essa narrativa deve servir de incentivo para a criação de canais de migração regulares, legais, ordenados e seguros, que, ao simplificar e agilizar os procedimentos¹¹ e reduzir os tempos de processamento, facilitariam as permissões, os vistos e as autorizações de residência, tanto de longo prazo quanto temporários; nesse último caso, favoreceriam o reconhecimento das raízes, com menção expressa às suas novas modalidades; promoveriam a gestão coletiva da contratação na origem¹² e o reconhecimento das qualificações; e estimulariam a educação e o treinamento para o emprego de migrantes regularizados¹³ a fim de excluir os abusos decorrentes da falta de proteção dos seres humanos, que muitas vezes se encontram em situações de extremo desamparo e consequente vulnerabilidade. Essa política voltada para a inclusão deve ser inspirada pelo respeito aos direitos inerentes à dignidade de cada pessoa.¹⁴

Não é de surpreender que, para muitos migrantes, a União Europeia seja vista como um oásis de liberdade, segurança e prosperidade, já que eles vêm de um ambiente geopolítico devastado pela guerra, pelo autoritarismo e por privações, e é por isso que eles veem a Europa, com razão, como um refúgio e uma terra de oportunidades. Isso requer a promoção de sua recepção, também por motivos

os solicitantes de asilo rejeitados que se candidatarem a uma oferta de emprego tenham que provar que estão trabalhando na Alemanha há pelo menos 18 meses e que não têm antecedentes criminais.

¹¹ Conforme a Diretiva (UE) 2024/1233, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa a um procedimento de pedido único de autorização para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente em um Estado-Membro.

¹² Os programas de contratação temporária para estrangeiros na origem e a migração circular são soluções muito úteis. Os estrangeiros recebem autorizações de quatro anos para trabalhar por um período máximo de nove meses por ano, após o qual retornam ao seu país, evitando a permanência irregular no território nacional. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-27290

¹³ Conforme o novo Regulamento de Estrangeiros, que segue na direção certa na Espanha. No entanto, a fim de desencorajar os pedidos de asilo, ele não permite que o tempo durante o qual os solicitantes aguardam uma resposta conte, como antes, para a obtenção de uma autorização de residência com base em raízes, se o pedido for rejeitado. Dessa forma, os obriga a passar dois anos sem documentos, em uma situação irregular, para ter direito ao arraigo. Conforme Real Decreto 1155/2024, de 19 de novembro, que desenvolve a Lei 4/2000, de 11 de janeiro, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-24099>.

¹⁴ Totalmente ciente disso, a Comissão Europeia estabeleceu um novo *Plano de Ação para Integração e Inclusão (2020-2027)*. Bruxelas, 24.11.2020. Ele é destinado aos migrantes e aos estrangeiros naturalizados de origem migrante que se tornaram cidadãos da União Europeia e está vinculado ao novo Marco Financeiro Plurianual da União (2021-2027) e ao Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0758>.

humanitários, fornecendo-lhes a proteção internacional prevista pela Convenção de Genebra e pelos tratados constitutivos da União Europeia.

Enquanto isso, os fluxos que recebe produziram uma extraordinária mudança de mentalidade em um continente acostumado a ser a fonte, e não o destino, de movimentos migratórios que, sem voltar muito no tempo, resultaram no envio de 60 milhões de pessoas para o outro lado do Atlântico em busca de um futuro melhor entre 1820 e 1920 (DE HAAS, 2024, p. 38-39).

E é a ausência desse debate público, baseado no fornecimento das informações necessárias sobre os benefícios da mobilidade humana, que tem alimentado abordagens populistas e xenófobas, por meio das quais a migração é demonizada e instrumentalizada, retratada como uma ameaça, como uma concorrência desleal que restringe as oportunidades para os cidadãos nacionais (FERRAJOLI, 2019, p. 38), como se ela fosse responsável pela perda de empregos e salários mais baixos; pela erosão do Estado de Bem-Estar Social, ao levar à saturação e à perda de qualidade dos serviços públicos; por causar divisão e segregação social, devido à impossibilidade de integrar seus membros, portadores de culturas distantes dos valores e tradições europeus; e, em não menor grau, por ser responsável pelo aumento significativo das taxas de criminalidade.

Esses mitos, empiricamente refutáveis, ainda assim permearam a opinião pública a ponto de contribuir para a construção de um discurso marcadamente demagógico, persuasivo e, portanto, útil para aqueles que o inspiram, uma narrativa que transforma a migração em bode expiatório para os males que afligem as sociedades europeias, mesmo sabendo que, na verdade, eles se devem a causas complexas e heterogêneas, muitas vezes de natureza endógena. São argumentos falaciosos, que, devido à sua simplicidade, são ideais para serem transmitidos insistentemente, muitas vezes por meio de redes sociais, até serem assimilados por uma população desinformada. Daí sua notável capacidade de mobilização política, que recentemente os levou a condicionar alguns processos eleitorais (DE HAAS, 2024, p. 35). Porque tem sido muito tentador reagir ao descontentamento dos membros das camadas mais desfavorecidas da população, vítimas de sucessivas crises econômicas, atribuindo aos imigrantes uma culpa que eles não têm em relação à geração de empregos precários e renda insuficiente; à disseminação da inflação que causa perda de poder aquisitivo; ou à dificuldade de acesso à moradia e de usufruir dos benefícios oferecidos pelos sistemas enfraquecidos de assistência e proteção social.

No entanto, o que é preocupante é ver a transversalidade de um discurso que foi gradualmente adotado em toda a Europa por partidos políticos e sindicatos, não apenas de extrema-direita, mas de todas as convicções ideológicas (AKKERMAN, 2018, p. 49; PARDOS PRADO, 2019, p. 51), organizações que, tendo

negligenciado suas responsabilidades quando se trata de conscientizar o público sobre os benefícios de uma gestão adequada da migração, inspiraram o projeto de um novo Pacto da União Europeia sobre Migração e Asilo, no qual o desejo de proteger as fronteiras, de criar muros que dificultem ou impeçam a entrada daqueles de quem tanto precisamos, estigmatizando assim aqueles que deveriam ser, ao contrário, a resposta para nossos problemas, tem precedência. Não é em vão que, em vez de falarmos sobre direitos e economia, passamos a discutir, quase que exclusivamente, segurança.

2 A mudança de paradigma. A adoção da abordagem securitária após a “crise dos refugiados”

O desencadeador desse notável giro e consequente mudança de paradigma foi a extraordinária, dadas as suas proporções, onda migratória, que envolveu o influxo, entre 2015 e 2016, de 1,3 milhão de pessoas deslocadas à força, que buscaram refúgio em território europeu,¹⁵ fugindo da situação gerada pela guerra civil na Síria, que estava ligada, por sua vez, aos conflitos simultâneos no Afeganistão, Iraque, Eritreia, Líbia e África subsaariana.¹⁶ Esses eventos forçaram a União a enfrentar um problema de gestão, recepção e integração de uma magnitude nunca vista desde o final da Segunda Guerra Mundial (GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, 2015, p. 6; PUIG DE LA BELLACASA, 2016, p. 12), evidenciando a fragilidade de um Sistema Europeu Comum de Asilo,¹⁷ que surgiu da experiência da guerra dos Balcãs (GONZÁLEZ VEGA, 2017, p. 34), após a assunção de competências pela União, embora compartilhadas com os Estados-Membros (art.º 4.2 j) TFUE). Essas competências podem ser explicadas como consequência da supressão de suas fronteiras internas e da conversão das fronteiras externas da União em fronteiras comuns, uma área na qual a livre circulação de pessoas, independentemente de sua nacionalidade, é efetivada, sem submetê-las a barreiras ou controles de qualquer tipo, que se destina a beneficiar, embora “de acordo com as disposições dos Tratados”, cidadãos nacionais de países terceiros e apátridas que tenham cruzado

¹⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report.

¹⁶ Conforme os dados de 2015 fornecidos pelo EUROSTAT, os 28 Estados-Membros da União aceitaram um total de 333.350 solicitações de asilo (913 por dia), 72% a mais do que no ano anterior.

¹⁷ Criado após a reforma do Tratado da União Europeia, graças ao Tratado de Amsterdã, em 1999. Seu impulso veio do Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro daquele ano, sob a influência da guerra dos Balcãs (1991-2001), um conflito armado que gerou mais de 1,2 milhão de solicitações de asilo no território da União entre 1999 e 2002.

as fronteiras da União e estejam em situação regular no seu território (arts. 77 e 79 do TFUE).

Essa crise demonstrou que, apesar dos inquestionáveis progressos realizados na criação de um sistema europeu, comum e integrado, de controle e gestão das fronteiras externas e no desenvolvimento de uma política verdadeiramente harmonizada para regular e canalizar os fluxos migratórios (MARTÍNEZ ALARCÓN, 2018, p. 126), não foi possível alcançar um consenso entre os Estados-Membros da União, muito menos a necessária unidade de ação em uma ocasião tão singular, que assim o exigia. Assim, as respostas dos governos foram muito diferentes e, em muitos casos, se mostraram contrárias aos princípios expressos nos tratados, que defendem a promoção de políticas regidas pelo “(...) princípio da solidariedade e do compartilhamento equitativo de responsabilidades entre os Estados-Membros (...)” (art. 80 do TFUE). A vontade de preservar suas identidades nacionais, supostamente ameaçadas, obstaculizou e complicou o gerenciamento da crise, explicando, em parte, a falta de coordenação, a lentidão e a ineficácia da resposta a ela (PORRAS RAMÍREZ, 2017, p. 230). Assim, a restauração discricionária e duradoura dos controles nas fronteiras dos Estados para preservar a segurança interna (REQUENA DE TORRE, 2022, p. 36)¹⁸ demonstrou a vontade de reverter o progresso alcançado. Não é de surpreender que essa tendência de exigir a suspensão das regras que afetam a livre circulação de estrangeiros no território europeu isente as disposições dos tratados, prejudicando sua credibilidade (OLESTI RAYO, 2016, p. 243),¹⁹ como também contradizem seu sentido a construção de muros e cercas na fronteira, com o estabelecimento de “zonas de trânsito” obrigatórias (JANER TORRENS, 2018, p. 899); a recusa em realocar os solicitantes de asilo, ignorando a proposta da Comissão (ZAUN, 2018, p. 44);²⁰ a negativa em fazer parte do programa de reassentamento humanitário promovido, com urgência, pelo ACNUR (GARCÍA MAHAMUT, 2016, p. 24); o estabelecimento de cotas para pedidos de asilo considerados aceitáveis (MARÍN; SPENA, 2016, p. 147); o endurecimento das legislações nacionais para dificultar as entradas, cortar a proteção e facilitar expulsões e retornos (MORGADES GIL, 2020, p. 121); e, levada ao extremo, a decisão, endossada pela Comissão Europeia, de suspender

¹⁸ Em aplicação do art. 23 do Código de Fronteiras Schengen, que se refere a situações de “risco grave à segurança interna”.

¹⁹ Sobre a duração máxima dos controles nas fronteiras internas, a fim de evitar seu uso rotineiro e abusivo, vide CJEU (Grande Câmara), de 26 de abril de 2022, Processos Apensos C-368/20: *Landespolizeidirektion Steiermark* e 369/20: *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*. ECLI:EU:C:2022:298.

²⁰ A realocação obrigatória de requerentes de asilo foi rejeitada pela Polónia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria. No entanto, tal medida envolvendo a aplicação do princípio da solidariedade entre os Estados-Membros foi endossada pelo TJUE de 6 de setembro de 2017, Processos C-643/15 e C-647/15, *República Eslovaca e Hungria, apoiados por Poland v. Conselho da União Europeia*. ECLI:EU:C:2017:631.

temporariamente a aplicação do direito de asilo, ou de devolver coletivamente, em caráter excepcional, os migrantes na fronteira, para, em ambos os casos, neutralizar a “instrumentalização da migração como arma” por parte de países vizinhos considerados hostis,²¹ como decretado pela Grécia em 2020 em relação à Turquia ou planejado pela Finlândia, Polônia e os três Estados Bálticos em 2025 em relação à Rússia e à Bielorrússia – em ambos os casos, de forma abertamente incompatível com o direito europeu e internacional.²²

E é assim que vem acontecendo repetidamente desde então, apesar do fato de que, paradoxalmente, os próprios Estados foram forçados a reconhecer a inviabilidade de se comprometer com uma renacionalização completa dessas políticas, dada a sua incapacidade de enfrentar isoladamente um desafio que excede seus recursos e que, previsivelmente, está destinado a durar ou se repetir ao longo do tempo.

No entanto, em qualquer caso, e tendo em vista o exposto acima, o risco de fragmentação ou ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo permaneceu até agora como uma ameaça sempre presente, e esse risco ficou particularmente evidente quando a União tomou iniciativas para promover a distribuição dos enormes números de solicitantes de asilo gerados.²³ No entanto, tais medidas fracassaram em grande parte, pois a distribuição finalmente decidida se mostrou muito desigual, com Estados acolhendo um número desproporcional de refugiados em relação a outros, que praticamente se recusaram a fazê-lo. Assim, diante do fechamento das fronteiras decretado por alguns e da recusa de acolhê-los, ou de aceitar uma cota bastante simbólica, por outros (DEL VALLE GÁLVEZ, 2016, p. 5), a Alemanha acabou admitindo o maior número de refugiados, cerca de 440.000, 0,5% de sua população, uma vez que seu governo decidiu suspender a aplicação

²¹ Comunicação da Comissão Europeia, de 11 de dezembro de 2024. Disponível em: hostileschrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/ip-24-6251_es.pdf.

²² Como denunciado, entre outros, pela Anistia Internacional. Assim: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/polonia-los-planes-de-suspender-el-derecho-a-solicitar-asilo-flagrantemente-ilegitimos/>.

²³ A ideia de realocar os requerentes de proteção internacional responde a uma “abordagem solidária” da política comum de migração, que busca evitar que a pressão da gestão da migração recaia sobre os estados de entrada, trânsito e destino final escolhido. Esse foi o desencadeador para uma importante proposta da Comissão, feita sem sucesso em 2016, que previa a criação de um registro comum de requerentes e o estabelecimento de um mecanismo permanente e automático para a distribuição, gerenciado pela Agência da União Europeia para o Asilo, para garantir uma distribuição justa de responsabilidades entre todos os Estados-Membros. Conforme Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho: “Rumo a uma reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e ao fortalecimento dos canais legais para a chegada de pessoas à Europa”. Bruxelas 06.04.2016 COM (2016) 197 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0197>.

do Regulamento Dublin III,²⁴ que determinava qual membro da União seria responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados por um nacional de país terceiro ou apátrida. Outros países, como a Hungria, receberam 174.000 (1,8% de sua população); a Suécia, 156.000 (1,6%); e a Áustria, 88.000 (1%).

De tal modo, a chamada “crise dos refugiados” causou não apenas uma mudança demográfica, mas também cultural nos Estados que compõem a União Europeia, cujos governos, devido à natureza repentina do fluxo populacional experimentado, mal tiveram tempo para preparar seus cidadãos sobre o que estava acontecendo nem para adaptar seus sistemas de atendimento e recepção, que foram, em muitos casos, sobrecarregados (ARANGO VILA-BELDA, 2016, p. 15). Isso deu origem a percepções e respostas, muitas vezes desfavoráveis, que disseminaram sentimentos de preocupação, medo e insegurança, habilmente capitalizados por partidos populistas de extrema-direita, cujos índices de audiência e representação aumentaram rápida e significativamente. Assim, nos anos seguintes, multiplicaram-se os protestos, abundaram os ataques dialéticos contra a União Europeia, enquanto se difundiam a teoria conspiratória da “Grande Substituição”; o discurso de ódio através das redes; e as agressões extremistas contra os próprios refugiados (MARÍN; SPENA, 2016, p. 147). E tudo isso em um quadro de reafirmação identitária de princípios nacionalistas, de caráter excludente, que contribuíram decisivamente para o claro aumento da polarização política.

Assim, por um lado, o efeito concreto e mais imediato da crise dos refugiados e a atmosfera que ela gerou foram evidenciados pela saída do Reino Unido da União Europeia em 2016. Essa decisão dos cidadãos, adotada por meio de um referendo, destacou a relevância dos debates sobre a questão da migração durante a campanha, apesar do fato de o Reino Unido não ser membro do espaço Schengen e não ter recebido um número significativo de refugiados como resultado da crise síria.

Outra consequência política, não menos saliente e certamente mais duradoura, foi a adoção, em grande parte reativa, da “abordagem securitária” que passou a inspirar as novas políticas da União sobre controle de fronteiras, asilo e imigração (HATTON, 2017, p. 482; MITSILEGAS; MORENO-LAX; VAVOULA, 2020, p. 17). Sua primeira manifestação foi evidente no Acordo com a Turquia, de 18 de março de 2016, “para o retorno de migrantes irregulares”. Essa declaração intergovernamental, de natureza informal e puramente política e, portanto, não juridicamente

²⁴ Regulamento da União Europeia 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>.

vinculativa,²⁵ prevê, como “medida temporária e extraordinária”, que, a partir de agora, todas as pessoas que chegarem às ilhas gregas vindas da Turquia (independentemente de sua nacionalidade, incluindo sírios, iraquianos, paquistaneses ou afegãos e, portanto, possíveis solicitantes de asilo), além daqueles considerados “migrantes econômicos”, serão indistintamente considerados “ilegais” e devolvidos (expulsos, na realidade), por via marítima, à Turquia, já que esta é considerada, fictícia e surpreendentemente, um “Estado seguro”, a fim de cumprir as exigências contidas na legislação da União e na jurisprudência do Tribunal de Justiça.²⁶ Em troca, para cada retornado das ilhas gregas para a Turquia, a União se comprometeu a reassentar em seu território outro sírio considerado “legal”, vindo da Turquia, com prioridade para aqueles que não haviam entrado irregularmente e para membros de grupos considerados vulneráveis (mulheres e crianças), de acordo com o chamado “esquema um por um”.

Esse acordo, fora do Direito da União,²⁷ interrompeu, com a assistência operacional da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Frontex), as chegadas em massa de migrantes pelo Egeu. Uma vez aberta essa via, foram somados, posteriormente, como reforço, em relação à área do Mediterrâneo Oriental, os pactos assinados pela União com o Egito e o Líbano.

Da mesma forma, também o fizeram, para neutralizar os desembarques na Itália e, assim, fechar a área do Mediterrâneo Central, tanto o Memorando de Entendimento assinado com a Tunísia quanto o acordo assinado bilateralmente por esse Estado-Membro com as partes beligerantes da guerra civil líbia e, posteriormente, com a Albânia. Por sua vez, no que diz respeito ao Mediterrâneo Ocidental e ao Atlântico, a Espanha, pioneira na promoção desse tipo de acordo, promoveu, com o apoio da União, uma política análoga de contenção, por meio de acordos com Marrocos, Mauritânia, Senegal e Gâmbia, a fim de deter e desviar a migração magrebina e subsaariana (GABRIELLI, 2017, p. 134). Esses protocolos

²⁵ O Tribunal Geral da União Europeia (Primeira Seção), por meio de três despachos nos processos apensos *T-192/16*, *T-193/16* e *T-257/16 NF, NG e NM contra o Conselho Europeu*, declarou que não tinha competência para decidir sobre os recursos interpostos por três requerentes de asilo contra a Declaração UE-Turquia, afirmando que a Declaração não decorre de nenhum ato de qualquer instituição da União, mas dos Estados que a compõem, razão pela qual não considera adequado analisar sua conformidade com os tratados. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019es.pdf>. Em sentido semelhante, o mesmo órgão judicial decidiu nos Processos Apensos *C-208/17 P a C-210/17 P, NF e outros v. Conselho Europeu*. ECLI: UE: C: 2018: 705. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-208/17&language=en>.

²⁶ Atualmente, a Turquia acolhe 3,6 milhões de refugiados, principalmente da Síria e do Afeganistão. Disponível em: <https://cordis.europa.eu/article/id/448746-shedding-light-on-turkiye-s-syrian-refugees/es>.

²⁷ Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: *Nuevas medidas operativas de la Cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración*. Bruxelas 16-3-2016, COM (2016) 166 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016DC0166>.

representam um marco na externalização dos controles migratórios que deveriam ser realizados pela própria União, de forma altamente criticável, dada a sua falta de garantias básicas de direitos humanos. Não é em vão que representam uma delegação do controle de fronteiras e uma renúncia a qualquer desejo de garantir rotas legais e seguras para aqueles que desejam acessar o território europeu, com pleno respeito à sua dignidade como pessoas.

Tais controles impedem que os potenciais refugiados recorram ao seu direito de não serem devolvidos ao seu país de origem ou de residência, precisamente porque sua condição de refugiado ainda não foi reconhecida (ABRISKETA URIARTE, 2017, p. 153). Dessa forma, a União concebeu políticas de gestão externa da migração que implicam o recurso a um complexo diversificado de instrumentos políticos, jurídicos e financeiros, de caráter informal (*"soft law"*), no âmbito das relações com países terceiros, que efetivamente freiam ou, melhor dizendo, mantêm à distância a pressão migratória, ainda que ao custo de pôr em questão a aplicação racional dos princípios inspiradores da cooperação, incluídos nos tratados (art. 218 do TFUE).

Não em vão, são acordos que escapam a qualquer forma de controle judicial, não satisfazendo, além disso, os padrões de proteção dos direitos expressos na Carta. O resultado não foi outro senão minar a legitimidade da União em uma área particularmente sensível, na qual sua sobrevivência e reconhecimento como uma autêntica "Comunidade de Direito" estão em jogo (CARRERA, 2019, p. 172). Desse modo, a política promovida nessa área, expressiva de uma evidente tendência renacionalizadora, tensionou, se não descarrilou, a incipiente política migratória comum patrocinada pelas instituições europeias, reorientando-a fundamentalmente para o fechamento de fronteiras e a expulsão (com a exigência de retorno e readmissão), não apenas de "falsos refugiados" (ou seja, migrantes econômicos que utilizam essa rota, pois são impedidos de ter acesso regular), mas também de potenciais solicitantes de asilo e proteção subsidiária, privados, assim, do exercício de um direito humano reconhecido pela Convenção de Genebra e pelos próprios tratados constitutivos da União (NICOLISI, 2017, p. 94; GARCÍA ANDRADE, 2017, p. 198). Dessa forma, consolida-se uma política de segurança sem apoio, forjada no interesse exclusivo dos Estados-Membros que se consideram ameaçados, de muitas maneiras diferentes, pelo aumento dos fluxos migratórios, independentemente de a motivação por trás deles ser política ou econômica.

A isso se somam as propostas, planejadas ou implementadas por alguns Estados-Membros, como a Dinamarca ou a Itália, de criar centros de detenção e deportação em países localizados na Europa, mas fora da União, como a Albânia, ou, se necessário, no continente africano, como Ruanda, para confinar os solicitantes de asilo rejeitados que estão em situação irregular e aguardam repatriação;

ou que estão aguardando o processamento de seus pedidos após sua chegada em grande número para submetê-los a um procedimento acelerado que permitiria sua rápida deportação. Além disso, trata-se de pessoas para as quais muitas vezes não é viável retornar ao seu país de origem ou de residência, pois a maioria delas está sem documentos ou não há acordo com eles para sua readmissão, o que prolonga sua permanência indefinidamente e a situação de precariedade e desamparo de que padecem.

No caso da Itália, a intenção do governo italiano foi enviar os migrantes interceptados e resgatados no mar por navios de sua bandeira para esses centros. No entanto, como um juiz deve autorizar as transferências para o centro de detenção localizado fora do território da União e verificar se eles vêm de estados considerados “seguros”, ou seja, países onde os direitos humanos são respeitados, o que presumivelmente resultará na rejeição de seus pedidos, as possibilidades de submetê-los a esse procedimento rápido de gestão de asilo foram significativamente reduzidas.²⁸ O “modelo Albânia”, considerado com interesse pela Comissão Europeia a fim de promover sua extensão por meio de uma modificação da Diretiva de Retorno,²⁹ revelou-se, portanto, um experimento fracassado, ou melhor, prematuro, dadas as restrições que a legislação e a jurisprudência impuseram ao dificultar a seleção de migrantes que atendam aos requisitos que

²⁸ A STJUE de 4 de outubro de 2024 (Grande Câmara), referindo-se ao Processo C-406/22, que diz respeito a um pedido de decisão prejudicial do Tribunal Regional de Brno, República Tcheca, relativo aos processos entre CV v. o Departamento de Política de Asilo e Migração do Ministério do Interior da República Tcheca. ECLI: EU: C: 2024: 841, de acordo com a interpretação do artigo 37, em conjunto com o Anexo I da Diretiva 2013/32 sobre procedimentos comuns para concessão e retirada de proteção internacional, reduz o número de “Estados seguros” de origem dos migrantes para sete dos vinte e dois iniciais, para fins de aplicação do procedimento relevante na Itália. A sentença faz isso ao se opor à possibilidade de um terceiro país ser designado como país de origem seguro quando certas partes de seu território não atenderem aos critérios materiais para tal designação. Dessa forma, apenas os nacionais de Estados que constam dessa lista restrita podem ser submetidos ao procedimento de fronteira acelerado para a gestão de asilo (art. 43 da Diretiva), pois se presume que seus pedidos serão rejeitados como inadmissíveis nos termos do art. 33.1 c) da Diretiva. No entanto, a verdade é que aqueles que chegam à Itália, geralmente depois de desembarcar ou ser resgatados no mar, vêm de Estados inseguros, de modo que são submetidos ao procedimento ordinário (artigos 31 e seguintes da Diretiva) ou ao procedimento de fronteira, embora “alojados em condições normais nas proximidades da fronteira ou da zona de trânsito”, a fim de que lhes seja reconhecida, após um procedimento sem pressa, a proteção internacional que eles legitimamente reivindicam. Dessa forma, a possibilidade de transferi-los para os dois centros de internação e deportação criados pela Itália na Albânia é, em grande parte, frustrada.

²⁹ Diretiva 2008/115, CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. DOUE L 348/98. 24.12.2008. Disponível em: <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>. A proposta para uma nova Diretiva de Retorno, feita pela Comissão Europeia em março de 2025, visa enviar aqueles cujos pedidos de asilo foram rejeitados, com exceção de famílias e menores desacompanhados, para países terceiros com os quais um acordo foi assinado, a fim de evitar sua permanência irregular no território europeu. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_724.

permitem que sejam enviados a esses centros. No entanto, pressagia um futuro preocupante, baseado na externalização de controles claramente tendenciosos a favor da rejeição e da expulsão, com a privação de direitos e a ausência de garantias que tais ações acarretam.

Seguindo essa mesma lógica, o Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a África,³⁰ com o apoio do Fundo de Asilo, Migração e Integração,³¹ longe de priorizar a ajuda ao desenvolvimento, tem sido incentivado a enviar fundos aos governos dos países africanos para que eles sejam encorajados a desacelerar ou interromper fluxos migratórios significativos de pessoas que desejam chegar ao território da União por meio deles. Isso gera uma dinâmica perversa, pois incentivava esses países a abrirem ou fecharem suas portas de saída para os migrantes que desejam chegar à Europa em busca de asilo e refúgio, ou para encontrar uma oportunidade de trabalho, sempre em troca de uma contrapartida financeira. O sucesso questionável dessa política de segurança resultou em uma redução ostensiva das chegadas irregulares em mais de 90%,³² embora ao custo de violar sistematicamente os direitos dos migrantes, que são impedidos de chegar e solicitar, se necessário, proteção internacional no território da União (GÓMEZ ARANA, 2019, p. 280).

Certamente, a gestão dos fluxos migratórios não deve implicar a adoção de políticas incompatíveis com os direitos do indivíduo (REQUENA DE TORRE, 2024, p. 138).³³ Nesse sentido, a proibição contida no art. 4º do Protocolo n.º 4 da Convenção Europeia de Direitos Humanos constitui um claro limite às competências assumidas pelos Estados, que também são a fronteira externa da União, quando se trata de determinar, em certos casos, de acordo com sua legislação interna, a expulsão de estrangeiros. Assim, os chamados retornos “quentes” ou “expressos” devem ser considerados contrários à Convenção, pois nada mais são do que uma forma de expulsão coletiva que o tratado internacional rejeita abertamente. Tal determinação, baseada em jurisprudência constante (SOLER GARCÍA, 2018, p. 158), foi, no entanto, qualificada por meio de uma controvertida sentença do Tribunal de Estrasburgo, por meio da qual sua Grande Câmara chegou a indicar, precisamente a pedido da Espanha, que, quando os migrantes, tendo à sua disposição canais

³⁰ Sobre o Fundo: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-trust-fund-africa/>.

³¹ Criado pelo Regulamento (UE) 2021/1147, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32021R1147>.

³² De acordo com o EUROSTAT, 385.445 migrantes irregulares foram registrados em 2023, muito longe dos quase 2 milhões em 2015, no auge da crise dos refugiados. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023>.

³³ A STJUE referente ao caso C-233/18 § 46, de 12 de novembro de 2019, *Zubair Haqbin v. Federaal Agentshaap voor de opvang van Asielzoekers*, ECLI:EU:C:2019:956, lista os direitos considerados básicos que devem ser garantidos a qualquer solicitante de proteção internacional.

legais para solicitar a entrada regular em um Estado-Membro, a fim de solicitar proteção internacional, os evitam, optando por utilizar procedimentos considerados ilegais, baseados no engano ou na força, expõem-se legitimamente à detenção e à expulsão ou ao retorno imediato e forçado, sem que seja necessário iniciar um procedimento que individualize as circunstâncias pessoais de cada uma das pessoas em questão. Por causa disso, ou seja, como uma “consequência da própria conduta dos requerentes”, o Tribunal sustenta que não há razão para permitir-lhes o benefício de assistência jurídica ou médica,³⁴ nem para garantir o direito a um recurso judicial efetivo (art. 13, em conjunto com o art. 3º da CEDH) (PIZZOLO, 2019, p. 86).

No entanto, essa controversa decisão judicial omitiu qualquer referência às limitações que afetam o âmbito de aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo, que contempla apenas as solicitações apresentadas no território europeu, conforme previsto no art. 3.1 da Diretiva 2013/32/UE de 26 de junho de 2013 e, quando entrar em vigor em 2026, estabelecido no art. 2º do Regulamento 2024/1348 de 14 de maio de 2024, que acrescenta a essas solicitações as realizadas na fronteira externa, nas águas territoriais ou nas zonas de trânsito dos Estados-Membros, restrição que dificulta extraordinariamente o acesso à proteção internacional desejada para aquelas pessoas que, fugindo da situação em que se encontram em seus países de origem ou residência, ou temendo por suas vidas ou sofrendo graves danos à sua integridade se permanecerem nesses países, devem primeiro obter, para esse fim, o visto de entrada necessário. E como a obtenção de um visto exige o cumprimento de condições praticamente impossíveis de serem cumpridas, já que a maioria dos Estados de onde provêm está expressamente incluída em uma espécie de “lista negra”, conforme expresso no Regulamento 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, seus cidadãos estão impedidos de adquiri-los, impedindo-os de se aproximar das fronteiras externas da União para solicitar, se necessário, a proteção de que necessitam (SÁNCHEZ LEGIDO, 2017, p. 452). Como resultado, as possibilidades de as pessoas em questão recorrerem a meios legais e seguros de entrada são praticamente inexistentes. Isso explica por que eles são forçados a usar formas ilegais de entrada no território europeu, o que só alimenta a tão difamada migração irregular, com os efeitos perniciosos que ela tem sobre a preservação de sua dignidade como pessoas.

Para corrigir essa situação lamentável, considera-se urgente que as instituições europeias procedam ao reconhecimento do chamado “visto humanitário”, que abriria a possibilidade de estabelecer canais de entrada legais e seguros

³⁴ Grande Câmara do TEDH. Caso *N.D. e N.T. v. Espanha*. Solicitação n.º 8675/15 e 8697/15 de 13 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22itemid%22%3A%5B%222001-201353%22%5D%7D>.

para migrantes que desejam apresentar um pedido de proteção internacional no território da União. Já em 2017, o Tribunal de Justiça solicitou isso, depois de denunciar o vácuo jurídico existente.³⁵ Assim, se seguirmos a proposta feita pelo Parlamento Europeu, o pedido de visto humanitário para entrar no território da União deve ser apresentado diretamente pelo nacional de país terceiro ou apátrida que deseja posteriormente obter proteção internacional da União Europeia. Essa solicitação deve ser feita eletronicamente ou por escrito, em qualquer consulado ou embaixada dos Estados-Membros, descrevendo os motivos pelos quais a pessoa em questão alega ser perseguida ou ameaçada de sofrer sérios danos à sua integridade. A solicitação também deve ser acompanhada de uma entrevista para demonstrar que a alegação é consistente e bem fundamentada. Por fim, a resposta à solicitação, personalizada e por escrito, deverá ser emitida, devidamente fundamentada, em um prazo de quinze dias, a fim de possibilitar sua contestação, por meio do recurso previsto para esse fim, caso seja negada (BOLLO AROCENA, 2019, p. 263).

Se a proposta de um Visto Humanitário Europeu,³⁶ que resultaria em uma permissão territorial limitada para entrar no Estado-Membro emissor a fim de solicitar asilo ou proteção subsidiária, fosse adotada, os benefícios dessa medida seriam muito consideráveis. De fato, ela contribuiria decisivamente para a redução do contingente existente de migrantes irregulares. O visto humanitário estabeleceria, portanto, um canal adequado, seguro e legal para permitir que requerentes legítimos fossem admitidos no procedimento comum para solicitar a concessão da proteção internacional desejada. Isso evitaria que os solicitantes fossem submetidos, como tem sido o caso até agora, às mais diversas formas de tráfico ilegal e exploração pelas redes ou máfias que operam para esse fim, com o risco óbvio para suas vidas e integridade física que isso implica (SCUTO, 2021, p. 455). Infelizmente, porém, essa proposta ainda está pendente de aprovação, dada a resistência do Conselho em adotá-la.

Ocorre que a União persiste em manter os conhecidos canais e instrumentos de contenção e rejeição de migrantes irregulares, que fazem parte de uma política de segurança, e não de uma política migratória comum genuína, racional e humanitária, como já foi assinalado. É, portanto, muito lamentável que, nos últimos anos, só se tenha chegado a um consenso claro sobre a necessidade de

³⁵ Sentença do TJUE (Grande Câmara) de 7 de março de 2017, C-638/16 PPU, Caso *X e X v. Bélgica*. EU:C:2017:93. ECLI:EU:C:2017:173.

³⁶ Relatório de 4.12.2018 com recomendações à Comissão sobre vistos humanitários (2018/2271(INL)). Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (iniciativa, art. 46 do Regimento Interno do Parlamento Europeu). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_ES.html.

reforçar, a curto prazo, a vedação das fronteiras externas, tentando coibir a migração irregular a todo custo, a ponto de sancionar aqueles que ajudam ou auxiliam os que a praticam, mesmo de um ponto de vista estritamente humanitário,³⁷ o que levou a criminalizá-la nos sistemas jurídicos de alguns Estados-Membros,³⁸ como se a primeira não fosse o resultado de impedimentos legais estabelecidos para dificultar o desenvolvimento da migração regular; ou se não fosse sempre, mas não em situações extraordinárias de crise, de natureza habitualmente massiva e descontrolada (PORRAS RAMÍREZ, 2020, p. 28).

3 Avaliação do novo Pacto da União Europeia sobre Migração e Asilo

Assim, implicando em mais um passo na política de “securitização dos fluxos migratórios”, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um acordo para aprovar, na primavera de 2024, os diferentes atos legislativos que compõem o novo Pacto sobre Migração e Asilo. Dessa forma, assumiram, embora com correções significativas, a proposta feita pela Comissão, em dezembro de 2020,³⁹ a qual implica a abertura da chamada “terceira fase do SECA”.⁴⁰ Esse pacto, que expressa uma “abordagem de pacote”, está vinculado à reforma dos regulamentos de Schengen. Ele assume a forma de um amplo conjunto de disposições, algumas novas e outras parcialmente modificadas, que resultam em controles mais intensos e eficazes, visando à contenção e à rejeição daqueles que não são considerados merecedores de entrar ou permanecer legalmente no território da União.

³⁷ Assim, originalmente, vide a Diretiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002, destinada a definir o auxílio à entrada, à circulação e à permanência irregulares. OJ L 328 de 05/12/2002, p. 0017-1118; e seu contraste com sua proposta de reforma mais “securitária”, que decorre da Comunicação da Comissão de 1/10/2024, atualmente em processo legislativo. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC1001\(01\)&from=EM](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC1001(01)&from=EM).

³⁸ Conforme, na Itália, a Lei n.º 94, de 15 de julho de 2009 (*Legge 15/07/2009, n.º 94, Gazzetta Ufficiale di 24 luglio 2009, n. 170: “Il pacchetto sicurezza e immigrazione”*), que pune penalmente os imigrantes ilegais e clandestinos, criando o conceito de “pessoa ilegal”. 170: “*il pacchetto sicurezza e immigrazione*”), que pune criminalmente os imigrantes ilegais e clandestinos, criando a figura da “pessoa ilegal”, levou, pela primeira vez desde a promulgação das leis raciais de Mussolini de 1938, à possibilidade de desenvolver uma “política de exclusão” em relação a certas pessoas, com base em seu pertencimento a determinado grupo execrado.

³⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões sobre o novo Pacto sobre Migração e Asilo. COM/2020/609 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>.

⁴⁰ A primeira fase legislativa do Sistema Europeu Comum de Asilo ocorreu de 2000 a 2006; a segunda, de 2007 a 2014.

Sem pretender efetuar uma análise detalhada das principais normas que compõem o Pacto, cabe agora referir, sucintamente, o alcance e avaliação de suas contribuições mais significativas.

A) Talvez a mais notável seja aquela que estabelece uma “triagem”⁴¹ para reforçar a contenção e o controle na fronteira de migrantes que, apesar das medidas de vigilância em vigor, tenham feito uma travessia não autorizada sem cumprir as condições de entrada; tenham sido detidos ao cruzar a fronteira; tenham solicitado proteção internacional durante os controles em um ponto de passagem de fronteira; tenham desembarcado após uma operação de busca e salvamento; ou estejam ilegalmente presentes no território dos Estados-Membros, sem que haja indicação de que tenham sido submetidos a controles nas fronteiras externas da União.

Assim, prevê-se que essas pessoas serão submetidas a registro e identificação, classificação ou triagem, a fim de verificar se constituem um perigo para a segurança interna da União, caso em que serão encaminhadas a um procedimento acelerado de retorno, devolução ou expulsão; ou, pelo contrário, merecem acesso ao território da União, como solicitantes confiáveis de proteção internacional. Isso normaliza um *modus operandi* que já foi experimentado e testado com a criação supostamente extraordinária, como medida de emergência diante de “desafios migratórios desproporcionais”, dos chamados “pontos críticos” (“hotspots”) na Grécia e na Itália, em 2016 (FERNÁNDEZ ROJO, 2018, p. 1.024). Estamos, portanto, diante de um mecanismo de filtragem e descarregamento do sistema de asilo que busca retirar dele aqueles que não merecem a recepção da União, dada a sua condição de falsos refugiados, ou seja, migrantes econômicos, e, assim, impedir a sua entrada ou permanência, possibilitando o seu retorno, esperamos que em breve.

Esse procedimento preliminar, que é realizado muito rapidamente, cria indefensabilidade, pois leva a decisões de expulsão irreparáveis, uma vez que não foi prevista a possibilidade de exercer o direito a um recurso efetivo. Também levanta o problema do local onde será realizada a triagem, pois não fica claro se será realizada no território da União ou fora dele, o que viola a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CASSARINO; MARÍN, 2022, p. 21).⁴² Além disso, implica um risco excessivo de recorrer à detenção e internação durante sua implementação,

⁴¹ Regulamento (UE) 2024/1356 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817. DO L, 2024/1356, 22.5.2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL_202401356.

⁴² STEDH de 14 de dezembro de 2020, n.º 40503/17, 42902/17 e 43643/17, caso *M.K. y otros v. Polônia*.

como mostra a experiência acumulada pela aplicação da Diretiva de Retorno⁴³ pelos Estados-Membros. E tudo isso, mais uma vez, sem permitir qualquer controle judicial.

A isso se soma o fato de que se trata de um procedimento cujo ônus é transferido para os Estados geralmente desassistidos na fronteira externa da União e, o que é pior, trata-se de um procedimento no qual não se vislumbra qualquer aplicação dos princípios da solidariedade e da distribuição equitativa de responsabilidades; tampouco há qualquer previsão de ações humanitárias, garantindo os direitos que merecem aqueles que as sofrem, tendo em vista seu desamparo e especial vulnerabilidade (ABRISKETA URIARTE, 2022, p. 3).⁴⁴ Busca apenas aumentar a segurança fronteiriça da União, atribuindo aos Estados da linha de frente a obrigação de agir como uma contramedida eficaz aos fluxos migratórios, que são amplamente considerados indesejáveis, como uma ameaça à coesão social, à estabilidade política e à identidade cultural europeia.

B) Por sua vez, outra contribuição significativa do novo Pacto sobre Migração e Asilo é a reforma do sistema de Datiloscopia Europeia (EURODAC),⁴⁵ que transforma o banco de dados biométricos europeu comum para a identificação de migrantes em um meio para alcançar objetivos que vão muito além do propósito específico que justificou sua criação.⁴⁶ Esse objetivo não era outro senão o de contribuir para a determinação do Estado-Membro responsável pelo exame de cada pedido de proteção internacional (VIGURI CORDERO, 2021, p. 32). Assim, a nova norma, que substitui sua antecessora, visa não apenas atingir esse objetivo, ou seja, possibilitar a detecção de “movimentos secundários”, evitando assim a repetição de pedidos de proteção (“*asylum shopping*”), mas também, e muito importante, desenvolver tarefas relacionadas à segurança e ao fechamento de fronteiras. Portanto, demonstrando seu potencial como Tecnologia da Informação (TI), amplia as categorias de pessoas cujos dados devem ser verificados para identificar migrantes irregulares que são considerados merecedores de expulsão e inclui os indivíduos considerados perigosos, cuja entrada no território da União deve ser recusada.

⁴³ STJUE de 14 de maio de 2020, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, casos acumulados *FMS e outros v. Országos*, ECLI:EU:C:2020:367.

⁴⁴ Claramente sublinhado na SSTEDH (Grande Câmara) de 21 de janeiro de 2011, caso *M.S.S. v. Bélgica*, n.º 30696/09; e de 4 de novembro de 2014, caso *Tarakhel v. Suíça*, n.º 29217/12.

⁴⁵ Regulamento 2024/1358 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à criação do sistema EURODAC para a comparação de dados biométricos. JO L 2024/1358. 22.5.2024. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.boe.es/doue/2024/1358/L00001-00069.pdf>.

⁴⁶ Regulamento 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do EURODAC para a comparação de impressões digitais.

Assim, os dados verdadeiramente exaustivos exigidos dos solicitantes de proteção internacional, que serão coletados se eles tiverem mais de seis anos de idade, e não quatorze, como previsto no regulamento anterior, destinam-se a realizar controles mais intrusivos, derivados de um arquivo sobre o migrante que revela seu perigo potencial para a segurança interna da União, quando eles estão sujeitos ao controle de entrada obrigatório. Isso aumenta o risco de facilitar o perfil racial, o que poderia levar a abusos prejudiciais aos direitos e liberdades fundamentais (GARCÍA MAHAMUT; VIGURI CORDERO, 2019, p. 237).

Além disso, com relação ao processamento de dados no EURODAC, a assimilação questionável de solicitantes de proteção internacional a migrantes irregulares leva a uma duração prolongada de retenção e armazenamento de tais dados. Como resultado, o procedimento de comparação e transmissão de dados para fins de aplicação da lei se torna muito importante. O EURODAC é, portanto, transformado em um sistema que está essencialmente a serviço do controle e da rejeição da imigração irregular, a fim de garantir a manutenção da ordem pública interna, contribuindo decisivamente para a prevenção e eliminação de qualquer coisa que possa perturbá-la. E dado que a migração é percebida com desconfiança, sendo objeto preferencial de contenção e não de canalização segura e ordenada, seu enquadramento na nova arquitetura normativa da União só pode ser considerado coerente, apesar da rejeição dessa abordagem sob a perspectiva da proteção e garantia dos direitos humanos.

C) No que diz respeito à gestão do asilo e da migração,⁴⁷ é preciso criticar as poucas inovações incorporadas ao Pacto em relação à questão controversa da codificação dos critérios para determinar o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional. Isso significou descartar a ambiciosa proposta de reforma que promovia o estabelecimento de um registro comum de solicitações para ter um mecanismo automático de distribuição e realocação, gerenciado pela Agência de Asilo da União, a fim de garantir uma distribuição justa de responsabilidades e obrigações entre os Estados-Membros (CANO LINARES, 2016, p. 209). Pelo contrário, optou-se por confirmar a transferência, por padrão, da competência de avaliação, como uma “regra de fechamento do sistema”, para o primeiro Estado-Membro em que o pedido foi apresentado, que geralmente é um Estado da linha de frente, que continuará a ser responsável por uma gestão que muitas vezes excede seus recursos e capacidades.

⁴⁷ Regulamento (UE) 2024/1351 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à gestão do asilo e da migração, que revoga o Regulamento (UE) 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece o sistema de Dublin III. DO L 2014/1351, 22.5.2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351>.

Para compensar essa renúncia, prevê-se um mecanismo de solidariedade “à la carte” de aplicação incerta, que, apesar de ter um caráter obrigatório, implica medidas a serem implementadas pelos Estados-Membros, as quais, no entanto, são consideradas de “igual valor”, pois seu uso alternativo é permitido. Assim, os chamados Estados “contribuintes” podem, a seu critério, participar de procedimentos de realocação; fazer contribuições financeiras para fortalecer as capacidades dos Estados “beneficiários”, ou seja, aqueles sob intensa pressão migratória; patrocinar o retorno de migrantes irregulares; promover e facilitar readmissões em terceiros Estados; ou colaborar com os Estados responsáveis de qualquer outra forma considerada apropriada. Com isso, a União parece ter chegado à conclusão realista, mas decepcionante, de que não é possível alcançar um acordo sobre um mecanismo de realocação automático e obrigatório que responda às demandas dos países que constituem a fronteira externa da União, o que coloca em questão o princípio da solidariedade europeia (MARTÍNEZ ALARCÓN, 2024, p. 495).

D) O objetivo de uniformizar e agilizar o procedimento de tramitação dos pedidos de proteção internacional também é condicionado pelo claro viés securitário que inspira o Pacto. Assim, o objetivo é, por um lado, submeter as petições a uma rápida avaliação, de modo a demonstrar se são ou não procedentes, e, em caso de inadmissibilidade ou rejeição, incentivar o retorno imediato dos rejeitados; e, por outro lado, impedir a apresentação de pedidos sucessivos e similares, desencorajando assim os chamados movimentos secundários,⁴⁸ ao facilitar o reconhecimento mútuo, entre os Estados-Membros, de decisões negativas de asilo (MORENO LAX, 2021, p. 211).

No entanto, a principal novidade é a criação de um controverso e rápido “procedimento de asilo na fronteira”, que assume o preconceito de que a maioria das pessoas que chegam às fronteiras da União são, na verdade, migrantes econômicos, e não refugiados genuínos que precisam de proteção e, portanto, devem ser impedidos de entrar na União a todo custo. Esse procedimento é iniciado após a verificação e a triagem de entrada, desde que o solicitante não tenha sido autorizado a entrar no território da União por não preencher as condições exigidas. A intenção não é outra senão avaliar o mais rápido possível, nas fronteiras externas da União, o pedido de proteção feito e emitir, se necessário, uma decisão de retorno, que pode ser apelada, embora com limitações, após o que é iniciado um procedimento de retorno durante o qual a pessoa em questão residirá em um centro de detenção localizado na fronteira externa.

⁴⁸ Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece um procedimento comum de proteção internacional na União e revoga a Diretiva 2013/32/UE. DO L 2024/1348. 22.5.2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1348>.

Para garantir o retorno efetivo dos migrantes rejeitados ou daqueles cuja proteção internacional tenha sido retirada, a Comissão se compromete a elaborar e revisar periodicamente uma lista de “Estados terceiros seguros” que, em sua opinião, cumprem as condições necessárias para receber os expulsos, sem prejuízo das disposições das convenções internacionais (SOLER GARCÍA, 2020: 66). Felizmente, dada a longa lista de violações de direitos observadas até o momento, a doutrina tanto do Tribunal Europeu de Direitos Humanos quanto do Tribunal de Justiça da União Europeia limitou a generosidade com que o executivo da União está disposto a reconhecer essa polêmica condição a Estados que duvidosamente cumprem as garantias exigidas.⁴⁹

E) Por fim, vale a pena mencionar a considerável mudança de perspectiva introduzida pelo Pacto sobre Migração e Asilo para lidar com situações consideradas de “crise e força maior”.⁵⁰ Assim, o foco é deslocado das necessidades das pessoas que buscam proteção afetadas por circunstâncias extraordinárias para as necessidades dos Estados-Membros. Dessa forma, a ênfase é colocada no fato de que tais eventos incomuns comprometem sua capacidade de gerenciar a contenção e a rejeição, um fato que parece ser mais preocupante do que fornecer proteção para aqueles que buscam acolhimento no território da União em situações excepcionais que são definidas como crise e força maior. O objetivo é, portanto, dar uma resposta a influxos maciços, que podem resultar no colapso do sistema de asilo; crises que podem ser provocadas, como uma nova variante, como consequência da instrumentalização da migração, no âmbito de “estratégias híbridas”, para fins desestabilizadores (CASSARINO, 2022, p. 6). Por sua vez, invoca-se o conceito redundante de força maior, que está vinculado a circunstâncias anormais e imprevisíveis e, portanto, supervenientes, como catástrofes naturais ou pandemias. Ambas as situações, esclarecidas pelos Estados envolvidos à Comissão, permitirão, em vez da exigência das habituais medidas de solidariedade e apoio “à la carte”, a ativação de exceções às regras de procedimento e gestão de asilo, que enfraquecem e debilitam as garantias que acompanham esse procedimento (ARENAS HIDALGO, 2022, p. 30), que já implica restrições para os solicitantes de asilo. Assim, mais uma vez, pode-se observar como o enfoque securitário, com o objetivo obsessivo de fechar as fronteiras, se impõe a qualquer

⁴⁹ STJUE de 4 de outubro de 2024 (Grande Câmara), referente ao Processo C-406/22, que diz respeito a um pedido de decisão prejudicial do Tribunal Regional de Brno, República Tcheca, relativo aos processos entre CV v. o Departamento de Política de Asilo e Migração do Ministério do Interior da República Tcheca. ECLI: EU: C: 2024: 841.

⁵⁰ Regulamento (UE) 2024/1359 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo e que altera o Regulamento (UE) 2021/1147. DO L 2024/1359. 22.5.2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL_202401359.

demanda individualizada de acolhimento, orientada pelo desejo de garantir a dignidade dos mais vulneráveis.

4 Conclusões

A maioria das pessoas que chegam na Europa o faz por motivos de trabalho ou familiares, e apenas uma pequena fração delas entra na União de forma irregular, pois não tem permissão ou não tem outra opção de entrada. A busca de proteção internacional, seja qual for a forma, é outro motivo pelo qual as pessoas desejam ser admitidas no território da União. Esta está cada vez mais dependente da imigração para sustentar sua força de trabalho a fim de atender às necessidades de seu próprio mercado de trabalho, claramente insuficiente. Para isso, ela precisa abordar a construção de uma narrativa positiva sobre a imigração, o que requer um debate público, que atualmente não existe, para aumentar a conscientização pública sobre como gerenciar adequadamente um fenômeno social que não é de forma alguma cíclico e que gera benefícios tanto para quem chega quanto para quem o recebe. Essa narrativa deve servir como um incentivo para a criação de canais de migração regulares, legais, ordenados e seguros. No entanto, a ausência desse debate público alimentou abordagens populistas e xenófobas que demonizam e instrumentalizam a migração, retratando-a como uma ameaça, como uma concorrência desleal que restringe as oportunidades para os cidadãos nacionais. A chamada “crise dos refugiados” provocou não apenas mudanças demográficas, mas também culturais nos Estados que compõem a União Europeia. Sua consequência mais duradoura foi a adoção, em grande parte reativa, da “abordagem securitária”, que passou a inspirar as novas políticas da União sobre controle de fronteiras, asilo e imigração. Dessa forma, foi consolidada uma política de segurança sem apoio, forjada no interesse exclusivo dos Estados-Membros que se consideram ameaçados, de muitas maneiras diferentes, pelo aumento dos fluxos migratórios, independentemente de sua motivação política ou econômica. Dessa forma, a União vem insistindo na criação de canais e instrumentos de contenção e rejeição de migrantes irregulares, que estão longe de expressar uma política migratória comum genuína, racional e humanitária. Para isso, o novo Pacto sobre Migração e Asilo assumiu a forma de um conjunto abrangente de disposições que resultam em controles mais intensos e eficazes, visando à contenção e à rejeição daqueles que não são considerados dignos de entrar ou permanecer legalmente no território da União.

Migration, solution or problem? The biased response of the European Union

Abstract: Most people who come to Europe do so for work or family reasons. And only a small fraction of them enter the Union irregularly, as they are not allowed or have no other option of entry. The search for international protection, in any of its forms, is another reason why people wish to be admitted to the territory of the Union. The Union increasingly depends on immigration to sustain its active population, in order to meet the needs of its own labour market, which is clearly insufficient. To this end, it is necessary to address the construction of a positive narrative about immigration, which requires a public debate that is currently lacking, through which the population is made aware of how to properly manage a social phenomenon, in no way temporary, that generates benefits for both those who arrive and those who receive. This narrative should serve as an incentive for the creation of regular, legal, orderly and safe migration routes. However, misinformation and the absence of such public debate have fuelled populist and xenophobic approaches, through which migration is demonised and exploited, and is portrayed as a threat, as unfair competition that restricts opportunities for nationals. The so-called “refugee crisis” brought about a change, not only demographic but also cultural, in the States that make up the European Union. Its most lasting consequence was the adoption, largely reactive, of the “security approach” that has come to inspire the Union’s new policies on border control, asylum and immigration, which has encouraged an unsupportive policy, forged in the exclusive interest of those Member States that consider themselves threatened, in very different ways, by the increase in migratory flows. In this way, the Union has been insisting on the creation of channels and instruments of containment and rejection, which are far from expressing an authentic, rational and humanitarian common migration policy. To this end, the new Pact on Migration and Asylum has been set out in a comprehensive set of provisions that result in more intense and effective controls, aimed at containing and rejecting those who are not considered worthy of entering or remaining legally in the territory of the Union.

Keywords: European Union. Migration. International protection. Refugee crisis. Security approach. Border control policies. Asylum and immigration. Pact.

Summary: **1** Evidence and perceptions of the migration phenomenon – **2** The paradigm shift. The adoption of the security approach after the “refugee crisis” – **3** Evaluation of the new European Union Pact on Migration and Asylum – **4** Conclusions – References

Referências

- ABRISKETA URIARTE, J. A dimensão externa do direito da União Europeia em matéria de refúgio e asilo: um exame desde a perspectiva do *non-refoulement*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 56, p. 119-158, 2017.
- ABRISKETA URIARTE, J. The European Pact on Migration and Asylum: border containment and frontline States. *European Journal of Migration and Law*, v. 24, n. 4, p. 463-488, 2022.
- ARENAS HIDALGO, N. La primera activación de la Directiva 2001/55/EC. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 44, 2022.
- AKKERMAN, T. Partidos de extrema derecha y política de inmigración en la UE. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, p. 49-62, 2018.
- ARANGO, J.; MAHÍA, R.; MOYA, D.; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. El año de los refugiados. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, p. 12-26, 2016.
- BOLLO AROCENA, M^a D. Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento. *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 60, p. 219-264, 2019.

CANO LINARES, M^a A. Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 41, p. 219-234, 2016.

CARRERA, S.; DEN HERTOOG, L.; STEFAN, M. The EU-Turkey Deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies. In: CARRERA, S.; SANTOS VARA, J.; STRIK, T. (ed.). *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis: legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2019. p. 155-173.

CASSARINO, J. P.; MARÍN, L. The Pact on Migration and Asylum: turning the European territory into a non-territory. *European Journal of Migration and Law*, v. 24, n. 1, p. 1-26, 2022.

CASSARINO, J. P. An unsettling déjà-vu: the May 2021 Ceuta events. *European Papers: A Journal on Law and Integration*, v. 7, n. 1, p. 79-85, 2022.

DE HAAS, H. *How migration really works: a factful guide to the most divisive issue in politics*. Trad. esp. Barcelona: Península, 2023.

DEL VALLE GÁLVEZ, A. Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 55, p. 759-777, 2016.

FERNÁNDEZ ROJO, D. Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas FRONTEX, EASO y EUROPOL. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 61, p. 1013-1056, 2018.

FERRAJOLI, L. Políticas contra los migrantes y crisis de la civilización jurídica. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n. 18, p. 29-52, 2019.

GABRIELLI, L. La externalización europea del control migratorio: ¿la acción española como modelo? *Anuario CIDOB de la Inmigración*, p. 126-152, 2017.

GARCÍA ANDRADE, P. EU external competences in the field of migration: how to act externally when thinking internally. *Common Market Law Review*, v. 55, p. 157-200, 2018.

GARCÍA MAHAMUT, M^a R. La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el SECA. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, p. 211-238, 2016.

GARCÍA MAHAMUT, M^a R.; VIGURI CORDERO, J. La protección de los datos personales de los solicitantes de protección internacional en el nuevo Sistema Europeo Común de Asilo: grandes desafíos y graves deficiencias. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 44, p. 237-270, 2019.

GARCÍA COSO, E. *La regulación de la inmigración irregular: derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi, 2014.

GÓMEZ ARANA, A.; MCARDLE, S. The EU and the migration crisis: reinforcing a security-based approach to migration? In: CARRERA, S.; SANTOS VARA, J.; STRIK, T. (ed.). *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis: legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2019. p. 272-289.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, C. La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos*, ARI 67/2015. Disponible em: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-los-refugiados-y-la-respuesta-europea/>.

GONZÁLEZ VEGA, J. A. Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la "crisis de los refugiados"). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 56, p. 27-75, 2017.

HATTON, T. J. Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy. *Economic Policy*, v. 91, p. 447-496, 2017. Disponible em: <https://doi.org/10.1093/epolic/eix009>.

JANER TORRENS, J. D. El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 61, p. 899-932, 2018.

MARÍN, L.; SPENA, A. The criminalization of migration and European (dis)integration. *European Journal of Migration and Law*, v. 18, n. 2, p. 147-156, 2016.

MARTÍNEZ ALARCÓN, M^a L. *La política europea de protección internacional*. Sistema Europeo Común de Asilo. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2018.

MARTÍNEZ ALARCÓN, M^a L. Sistema Europeo Común de Asilo y solidaridad en el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. In: VVAA. *La Constitución como forma de la democracia*: libro homenaje a Paloma Biglino. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024. p. 481-497.

MITSOLENGAS, V.; MORENO-LAX, V.; VAVOULA, N. *Securitising asylum flows: deflection, criminalisation and challenges for human rights*. Leiden: Brill, 2020.

MORENO-LAX, V. La (des)confianza mutua en el sistema europeo común de asilo: la excepcionalización de los derechos fundamentales. In: ABRISKETA URIARTE, J. (coord.). *Políticas de asilo de la UE: convergencias entre las dimensiones interna y externa*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2021. p. 191-222.

MORGADES GIL, S. *De refugiados a rechazados: el sistema Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

NICOLISI, S. Going unnoticed? Diagnosing the right to asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *European Law Journal*, v. 23, n. 1-2, p. 94-117, 2017.

OLESTI RAYO, A. La crisis migratoria y la restauración de los controles en las fronteras interiores del espacio Schengen. *Revista Española de Derecho Internacional*, v. 68, n. 1, p. 243-267, 2016.

PARDOS PRADO, S. Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en Europa. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, p. 51-66, 2019.

PIZZOLO, C. El derecho a un recurso efectivo para los requirentes de asilo. *Integración Regional & Derechos Humanos*, v. 2, p. 40-89, 2019.

PORRAS RAMÍREZ, J. M^a. El Sistema Europeo Común de Asilo y la crisis de los refugiados: un nuevo desafío de la globalización. *Revista de Estudios Políticos*, n. 175, p. 207-234, 2017.

PORRAS RAMÍREZ, J. M^a. El reto de construir una política migratoria común en la Unión Europea. *La Ley. Unión Europea*, n. 82, p. 1-32, 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PORRAS RAMÍREZ, José María. Migração, solução ou problema? A resposta enviada da União Europeia. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 19, n. 52, p. 21-46, jan./jun. 2025.

Recebido em: 20.5.2025.

Aprovado em: 26.5.2025.

Cota convite.