

## **A COERÊNCIA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS, DE ASILO E DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA: entre a retórica e a prática na defesa do Estado de Direito**

**José Díaz Lafuente**

Universidade Complutense de Madrid

### **RESUMO**

Ao longo da integração europeia, a proteção do Estado de direito emergiu como uma dimensão central da identidade da União Europeia, não apenas como um elemento fundamental do ADN da UE, comum a todos os seus Estados-Membros, mas também como um critério para a adesão dos países candidatos à UE e um elemento-chave da identidade externa da UE como poder normativo internacional. Este artigo apresenta uma análise crítica da coerência interna e externa das políticas de migração, asilo e gestão de fronteiras da União Europeia entre a retórica legislativa e a realidade operacional na prossecução de um modelo de gestão e governança comunitária baseado no respeito pelo Estado de Direito como valor jurídico constitucional, dada a atual tendência de renacionalização das fronteiras entre os Estados, a profunda desumanização predominante nessas políticas e a fragmentação existente entre os Estados-Membros em conformidade com as normativas comumente adotadas. Com tal objetivo, seguindo uma metodologia qualitativa, analisa-se primeiro a relação direta entre a defesa efetiva do Estado de direito e o cumprimento das normas que regem as políticas migratória, de asilo e gestão de fronteiras e, em seguida, revisa-se os mecanismos judiciais, convencionais e políticos para a proteção do Estado de direito na União Europeia e sua aplicação neste domínio.

**Palavras-chave:** União Europeia. Estado do direito. Política migratória. Política de asilo. Gestão de fronteiras.

### **THE COHERENCE OF MIGRATORY POLICIES, ASYLUM AND MANAGEMENT OF THE BORDERS OF THE EUROPEAN UNION: between rhetoric and practice in defending the Rule of Law**

### **ABSTRACT**

Throughout European integration, the protection of the rule of law has emerged as a central dimension of the European Union's identity, not only as a fundamental element of the EU's DNA, common to all its Member States, but also as an accession criterion of candidate countries to the EU and a key element of the EU's external identity as a global normative power. This article presents a critical analysis of the internal and external coherence of migration, asylum and border management policies of the European Union between legislative rhetoric and operational reality in the pursuit of a management and governance model based on the respect of the rule of law as a constitutional legal value, given the current trend of renationalization of the borders between States, the profound dehumanization prevalent in these policies and the existing fragmentation among Member States in the compliance of the commonly adopted regulations. To this end, following a qualitative methodology, it is first analyzed the direct relationship between the effective defense of the rule of law and the compliance with the rules governing migration, asylum and border management policies,

and then it reviews the judicial, conventional and political mechanisms for the protection of the rule of law in the European Union and its application in this specific field.

**Keywords:** European Union. Rule of law. Migration policy. Asylum policy. Border management.

Recebido em: 30/06/2021

Aceito em: 03/07/2021

## INTRODUÇÃO

O Estado de Direito é consagrado, juntamente com a democracia e o respeito pelos direitos humanos, como um dos valores em que se assenta a União Europeia. O Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) destaca a sua “herança espiritual e moral” e, no atual Tratado de Lisboa, o Estado de Direito é reconhecido tanto como um “valor universal” como um “princípio fundamental”. É mencionado no Preâmbulo do Tratado da União Europeia (TUE) como um valor que encontra a sua origem “nas heranças culturais, religiosas e humanistas da Europa” e, posteriormente, como um princípio ao qual a União Europeia adere. Por seu turno, o artigo 2.º do TUE estabelece que “a União assenta nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os das pessoas pertencentes às minorias” (2009).

Deste catálogo de valores, que, nas palavras de Häberle, se destina a constitucionalizar a União, o Estado de Direito se destaca, em particular, por constituir o eixo sobre o qual se articula o constitucionalismo democrático e o projeto de integração europeia (2004, p.14). Além disso, o Estado de Direito, por força do artigo 21.º do TUE, é também um dos princípios em que assenta a ação externa da União Europeia e o seu cumprimento, nos termos do artigo 49.º do TUE, constitui um pré-requisito para adesão de novos países à UE.

Embora o processo de integração política da União Europeia implique a progressiva superação das estruturas tradicionais do Estado-nação tendendo, como assinalou Habermas, “à uma comunidade homogênea que representa um Estado com diferentes nacionalidades e línguas” (1992, p. 15), isso não significa que atualmente os Estados parcialmente soberanos não mantenham mais sua força estruturante. Isso ocorre principalmente em questões próximas ao núcleo duro da soberania do Estado, onde, entre outras, se encontram as relações externas, a política migratória e de asilo e a gestão das fronteiras. É por isso que é necessária a existência de uma política migratória e de asilo da EU, enquanto, como considera Trujillo Herrera, supõe um “elemento indispensável de reforço de uma estratégia de Estado numa Europa integrada” (2003, p.444).

A manifesta preocupação do legislador comunitário pelo abuso do direito de asilo por parte dos migrantes por questões econômicas e o receio dos Estados-Membros de uma utilização indevida do espaço das liberdades pelo crime internacional contribuem para reforçar o surgimento de uma ação comunitária restritiva em relação às políticas migratória, de asilo e de gestão das fronteiras. Deparamo-nos com uma *démocratie sécuritaire* (CALOZ-TSCHOPP, 1995, p.20), na qual, em um plano fático, além da retórica institucional, o que prevalece é a proteção do nosso espaço interior comum contra as ameaças dos fluxos migratórios estrangeiros.

É uma questão sobre a qual o Tribunal de Justiça da UE tem se pronunciado recentemente, seguindo a estratégia da Comissão de iniciar processos por infração, acusando os governos da República Checa, Hungria e Polônia por se recusarem a cumprir as decisões relativas à realocação temporária dos requerentes de proteção internacional adotadas pelo Conselho em setembro de 2015, logo após a chegada de mais de um milhão de migrantes em fuga da guerra da Síria e do Iraque, destacando o caráter vinculativo e a solidariedade subjacente das normativas adotadas em matéria de migração e asilo.

Perante um contexto de divisão e incumprimento por parte dos Estados-Membros, o Tribunal do Luxemburgo, no seu pronunciamento de 2 de abril de 2020 sobre o processo “Comissão c. Polónia, Hungria e República Checa” (C-715/17, C-718/17 e C-719/17) destacou que a manutenção da ordem pública e a salvaguarda da segurança interna não podem servir de desculpa generalizada para a não aplicação da legislação comunitária aprovada no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça da UE (nos termos do artigo 75.º do TFUE).

Além disso, a política migratória e de asilo constitui uma questão que polariza e divide a cidadania europeia, que suscita aversão e solidariedade em partes iguais e que serve para promover o discurso de ódio e a discriminação. Segundo o Parlamento Europeu, na Resolução sobre o aumento da violência neofascista na Europa (2018/2869), com base em dados publicados pela Europol, a Agência da União Europeia responsável por garantir o cumprimento da lei, o número de pessoas detidas por crimes de xenofobia duplicou nos últimos cinco anos (2018, p. i).

É uma questão que requer uma reflexão profunda porque gera uma grande preocupação entre os cidadãos europeus. De fato, a migração trasladou-se para o primeiro plano entre as questões que mais preocupam os cidadãos europeus na última década, sendo a questão que mais cresceu em relevância nos últimos dez anos. Uma preocupação que se apresenta como o terreno fértil ideal para um crescente reconhecimento eleitoral das correntes políticas populistas, nacionalistas e xenóforas que terminam afetando al funcionamento democrático dos Estados e ao respeito pelo Estado de direito.

Se no Eurobarômetro<sup>1</sup> da primavera de 2010, a questão da migração foi apresentada como uma das questões que menos preocupou os cidadãos europeus, com 4% de interesse entre os inquiridos (COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p.14). No Eurobarômetro do outono de 2019, antes da pandemia produzida pela COVID-19, mais de um terço dos europeus considerava a migração o

---

<sup>1</sup> O Eurobarómetro é um conjunto de inquéritos efetuados periodicamente pela Comissão Europeia desde 1973. A sua principal função é analisar e sintetizar a opinião pública sobre determinadas questões relacionadas com a União Europeia nos estados membros, sendo assim um dos instrumentos de maior relevância para analisar a evolução da opinião dos cidadãos. Os resultados são publicados pela Seção de Análise de Opinião Pública.

problema mais importante que a UE enfrentava, com 34% de interesse entre os inquiridos, à frente das alterações climáticas (24%), da situação económica (18%) ou do terrorismo (15%) (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). No Eurobarômetro da última primavera de 2021, em um contexto marcado pelos impactos na saúde pública, na economia, no mercado de trabalho e nas limitações na circulação de pessoas devido à pandemia, houve uma diminuição para uns ainda elevados 18%, sendo a primeira vez que a migração não é uma das três preocupações europeizadas cidadãos europeus desde o outono de 2014. (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

## **1. O VALOR DO ESTADO DE DIREITO NA UNIÃO EUROPEIA: MECANISMOS DE PROTEÇÃO**

O reconhecimento do Estado de Direito como valor universal e como princípio fundamental da União Europeia apresenta um duplo sentido: por um lado, a União é definida como uma comunidade de Direito em que as suas instituições e os Estados-Membros não podem escapar ao controle da conformidade dos seus atos com a constitucionalidade dos tratados, segundo a já clássica fórmula adotada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no acórdão do processo *Os Verdes*, de 23 de abril 1986. Por outro lado, a União Europeia é constituída como uma União de Estados, todos eles obrigados a respeitar as exigências do Estado de Direito como norma jurídica da União, o que é, portanto, vinculativo tanto para os Estados-Membros como para a própria União.

Segundo Lucas Areizaga, o Estado de Direito previsto no artigo 2.º do TUE “constitui um reflexo das tradições constitucionais comuns e a sua conceituação é, por si só, tanto em nível nacional como em nível europeu, um desafio” (2020, p.556). Embora não exista um conceito unívoco, há uma lista não exaustiva dos princípios e normas que derivam do Estado de Direito (RIPOL CARULLA, 2018, p.778). A própria Comissão Europeia, na sua Comunicação de 11 de março de 2014, intitulada “Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito”, incluiu uma série de princípios derivados do Estado de direito, reconhecidos novamente no seu recente Relatório sobre o Estado de Direito em 2020:

Os princípios como a legalidade, que requer um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista; a segurança jurídica; a proibição do exercício arbitrário do poder executivo; a tutela jurisdicional efetiva por tribunais independentes e imparciais e a fiscalização jurisdicional efetiva, incluindo o respeito dos direitos fundamentais; assim como os princípios da separação de poderes e da igualdade perante a lei. (Comissão Europeia, 2020, p.1).

Desta forma, a Comissão reconhece este princípio constitucional primário como um princípio guarda-chuva que engloba diferentes garantias de índole processual e substantiva que são essenciais

para a proteção dos direitos fundamentais e que constituem um princípio com natureza de valor interpretativo. (PECH, 2010).

A recente jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia é também de particular importância para a concretização do conceito de Estado de Direito e sua aplicação em políticas migratórias, de asilo e de gestão das fronteiras. Para além da referida decisão no processo *Os Verdes*, em 1986, o qual consagrou a Comunidade Europeia como uma comunidade de Direito, o Tribunal do Luxemburgo tem decidido repetidamente especificar o conceito e o âmbito do Estado de Direito na UE. Destaca-se o acórdão do paradigmático processo *Kadi* (TJUE 2008, p.23), o qual reconheceu que a proteção dos direitos fundamentais emana do Estado de Direito; o processo *Rosneft* (TJUE, 2017, pp. 72-75), no qual se vinculou a proteção do Estado de direito à garantia da proteção judicial efetiva; ou no processo *ASJP* (TJUE 2018, pp. 41-44) o qual decompôs os diferentes elementos do valor do Estado de Direito, vinculando-o não só à sua própria jurisdição, mas também à colaboração judicial com os juízes e tribunais nacionais através da questão prejudicial e apontando a independência judicial como elemento essencial de si mesmo. (LUCAS AREIZAGA, 2020, p. 522).

Também deve ser enfatizado que a União Europeia dispõe de mecanismos de proteção do Estado de Direito de diferentes naturezas: judiciais, convencionais e políticas. Tais mecanismos não são exclusivos ou interdependentes, ou seja, "um procedimento desenhado pelos Tratados para tratar de um problema específico não exclui a aplicação de outros instrumentos possíveis que tenham a mesma finalidade". (VON BOGDANDY *et al*, 2017, p. 29).

Em primeiro lugar, a União Europeia dispõe do recurso de infração, que constitui o denominado processo judicial, regulado nos artigos 258 a 260 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que permite o controle pelo Tribunal de Justiça da União Europeia do cumprimento das obrigações estabelecidas nos Tratados pelos Estados-Membros. Perante as recentes ameaças ao Estado de Direito na Polónia e na Hungria, a União Europeia reagiu dando prioridade à resposta judicial com recurso por infração. (RIPOL CARULLA, 2018, p. 790).

Em segundo lugar, o artigo 7.º do Tratado da União Europeia, que regula a forma convencional reconhecida pela primeira vez no Tratado de Amsterdam, estabelece dois procedimentos contra a violação do Estado de Direito por parte de um Estado-membro: o mecanismo preventivo e o mecanismo sancionatório. O mecanismo preventivo (seção 1ª do artigo 7º do TUE) pode ser acionado no caso de "risco óbvio de violação grave" do Estado de Direito num Estado-membro. A Comissão, o Parlamento Europeu ou um terço dos Estados-membros podem instalar o Conselho, por maioria de 4/5 dos Estados e após aprovação do Parlamento Europeu, e determinar a existência desse risco.0

Por seu turno, o mecanismo sancionatório (2ª seção do artigo 7.º do TUE) só pode ser acionado caso seja constatada “a existência de uma violação grave e persistente por um Estado-membro dos valores mencionados no artigo 2º”, mas a sua aplicação requer uma decisão unânime do Conselho Europeu, com exceção do Estado afetado pelo procedimento. Uma vez realizada a votação, o Conselho pode decidir, por maioria qualificada, suspender certos direitos do Estado-membro em causa, "incluindo o direito de voto" no Conselho.

Esse procedimento resulta complexo, tanto que o ex-Presidente da Comissão, Barroso, o chamou de "opção nuclear" (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 1). Com efeito, não só as regras de votação são muito rígidas, com condições quase impossíveis de serem cumpridas na prática, mas também o procedimento não obedece a nenhum calendário vinculativo e o Conselho não está sujeito a qualquer mandato judicial. Além disso, o artigo 7.º do TUE, sem dúvida, padece de uma fase intermédia que permita uma aplicação mais gradual da eventual sanção.

Atualmente, ou o procedimento não é iniciado ou, caso seja iniciado, não se traduz em resultados, como a perda de direitos no Conselho, dada a unanimidade exigida. Nesse sentido devem ser consideradas sanções menos graves, entretanto mais realistas e, portanto, potencialmente mais eficazes. (BONNECARRÈRE E LECONTE, 2021, p. 42).

Por último, convém destacar os mecanismos de natureza política que a UE também possui para a proteção do Estado de Direito. Nas Orientações Políticas da Comissão Europeia de 2019 a 2024, publicadas pela atual Presidenta Ursula von der Leyen, enfatiza-se que “o reforço do Estado de Direito é uma responsabilidade partilhada por todas as instituições da UE e por todos os Estados-membros e se apresenta o estabelecimento de um novo mecanismo europeu abrangente em matéria de Estado de Direito que seja aplicável à toda UE, com a elaboração de um relatório anual objetivo pela Comissão”. (VON DER LEYEN, 2019, p. 17).

O mecanismo é concebido como um processo anual de promoção do Estado de Direito e de identificação do aparecimento ou agravamento de possíveis ameaças, com base num diálogo entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu em conjunto com os Estados-membros, os parlamentos nacionais, a sociedade civil e outras partes interessadas, como a Comissão de Veneza do Conselho da Europa. O Relatório sobre o Estado de Direito constitui o principal instrumento deste novo processo.

Este mecanismo reforça e complementa outros instrumentos da UE: o Painel de Avaliação da Justiça da UE, uma ferramenta de informação comparativa anual destinada a ajudar a UE e os seus Estados-membros a melhorarem a eficácia dos sistemas judiciais nacionais, fornecendo objetivos de dados fiáveis e comparáveis entre vários indicadores relevantes para a avaliação da eficiência,

qualidade e independência dos sistemas judiciários em todos os Estados-membros (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, p. 1); o Semestre Europeu, pelo qual são consideradas questões relacionadas com o Estado de Direito, na medida em que têm impacto sobre o ambiente empresarial, o investimento, o crescimento econômico e o emprego; e o instrumento financeiro da UE *Next Generation*, recentemente adotado, que, ao introduzir a condicionalidade financeira, “incentiva os Estados-Membros a levarem a cabo reformas estruturais nas áreas em que atua”. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, p. 3).

Recorde-se que, em maio de 2018, sob a presidência de Juncker, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento para reduzir ou suspender o financiamento da UE se um Estado-membro não respeitar o Estado de Direito (COMISSÃO EUROPEIA, 2018). Ligar o Estado de Direito aos fundos europeus tem sido o principal objetivo das negociações para superarem o veto da Hungria e da Polónia ao Fundo de Recuperação da UE *Next Generation* e aos orçamentos da UE. O veto foi vencido, após pressões exercidas principalmente pela Alemanha, com uma concessão mínima: uma declaração do Conselho Europeu pela qual se compromete a aplicar o Regulamento que condiciona as ajudas ao respeito ao Estado de Direito de forma justa e não discriminatória. (CONSELHO EUROPEU, 2021, p. 1).

## **2. A APLICAÇÃO DOS MECANISMOS PARA A PROTEÇÃO DO ESTADO DE DIREITO ÀS POLÍTICAS MIGRATÓRIA, DE ASILO E DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS**

Perante um cenário marcado pelo encerramento indiscriminado das fronteiras nacionais por razões de saúde pública e de segurança nacional, o Tribunal de Justiça da União Europeia, na sua qualidade de intérprete supremo do Direito comunitário, pronunciou-se sobre o carácter vinculativo e a subjacente solidariedade das normativas comumente adotadas em matéria migratória e de asilo e sobre os limites do exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de salvaguarda da segurança interna como pretexto para a não aplicação da normativa adotada no espaço de liberdade, segurança e justiça da EU. (Artigo 75º do TFUE).

Recorde-se que, numa posição coerente e estratégica em defesa do Estado de Direito e da obrigatoriedade das normas jurídicas comunitárias, em dezembro de 2017, a Comissão Europeia decidiu iniciar uma ação contra a República Checa, a Hungria e a Polónia no Tribunal de Justiça da União Europeia por se recusarem a cumprir as decisões adotadas pelo Conselho em setembro de 2015 para a recolocação temporária dos requerentes de proteção internacional, momento em que mais de um milhão de migrantes tinham chegado à Europa, a maioria fugindo da guerra da Síria e do Iraque.

No final, apenas cerca de 40.000 requerentes de proteção internacional conseguiram ser realocados, falhando a tentativa de distribuir as responsabilidades de forma equitativa, em coerência com o artigo 80 do Tratado sobre o Funcionamento da UE, e causando uma das principais crises políticas da União Europeia da última legislatura, enquanto a questão migratória se consolidou como um fator-chave no reconhecimento eleitoral dos partidos nacionalistas, xenófobos e de extrema direita.

Na recente decisão, emitida em 2 de abril de 2020, o Tribunal de Luxemburgo estimou os recursos por incumprimento apresentados pela Comissão contra estes três Estados-membros por violação das suas obrigações ao abrigo do Direito da União “por não indicar periodicamente, e, pelo menos, de três em três meses, um número adequado de requerentes de proteção internacional que podiam ser recolocados rapidamente no seu território, nem, por conseguinte, as posteriores obrigações de recolocação que lhes incumbiam”. (TJUE, 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17<sup>2</sup>).

Por seu turno, o TJUE estabeleceu um critério jurisprudencial que, sem dúvida, iluminará os casos presentes e futuros em que a política migratória da UE volte a enfrentar-se ao binômio, cada vez mais conflituoso e que tanto dividiu os Estados-membros nos últimos anos na política migratória e de asilo, entre a necessária solidariedade coletiva perante a segurança interna nacional e a ordem pública.

Neste sentido, diante da defesa apresentada pelos governos da Polónia e da Hungria por intermédio da qual justificavam a não aplicação das referidas regras comunitárias na manutenção da ordem pública e na salvaguarda da segurança nacional, o Tribunal do Luxemburgo rejeitou a possibilidade de argumentar tais motivos de uma forma generalizada. Assim, sublinhou que, no domínio da recolocação dos requerentes de proteção internacional, “os motivos razoáveis para considerar um requerente de proteção internacional como um perigo para a segurança nacional ou ordem pública só podem ser invocados pelas autoridades do Estado-membro de recolocação se existirem motivos coerentes, objetivos e precisos que permitam suspeitar que o requerente em causa representa um perigo dessa natureza, atual ou potencial”.

Outra aplicação recente de um mecanismo de proteção do Estado de Direito na União Europeia, é a que vincula a defesa deste valor jurídico ao cumprimento da normativa migratória e do asilo na União Europeia, sendo este um caso de natureza política resultando na publicação do primeiro “Relatório sobre o Estado de Direito na UE”, em setembro de 2020. Este Relatório constitui uma das

---

<sup>2</sup> Artigo 5.º, n.º 2, da Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional, e artigo 5.º, n.º 2 da Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.

principais iniciativas do programa de trabalho da Comissão atual e faz parte do mecanismo europeu abrangente sobre o Estado de Direito anunciado nas mencionadas Orientações Políticas da Comissão.

Em grande parte, em resposta ao chamado retrocesso democrático, a Comissão centra-se neste relatório para a análise de vários domínios em cada Estado-membro, abrangendo quatro pilares principais, quais sejam, sistemas judiciários nacionais, luta contra a corrupção, pluralismo político e liberdade de comunicação, também se atentando a outras questões institucionais relacionadas aos controles essenciais para um sistema eficaz de governança democrática. (VASILIKI E HOWARTH, 2020).

O primeiro relatório sobre o Estado de Direito na UE concluiu que o Estado de Direito enfrenta desafios significativos em alguns Estados-membros, especialmente na Hungria e na Polônia, onde os sistemas judiciários estão ameaçados. O Relatório também expressa sua preocupação com a independência do sistema judiciário e da corrupção na Bulgária, Croácia, República Tcheca, Hungria, Malta, Romênia e Eslováquia. Conforme esperado, a Hungria rejeitou imediatamente o Relatório como irrelevante e tendencioso, argumentando que eles estão sendo injustamente atacados com constantes acusações discriminatórias da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). Além disso, o Relatório destaca que na Itália algumas ONGs, especialmente no que diz respeito a certas questões, como a migração, estão sendo objeto de campanhas de difamação. Do mesmo modo, sublinha que, na Grécia, algumas organizações da sociedade civil ativas no domínio da migração expressaram preocupações relacionadas com a redução do seu espaço de ação. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, p. 28).

### **3. A REVISÃO DA COERÊNCIA INTERNA E EXTERNA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS, DE ASILO E DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA**

Desde o Acordo de Schengen, de 1985, quando “a livre circulação num espaço sem fronteiras internas exigiria uma gestão comum, ou pelo menos harmonizada, das fronteiras externas da UE, bem como a afirmação de uma política comum migratória e de asilo” (SANAHUJA, 2016, p. 16), até o atual Tratado de Lisboa de 2009, pelo qual o regime de distribuição de competências dos pilares do Tratado de Maastricht desaparece, reconhecendo tanto o processo legislativo ordinário para todas as questões migratórias e de asilo, como a faculdade do Tribunal de Justiça da UE para se pronunciar nestas matérias, avançou-se na construção de uma política comum migratória e de asilo que se tornou um modelo de política fragmentado onde convergem e divergem instrumentos e medidas de vários tipos e naturezas em matéria de migração, asilo e controlo de fronteiras (DÍAZ LAFUENTE, 2020, p. 480).

Um dos principais fatores, como destacado por Sanahuja (2016), que mais afetou a resposta à recente crise migratória foi a limitada atribuição de poderes à UE e a permanência de vários aspectos centrais das políticas de migração, asilo e controle de fronteiras, muito sensível aos ciclos políticos e eleitorais.

Nesse sentido, é apropriado estabelecer uma diferença entre política de migração e política de asilo. Se, por um lado, a política de migração deve superar a sua visão de curto prazo e sua limitação a questões de segurança e controle de fronteiras para, a partir de uma abordagem abrangente, poder repensar o próprio modelo político de forma que responda às necessidades demográficas e laborais da UE a longo prazo e as razões subjacentes aos movimentos migratórios e os deslocamentos, a política de asilo, por sua vez, exige uma revisão dos instrumentos para alcançar o cumprimento efetivo das obrigações jurídicas internacionais, a repartição equitativa dos encargos e a defesa da solidariedade entre os Estados.

Assim, em primeiro lugar, recorde-se que o Título V (“Espaço de liberdade, segurança e justiça”) do Tratado de Lisboa confere às Instituições da UE faculdades para legislar sobre o regime de vistos de longa duração para migrantes e seus familiares, bem como suas medidas de integração social. Graças a esta disposição, a UE adotou normativas relativas aos requisitos de entrada e de residência de estrangeiros para efeitos de investigação, estudos, estágios, voluntariado, programas de intercâmbio estudantil ou projetos educativos, no âmbito das transferências dentro das empresas, para a contratação de trabalhadores temporários e para a contratação de estrangeiros altamente qualificados (o chamado "cartão azul").

Cabe perguntar-nos se, a partir desta competência atribuída, se podem ser adotados mais mecanismos de entrada regular de estrangeiros para evitar as máfias, o tráfico e o número de mortes no Mediterrâneo e, ao mesmo tempo, se pode melhorar a utilização da digitalização e das novas tecnologias para uma correspondência ideal entre o número de migrantes que tentam chegar à Europa e as necessidades demográficas e laborais na Europa<sup>3</sup>.

Outro dos domínios em que a UE já atribuiu competência, embora não tenha competência para harmonizar as legislações e regulamentações nacionais, é na promoção e apoio à ação dos Estados-membros com vista à integração dos nacionais de terceiros países que residem regularmente em seu território. Ressalta-se a relevância da inclusão social dos migrantes e o consequente

---

<sup>3</sup> Um exemplo pode ser a modernização necessária que pode ser realizada no sistema de visto para os migrantes que desejam entrar na UE por motivos de trabalho. Um sistema de visto atualizado deve ser capaz de detectar, por meio do *big data*, aqueles setores do mercado de trabalho em que poderia haver um certo déficit de trabalho ou um excesso de oferta de trabalho. Da mesma forma, as pessoas interessadas em vir à Europa para trabalhar em um sistema digitalizado deve ser capaz de apresentar o seu interesse às ofertas existentes na Internet, nas Delegações da UE nos seus países de origem, ou nos possíveis gabinetes de migração da UE criados para o efeito.

investimento financeiro necessário em programas e ações para esse fim, preconizando um modelo de política migratória cujo foco principal, além do controle de fronteiras e da entrada de migrantes, radique na adoção de políticas públicas de promoção efetiva dos direitos socioeconômicos que tenham como objetivo último o combate à xenofobia e à discriminação, em consonância com o disposto na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Como enfatiza Pinyol-Jiménez, a parcialização, a desconfiança e a lentidão têm acompanhado o debate sobre a migração na UE, sobre as quais planejam questões maiores, como as condições de vida dos migrantes no território União Europeia, seus direitos e sua incorporação nas sociedades de acolhimento (2019).

Esta é uma área em que a UE já tem competência e na qual deve avançar para garantir a sustentabilidade da política migratória e de asilo. Nesse sentido, o investimento financeiro em programas de educação é essencial, incluindo aqueles que buscam a formação de idiomas, a inclusão de crianças migrantes nos sistemas educacionais, a formação de professores e a promoção da educação em valores. Da mesma forma, devem ser repensados programas e ações de empregabilidade e qualificação profissional que promovam a inserção no mercado de trabalho, bem como programas de acesso à moradia básica e serviços de saúde e programas de promoção da participação ativa na sociedade (CONSELHO EUROPEU DE REFUGIADOS E EXILADOS, 2020, pp. 1-14),

Em segundo lugar, e dadas as lacunas existentes no regime de atribuição de competências em matéria migratória, poderia ser considerada a eventual revisão do Direito primário da UE neste domínio, em consonância com a resolução do Parlamento Europeu sobre a Conferência sobre o Futuro da Europa que, ao contrário da posição inicial do Conselho e da Comissão, apresenta é apresentada como objeto possível da mesma (PARLAMENTO EUROPEU, 2020).

Por um lado, há que recordar que os Estados-membros continuam mantendo o direito de determinar o número de migrantes que desejam residir no seu território, questão que fragiliza a coerência da política migratória da UE, dado o peso diferenciado dos encargos que devem assumir os Estados com base em suas características geográficas e dadas as dificuldades existentes para alcançar um consenso efetivo e solidário a esse respeito. Sem dúvida, esta é uma questão que deve ser revista para a construção de um modelo de política migratória mais eficiente, centralizado e, essencialmente, comum da UE, mas que, em última instância, depende da vontade política de cada Estado da UE.

Ao mesmo tempo, e apesar do fortalecimento das capacidades operacionais da Frontex, a anterior Comissão Juncker criou uma Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, com maior dotação de recursos humanos e materiais, dotação que continuará a crescer em função dos compromissos assumidos pela nova Comissão Von der Leyen, não há dúvida de que uma verdadeira política comum migratória requer uma revisão do regime de competências no domínio do controle

das fronteiras. Nesse sentido, como aponta Goig Martínez, “a realidade nos mostra que o controle e a vigilância das fronteiras ainda estão nas mãos de cada Estado; que FRONTEX apoia o trabalho de vigilância, mas não dispõe de meios próprios, e que os países não fronteiriços podem limitar o Espaço Schengen” (2015, p. 218).

Devem ser feitos progressos no sentido da criação de um verdadeiro Serviço Europeu de Fronteiras de caráter federalizado, que poderia incluir uma Guarda Costeira Europeia com pessoal, meios e infraestruturas próprios. Este novo serviço centralizado, segundo Betts e Collier, deveria ir além das atuais operações de "apoio" aos Estados-membros, podendo reconhecer a responsabilidade direta e independente da gestão da fronteira comum da União Europeia, integrando, por sua vez, todas as forças nacionais relevantes em um sistema de controle das fronteiras federalizado (2018, p.3).

Em qualquer caso, as prioridades da UE devem partir do imperativo de salvar vidas e garantir a dignidade e os direitos humanos de todos os migrantes e requerentes de asilo. É essencial que a proteção dos direitos humanos seja abordada de forma eficaz e interseccional, prestando a devida atenção às múltiplas vulnerabilidades que existem ao longo do processo migratório e de asilo.

O reconhecimento da vulnerabilidade, no atual quadro normativo e institucional da política migratória e de asilo da União Europeia, como categoria que obriga os Estados-membros a identificarem determinados fatores específicos dos requerentes de asilo e refugiados, e as consequentes medidas de adoção e garantias especiais no acolhimento e no procedimento de asilo, é, em princípio, compatível com o valor da igualdade reconhecido no Direito primário da União (artigo 2 do TUE), na sua dimensão material e substantiva.

Nesse sentido, a recente jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, em processos como o da *Comissão Europeia c. Hungria*, de 17 de dezembro de 2020, ou no processo *Haqbin*, de 12 de novembro de 2019, tem reconhecido a vulnerabilidade de certos grupos de requerentes de asilo, abordando principalmente não as características internas de tais grupos, mas as deficiências sistêmicas dos procedimentos de asilo para o acesso efetivo à proteção internacional e as condições de acolhimento de certos Estados-membros equivalentes a um tratamento desumano ou degradante proibido pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Segundo o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, a violação dos direitos dos migrantes e refugiados é uma realidade alarmante que tem aumentado nos últimos anos. As pessoas que conseguem entrar de forma irregular nos Estados-membros da UE são frequentemente criminalizadas, detidas e expulsas mesmo para países onde correm o risco de serem perseguidas e torturadas, em violação do princípio fundamental do direito à não repulsão (MIJATOVIC, 2020).

Tudo isso tem o objetivo principal de alcançar o equilíbrio necessário entre a legítima faculdade dos Estados membros de controlar suas fronteiras e garantir a segurança, com o cumprimento das obrigações jurídicas internacionais adquiridas (DÍAZ LAFUENTE, 2020, p. 482). Ao longo deste percurso, deve-se promover uma coordenação eficaz de busca e saída no transporte marítimo, promover a cooperação eficaz com as ONG, estabelecer mecanismos de prevenção e controle das violações dos direitos humanos através da cooperação com países terceiros e garantir o estabelecimento de rotas seguras e legais acessíveis à Europa. Ao mesmo tempo, deve-se questionar a adoção de medidas alternativas à detenção de migrantes, de acordo com os repetidos pronunciamentos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos<sup>4</sup> e dos Comitês das Nações Unidas criados ao abrigo do Tratado de Direitos Humanos<sup>5</sup>.

De acordo com a jurisprudência estabelecida do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, a detenção administrativa de migrantes, para efeitos de controle das fronteiras, ao abrigo do artigo 5.1.f da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, deve sempre constituir uma medida de último recurso, devendo ser evitada por qualquer meio e executada em total conformidade com as obrigações internacionais dos Estados (processo *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*, 2011, p. 216).

Em segundo lugar, um novo modelo das políticas migratórias e de asilo baseadas na promoção do Estado de Direito exige a revisão do sistema de distribuição de "cotas", bem como o desenvolvimento de novos instrumentos para garantir e incentivar o cumprimento da normativa comumente aceita.

Nesse sentido, a realocação dos requerentes de asilo deve ser estabelecida de forma vinculativa com base em uma fórmula de distribuição equitativa, que possa ser adaptada progressivamente, e que leve em consideração fatores como o PIB, a população, as taxas de desemprego e a proporção de pedidos de asilo recebidos nos Estados-membros. Nesse sentido, a distribuição equitativa poderia ser controlada por uma Agência Europeia de Asilo, herdeira do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), com a faculdade de emitir um Documento de Identidade de Asilo da UE válido para o espaço Schengen, e com recursos suficientes para avaliar diretamente os pedidos de asilo em fronteiras da União Europeia.

---

<sup>4</sup> Ver, entre outros, os processos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos: *Suso Musa c. Malta, O.M. c. Hungria, Saadi c. o Reino Unido, Z.A. e outros c. Rússia, Nolan e K. c. Rússia, Khlaifia e outros c. Itália, Mathloom c. Grécia, M.S.S. c. Bélgica e Grécia, Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta; Abdi Mahamud . Malta, Rahimi . Grécia; YohEkale Mwanje c. Bélgica, O.M. c. Hungria, Moustahi c França.*

<sup>5</sup> Ver o Comentário Geral Conjunto N° 4 (2017) do Comitê dos Direitos da Criança e do Comitê de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migratórios e seus Familiares sobre as obrigações dos Estados em relação aos direitos humanos das crianças no contexto da migração internacional nos países de origem, trânsito, destino e retorno. 16 de novembro de 2017.

Outro dos desafios pendentes e, possivelmente, um dos desafios que pode gerar maior impacto na adoção de medidas equitativas e na melhoria da gestão das políticas migratória e de asilo, reside no desenvolvimento de procedimentos de registo, comunicação e partilha de dados. De acordo com Di Salvo e Barslund, a natureza limitada, desatualizada e insuficiente dos dados restringe o nível da análise detalhada em qualquer emergência e, portanto, envolve o risco de enfraquecimento do processo de tomada de decisão e, potencialmente, a eficiência da ação política (2020, p.2).

A melhora do sistema de dados e estatísticas seria consistente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cuja meta 17.18 incentiva esforços para aumentar a disponibilidade de dados de alta qualidade, oportunos e confiáveis, também desagregados pelo status migratório. Além disso, é uma questão que já está na agenda política da UE desde que, em maio de 2018, a Comissão apresentou uma proposta de Regulamento sobre estatísticas comunitárias no domínio da migração e da proteção internacional (COMISSÃO EUROPEIA, 2018)<sup>6</sup>.

Paralelamente, deve ser proposta a adoção de um mecanismo de supervisão baseado na avaliação periódica de determinados indicadores, seguindo o modelo utilizado para a avaliação do Pilar Social Europeu, com relatórios periódicos fundamentados em dados atualizados, que servem para poder conhecer em pormenor as contribuições dos Estados-membros à todas as áreas das políticas migratórias e de asilo e servir de base para a discussão no Conselho (por exemplo, no regime da tomada de decisões sobre as dotações orçamentais da UE) e para ajudar na aplicação eficaz do princípio da solidariedade e da responsabilidade partilhada (DÍAZ LAFUENTE, 2021, p. 482).

Além disso, poderia ser indicada em consonância com a proposta de regulamento sobre a proteção do orçamento da União Europeia em caso de deficiências generalizadas do Estado de Direito nos Estados-membros, uma das medidas mais inovadoras da ex-Comissão Junker e que a atual Presidente Von der Leyen reforçou em sua agenda política<sup>7</sup>: a possibilidade de restringir o acesso a

---

<sup>6</sup> Ver a Proposta da Comissão Europeia de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 862/2007, sobre as estatísticas comunitárias no domínio da migração e da proteção internacional. Bruxelas, 16.5.2018.COM (2018) 307 final.

<sup>7</sup> Ver a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas do Estado de direito nos Estados-membros COM / 2018/324 final.

fundos comunitários por parte dos Estados-membros em casos de não cumprimento da normativa migratória e de asilo.

Embora o espírito da proposta busque a defesa do Estado de Direito contra suas violações, a falta de correção ou sanção de decisões arbitrárias ou contrárias à lei por parte dos governos dos Estados-membros, como o não cumprimento da normativa em matéria migratória e de asilo comumente aceita, deveria constituir uma deficiência generalizada na proteção do Estado de Direito, em linha com o estabelecido na referida proposta de Regulamento, com a consequente suspensão ou redução dos pagamentos ao orçamento da UE e a proibição de contrair novos compromissos jurídicos.

Finalmente, seria conveniente rever a dimensão externa da coerência da política migratória e de asilo com a defesa do Estado de Direito. Nesta área, é oportuno repensar o Acordo da União Europeia com a Turquia, concluído em julho de 2016, que, à luz dos últimos acontecimentos entre o governo turco de Edrogan e a UE, exige uma revisão com base no reconhecimento e cumprimento de responsabilidades recíprocas e na observância das normas internacionais de direitos humanos (PIRI, 2020).

As relações com terceiros países de origem ou de trânsito são fundamentais para a gestão dos fluxos migratórios. As prioridades relacionadas com a migração e o asilo já se encontram integradas nos objetivos da ação externa da UE, conforme estabelecido na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia (Conselho Europeu, 2016). Do mesmo modo, tem sido implementada progressivamente a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade com o objetivo de desenvolver uma agenda que tenha em conta interesses comuns e busque melhorar a coerência entre as políticas com dimensão externa (NUTALL, 2005, p. 110).

No entanto, como de Bruycker enfatiza, a implementação de tal abordagem permanece em um estado inicial e incompleto. Em vez de criar parcerias genuínas, as relações com terceiros países radicam na gestão das tensões existentes, dando a UE prioridade às questões como o regresso e a readmissão (2019, p. 3). Pode-se afirmar que o nexó entre a política de migração e a política de desenvolvimento ainda está pendente.

Ao mesmo tempo, devemos refletir sobre o papel que a UE pretende assumir na governança das migrações a nível global, como potencia normativa internacional (MANNERS, 2002, p. 235), promovendo, em primeiro lugar, o reforço da coerência vertical da sua liderança no âmbito das Nações Unidas (MELIN, 2019), após a oportunidade perdida de se manifestar na Conferência

Intergovernamental sobre o Pacto Global sobre Migração, realizada em Marrakech em 2018, e, posteriormente, na Assembleia Geral da ONU, dado que três Estados-membros votaram contra (Hungria, Polônia e República Checa) e cinco se abstiveram (Áustria, Itália, Letônia, Romênia e Eslováquia) em comparação com os outros 19 Estados-membros da UE que o ratificaram.

Deve ser lembrado que o artigo 21º do TUE estabelece os princípios em que se assenta a ação externa da UE e os seus objetivos, que incluem: a defesa dos seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade, a consolidação da democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e os princípios do direito internacional e a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional.

Neste sentido, a coerência do modelo de política de migração e asilo deve ser promovida também na sua dimensão externa com o cumprimento dos valores que o identificam, a promoção de uma resposta abrangente aos fatores subjacentes à migração, incluindo os efeitos das alterações climáticas, desastres naturais e crises socioeconômicas, a articulação eficaz da política de migração com a política de desenvolvimento, consistência na cooperação em matéria de regresso, readmissão, integração e reintegração com os países de origem e promoção da luta internacional contra o tráfico de seres humanos.

## CONCLUSÕES

Ao longo da integração europeia, a proteção do Estado de direito emergiu como uma dimensão central da identidade da União Europeia (MAGEN, 2016, p. 1055), não apenas como elemento fundamental do DNA da UE, comum a todos Estados-Membros, mas como critério para a adesão dos países candidatos à UE, e como um elemento-chave da identidade externa da UE como uma potência normativa internacional.

Perante um cenário marcado por graves desacordos entre os Estados-Membros, conseqüente imobilidade dentro do Conselho, a ascensão dos partidos políticos nacionalistas, populistas e xenófobos e as recentes restrições ao nosso liberdades, como liberdade de movimento ou liberdade de reunião, para lidar com o pandemia produzida pela COVID-19, o estado de direito deve ser respeitado, e respeitar, de forma unânime, efetiva e garantir se não queremos expor o projeto de integração europeia diante um labirinto de difícil saída em que se pode perder a razão último que legitima a sua existência: a promoção da democracia e o respeito pela direitos humanos (GUINEA LLORENTE e DÍAZ LAFUENTE, 2019, p.118).

Quando abordamos a política de imigração e asilo da União Europeia, não podemos esquecer que, em primeiro e último lugar, além da necessária reflexão sobre o modelo político e os instrumentos e medidas que o integram, estamos falhando em relação ao cuidado com as vidas humanas. Segundo a Agência Eurostat, mais de 22,4 milhões de migrantes residem no território da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2021). Em 2020, de acordo com as estimativas da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, 124.000 pessoas entrarão de forma irregular em nossas fronteiras (FRONTEX, 2021) e, de acordo com o Serviço de Estatística da União Europeia, o número de requerentes de asilo pelos Estados-membros da UE foi de 416.600 (EUROSTAT, 2020). Infelizmente, segundo a Organização Internacional para as Migrações, de 2014 ao final de 2020, 19.050 migrantes morreram no mediterrâneo tentando cruzar nossas fronteiras em busca de um futuro melhor (IOM, 2021).

A defesa do Estado de direito deve servir de ponte para o entendimento comum e como valor fundamental para defesa do patrimônio jurídico de toda a Europa. Nas palavras de Weber, “o princípio do Estado de Direito, em seus elementos fundamentais, pode ser considerado um patrimônio do Estado constitucional tanto nos Estados da Europa Ocidental como nos novos Estados constitucionais da Europa Central e Oriental” (2008, p. 58). No entanto, a análise deste mosaico de mecanismos de proteção do Estado de Direito na UE evidencia uma série de fragilidades e desafios que devem ser superados diante um cenário fragmentado entre os diversos Estados-membros em relação à observância do Estado de direito em matéria de política migratória, de asilo e de gestão das fronteiras.

Perante um regime regulatório e institucional, incompleto e disfuncional, e uma governança das políticas migratória e de asilo centradas principalmente na adoção de medidas de curto prazo e na “terceirização” de responsabilidades por meio de acordos com terceiros, como o disputado acordo com a Turquia; diante da divisão existente entre os Estados-membros na distribuição conjunta de responsabilidades e no cumprimento da normativa comum, uma divisão que paralisa o processo legislativo no Conselho e reduz a coerência da UE como ator global; perante a preocupação gerada entre os cidadãos europeus e o aumento dos crimes de ódio e de xenofobia; e, principalmente, diante da quantidade de pessoas migrantes que continuam arriscando suas vidas para cruzar nossas fronteiras, devemos considerar que modelo de política migratória e de asilo precisamos e queremos construir com base em uma autêntica coerência com os valores que constituem a identidade e legitimam a própria existência da União Europeia.

Duas décadas após a criação da área de segurança, liberdade e justiça, no Conselho Temperado de outubro de 1999, o novo cenário gerado pela pandemia COVID-19, que nos coloca diante de um novo cenário regido pelas questões de biossegurança, pelos efeitos socioeconômicos ainda incertos,

pelo fortalecimento das fronteiras nacionais e pela retomada das relações de poder entre os Estados, obriga-nos a superar a retórica preeminente e a incoerência entre os valores que a UE defende e as posições exercidas por vários dos Estados-membros em matéria de política migratória e de asilo. A atual crise sanitária transnacional pode servir para o renascimento de uma solidariedade genuína, fruto da consciência da nossa própria vulnerabilidade, a mesma solidariedade que deu origem ao projeto europeu forjado nas cinzas da Segunda Guerra Mundial.

Neste sentido, podemos concluir que resulta necessária uma reflexão participativa e conjunta sobre um modelo coerente das políticas migratória e de asilo. Um novo modelo que, avançando na via do federalismo europeu, parta do estabelecimento de objetivos comuns e do reforço do sistema de competências, sirva para uma governança coerente da política migratória, com mecanismos modernos, eficientes e equitativos de controle do cumprimento por parte dos Estados-membros, e que persiga uma ação política consistente com a defesa do Estado de Direito reconhecendo de forma abrangente em seu epicentro político e regulatório, agora mais do que nunca em tempos de crise, a dignidade das pessoas e o respeito e promoção dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

BETTS, Alexandre; COLLIER, Paul. How Europe Can Reform Its Migration Policy? The Importance of Being Sustainable. In: **Foreign Affairs**, v. X, out. 2018.

ALBRECHT, Häns-Jorge. Fortress Europe - Controlling Illegal Immigration? In: **European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice**, v. 10, n. 1, 2002.

CALOZ-TSCHOPP, Marie-Claire. La création de la démocratie et de l’asile par l’action politique contre le néo-libéralisme sécuritaire”. In: **Europe and refugees: a challenge. L’Europe et les réfugiés: un défi?** Kluwer Law International: La Haya. 1997.

COMISSÃO EUROPEIA. **Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho**. Comunicación. 2014. 158 final.

COMISSÃO EUROPEIA. **Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea**. Comunicación, 2020, 580 final.

COMISSÃO EUROPEIA EUROSTAT. **Migration and migrant population statistics**. Março de 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional**. Bruselas, 16.5.2018. COM (2018) 307 final 2018/0154 (COD).

CONSELHO EUROPEU DE REFUGIADOS E EXILADOS. **The concept of vulnerability in European asylum procedures**. AIDA. Asylum Information Database, 2017

CONSELHO EUROPEU. **Decisión (UE) 2015/1601, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2015, L 248)**. Decisión (UE) 2015/1523, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (DO 2015, L 239).

CRAWLEY, Heaven; SKLEPARIS, Dimitri. Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. In: **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 44, n. 1.

MIJATOVIC, Dunja. Comisaria para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. **Carta emitida al Vice-Presidente Schinas de la Comisión y a la Comisaria Johansson**. CommHR/DM/sf 008-2020. 9 mar. 2020.

DÍAZ LAFUENTE, José. **Asilo y refugio por motivos de orientación sexual e identidad de género**. Series Cuadernos del Congreso, 2016.

DIAZ LAFUENTE, José. El debate sobre la política migratoria y de asilo en la Conferencia sobre el futuro de Europa. In: ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. **El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa**. Madrid, Marcial Pons, 2020

CONSELHO EUROPEU DE REFUGIADOS E EXILADOS. Promoting socio-economic inclusion of migrants and refugees in the next EU budget (2021 - 2027). 2020.

FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. In: **Yale Journal of Law and Feminism**, v. 20. n. 1, 2020.

PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma. Deconstrucción de la política europea de inmigración. In: **Política Exterior**, n. 187, jan.-fev., 2019.

GARCÍA ORTIZ, Adrián. "La defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea. Una valoración con motivo de la crisis polaca". In: PÉREZ MIRAS, Antonio, *et al.* (Dirs.). **Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española, v. I: Balances y perspectivas en la Europa constitucional**. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.

GUINEA LLORENTE, Mercedes et DÍAZ LAFUENTE, José. **El cumplimiento de la comisión con sus ciudadanos**. Madrid: Marcial Pons, 2019.

HÄBERLE, Peter. Europa como comunidad constitucional en desarrollo. **Revista de Derecho Constitucional Europeo**, n. 1, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Ciudadanía e identidad nacional. Consideraciones sobre el futuro europeo. **Debats: Revista de cultura, poder i societat**, n. 39, 1992.

HOCMANN, Thomas. La Cour européenne des droits de l'homme face aux démocraties illibérales. Pour une application de l'article 17 contre les États. **Revue française de Droit Administratif**. Dalloz, 2020.

HRUSCHKA, Constantin; LEBOEUF, Luc. Vulnerability. A buzzword or a standard for migration governance? **Population Europe**. Policy Brief, n. 20, 2019.

SANAHUJA, José Antonio. La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y ‘diplomacia de chequera. In: MESA, Manuel. (Coord.) **Retos inaplazables en el sistema internacional**. Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz. Madrid, 2016.

GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel. ¿Una política común de inmigración en la unión europea? Evolución, retos y realidades. **Revista de Derecho de la Unión Europea**, n. 29, jul. - dic., 2015.

PIRI, Kati. Blame Europe, not just Turkey, for migration deal collapse. **Politico**. 2020.

KRZYWOŃ, Adam. La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema de equilibrio constitucional en dos años”. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 41, 2018.

LA SPINA, Encarnación. Situaciones de vulnerabilidad vs. exclusión para los inmigrantes en el contexto sureuropeo de crisis económica. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**, n. 34. 2016.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Francisco. El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y «dilema de Copenhague»”. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 38, 2016.

LUCAS AREIZAGA, Sofia. La salvaguarda del Estado de Derecho en la UE. In: PÉREZ MIRAS, Antonio *et al.* (Dir.). **Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española**, vol. I: Balances y perspectivas en la Europa constitucional. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.

DI SALVO, Mattia e BARSLUND, Mikkel. Migration Policy Scoreboard: A Monitoring Mechanism for EU Asylum and Migration Policy. **Migration Policy Centre Policy Brief**. European University Institute. Issue 2020/11, 2020.

MAGEN, Amichae. Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU. **Journal of Common Market Studies**, v. 54, n. 5, 2017.

MANNERS, Ian. Normative Power Europe: a contradiction in terms? **Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 2, 2002.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). Estadísticas extraídas última vez el 30 jun. 2021. Disponible en: <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-76558-2019-deaths-reach-1071>. Acceso en: 30 jun. 2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Flow monitoring. Consultado última vez el 30 de junio de 2021. Disponible en: <https://migration.iom.int/europe>. Acceso en: 30 jun. 2021.

DE BRUYCKER, Philippe et al. Towards a New European Consensus on Migration and Asylum. **Annual conference From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new programme (2020-2024) for EU Migration and Asylum Policies 20 years after the Tampere conclusions**, European Policy Centre. Helsinki 24 y 25 oct. 2019.

- MELIN, Pauline. The Global Compact for Migration: Lessons for the Unity of EU Representation. **European Journal of Migration and Law**, v. 21, 2019.
- PECH, Laurent. A Union Founded on the Rule of Law. Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law. **European Constitutional Law Review**, v. 6, 2010.
- FERRERO-TURRIÓN, Ruth. The EU Multifaceted Crisis Refugees and Migration as a Factor of EU Transformation. **EMed. Mediterranean Yearbook**. 2019.
- RIPOL CARULLA, Santiago. Unión Europea y fortalecimiento y defensa del Estado de Derecho. **Anuario Español de Derecho Internacional**, v. 34, 2018.
- NUTTALL, Simon. Coherence and Consistency. In: HILL, Christopher y SMITH, Michael (eds). **The European Union and International Relations**. Oxford University Press, Oxford, 2005.
- TRUJILLO HERRERA, Raúl. **La Unión Europea y el Derecho de Asilo**. Dykinson, Madrid, 2003.
- VASILIKI, Paola e HOWARTH, Eponine. The European Commission's Rule of Law Report: a key tile in the mosaic of rule of law protection in the EU. **The European Blog**. 2020. Disponible en: <https://europeanlawblog.eu/2020/10/22/the-european-commissions-rule-of-law-report-a-key-tile-in-the-mosaic-of-rule-of-law-protection-in-the-eu/>. Acceso en: 01 en. 2021.
- VON DER LEYEN, Ursula. **Orientaciones Políticas para la Comisión Europea de 2019 a 2024**. Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Bruselas, 16 jul. 2019.
- WEBER, Albrecht. El principio de Estado de Derecho como principio constitucional común europeo. **Revista Espanola de Derecho Constitucional**, n. 84, 2008.

**AUTOR:****José Díaz Lafuente**

Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universitat de València. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Diplomáticos por el Colegio de Europa y Máster en Estudios de la Unión Europea por la UNED. Secretario Académico del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global. Experiencia previa como profesor y como investigador postdoctoral en la Universitat Jaume I de Castellón y en la Universitat de València y ha impartido docencia en la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat de Girona, la Universidad de París Ouest, la Universidad Estadual do Rio de Janeiro y la Universidad de Buenos Aires, entre otras universidades nacionales y extranjeras. Sus líneas de investigación principales se centran en los estudios para la paz, la promoción internacional de los derechos humanos, las relaciones exteriores de la Unión Europea y los estudios africanistas. Ha trabajado como asesor político en el Parlamento Europeo y como cooperante internacional y evaluador de proyectos en India, Etiopía, Senegal, Argentina y Brasil. En la actualidad, colabora con el programa del Consejo de Europa de Educación en Derechos Humanos para los Profesionales del Derecho y forma parte del panel de expertos del Servicio Español para la Internacionalización de la Educación del Ministerio de Educación.

**E-mail:** josediazlafuente@ucm.es

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-9248-6025>