

CENTRO UNIVERSITÁRIO IBMR

GABRIELA CHAVES MONTEIRO

REFUGIADOS NO MAR MEDITERRÂNEO: IMPACTOS E DESAFIOS PARA A UNIÃO
EUROPEIA PÓS-2015 À LUZ DA RELAÇÃO UE-TURQUIA.

RIO DE JANEIRO
2023

GABRIELA CHAVES MONTEIRO

REFUGIADOS NO MAR MEDITERRÂNEO: IMPACTOS E DESAFIOS PARA A UNIÃO
EUROPEIA PÓS-2015 À LUZ DA RELAÇÃO UE-TURQUIA.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de graduação em TCC, área de
relações internacionais do Centro
Universitário IBMR para Obtenção do grau de
Bacharel no Curso de graduação em TCC.

Orientador: Henrique Magalhães
Coorientador: André Zuzarte

RIO DE JANEIRO
2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus, por me dar a oportunidade e inspiração para entrar e concluir a faculdade que gosto, caminhando em direção aos nossos sonhos.

Aos meus pais, Gedalia e Roberto, por me apoiarem totalmente no decorrer desta jornada, por sempre acreditarem nos meus esforços e escolhas.

A minha irmã Luísa que me apoiou nos meus momentos de insegurança e dúvidas.

Aos meus amigos e familiares que me acompanharam nestes anos.

Também quero agradecer especialmente aos professores e aos livros que me fizeram abrir a porta para um novo mundo de conhecimento.

RESUMO

Este artigo científico examina os desafios enfrentados pela UE no pós-2015, com foco na gestão dos fluxos migratórios marítimos no Mar Mediterrâneo, considerando as complexas relações da UE-Turquia e a proximidade geográfica do Mar Mediterrâneo, rota importante para migrantes que buscam refúgio. No entanto, divergências, controvérsias têm afetado esta relação, seja na falta de cooperação entre os próprios Estados da UE, na distribuição não equitativa de responsabilidades, na recepção dos refugiados, na pressão que ocorre no sistema de refúgio da UE, ou na necessidade de cooperação dentro da UE são discutidas na ótica da interdependência complexa, pois a teoria oferece uma abordagem analítica para compreender as relações UE-Turquia e assim alcançar a cooperação, o compartilhamento de responsabilidades e no diálogo para os fluxos migratórios. Em suma, os fluxos migratórios no Mar Mediterrâneo apresentam desafios complexos, seja na análise dos desafios e na aplicação da teoria destacam a cooperação entre os Estados da UE, buscando soluções conjuntas para a pressão que ocorre no sistema de refúgio, garantindo os direitos humanos e dos refugiados.

Palavras-chaves: Refugiado; Mar Mediterrâneo; Interdependência complexa.

ABSTRACT

This scientific article examines the challenges faced by the EU post-2015, focusing on the management of maritime migratory flows in the Mediterranean Sea considering the complex EU-Turkey relations and the geographical proximity between the Mediterranean Sea, an important route for migrants searching for refuge. However, disagreements and controversies have affected this relationship, whether in the lack of cooperation between EU states themselves, in the equitable distribution of responsibilities and in the reception of refugees, in the pressure that occurs on the EU asylum system, or the need for cooperation within the EU are discussed from the perspective of complex interdependence, as the theory offers an analytical approach to understanding EU-Turkey relations, aiming at cooperation, sharing of responsibilities and dialogue for migration flows. In short, the migration flows in the Mediterranean Sea presents complex challenges, whether in the analysis of the challenges and the application of the theory highlights between states of UE, seeking joint solutions to the pressure that occurs on the asylum system, guaranteeing human and refugee rights.

Keywords: Refugee; Mediterranean Sea; Complex interdependence.

SUMÁRIO

| | | |
|------|--|----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 6 |
| 2. | ROTAS DE FUGA DOS REFUGIADOS E A MOTIVAÇÃO DA TRAVESSIA. | 7 |
| 3. | Refúgio no período pré-pandemia da COVID-19 (2015-2019) | 9 |
| 3.1. | Durante a pandemia de COVID-19 (2020-2023) | 11 |
| 4. | A TEORIA DA INTERDEPÊNCIA COMPLEXA | 13 |
| 4.1 | Correlacionando a teoria da interdependência complexa e os refugiados no Mar Mediterrâneo, a COVID-19 e a União Europeia | 15 |
| 5. | CONTEXTUALIZANDO AS RELAÇÕES BILATERAIS DA TURQUIA-UE E A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA | 18 |
| 5.1 | Políticas de refúgio na relação da Turquia no período da COVID-19 sob a ótica da interdependência complexa | 23 |
| 6. | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 25 |
| 7. | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 27 |

INTRODUÇÃO

A crise migratória e humanitária dos refugiados no Mar Mediterrâneo é um desafio atual que assolou a UE no pós-2015, evidencia a complexidade dos fluxos migratórios dos refugiados no Mar Mediterrâneo. Assim como a pressão exercida pelos movimentos migratórios nesta região estratégica expõe a demanda por uma abordagem holística com dinâmicas multifacetadas. Neste contexto, a relação da Turquia-UE tem um fator central, pois a República da Turquia é um país de trânsito para refugiados com objetivo final à Europa.

Este artigo analisa os desafios da UE seja nos fluxos migratórios do Mar Mediterrâneo, considerando a complexidade dos vínculos com a Turquia, já que “a Turquia é vista como um candidato à adesão, um parceiro fundamental na economia e comércio, bem como um parceiro estratégico” (DANFORTH; LECHA; TEKIN; TOYGUR, 2022). Além de discutir a pressão no sistema de refúgio e a necessidade de colaboração dos membros da UE, a complexidade é aplicada a teoria da interdependência complexa durante e depois de 2015.

Para aprofundar essa problemática, será utilizada a óptica da teoria da interdependência complexa elaborada por Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr que dá ênfase à interconexão e nas relações entre os Estados. Através desta lente analítica, é possível examinar as relações da UE-Turquia no período pós-2015, considerando que o período da COVID é marcado pela interdependência complexa, exigindo cooperação e coordenação para enfrentar os desafios migratórios.

Este artigo está apresentado por 3 seções principais: A primeira abordará a dinâmica migratória no Mar Mediterrâneo, com foco nos fatores que contribuem para o fluxo de refugiados no pós-2015. A segunda, será sob perspectiva da teoria interdependência complexa e suas características, aplicada à crise migratória no Mediterrâneo, COVID-19 e a Turquia-UE. Por fim, será examinado a relação UE-Turquia, analisando como os laços complexos afetam a gestão dos fluxos migratórios, por meio da teoria da interdependência complexa, considerando o período da COVID. Serão discutidos acordos bilaterais, desafios e implicações geopolíticas.

Ao explorar a gestão dos fluxos migratórios no Mediterrâneo, sob o conceito da interdependência complexa nas relações entre Turquia-UE, este artigo propõe-se contribuir para uma melhor assimilação dos desafios enfrentados pela Turquia, UE e os refugiados. Ao analisar estes desafios é de grande importância, pois a crise migratória e humanitária no Mar Mediterrâneo levanta necessidades efetivas e coordenadas. Expondo a pressão no sistema de refúgio da UE requer abordagens mais amplas e de maior cooperação entre os Estados

participantes da UE e seus parceiros. Enfatizando a importância da cooperação da UE para o enfrentamento da complexidade do assunto para buscar soluções sustentáveis, humanitárias, garantindo os direitos humanos e dos refugiados, segurança e estabilidade regional.

A interdependência complexa concede uma análise eficaz para entender a relação Turquia-UE, nos fluxos migratórios no Mar Mediterrâneo, destacando as relações entre os atores, cooperação, compartilhamento de responsabilidades e diálogo político. Assim, é evidente que abordagens isolacionistas não são eficazes para tratar da gestão dos fluxos migratórios e humanitários dos refugiados.

Portanto, tenho o objetivo de contribuir para discussão da gestão dos fluxos migratórios no Mar Mediterrâneo estimulando um entendimento abrangente da interdependência complexa nas políticas de refúgio do Mar Mediterrâneo, com ênfase na abordagem da interdependência complexa das relações UE-Turquia e ao explorar os desafios enfrentados pela UE e os refugiados, com destaque a cooperação e estratégia que promovam mais efetividade na crise migratória e encontrar soluções sustentáveis.

2. Rotas de fuga dos refugiados e a motivação da travessia.

Esta seção aborda a questão dos refugiados ao fugirem de seus países de origem e percorrem o Mar Mediterrâneo para a Europa, com ênfase na UE, numa visão histórica e o porquê do aumento significativo do fluxo migratório a partir de 2015, que estabeleceu uma crise humanitária na história europeia, além de qual é a situação do período de antes (2015-2019) e durante (2020-2023) da propagação da Covid-19 para a UE na situação dos refugiados sob a ótica da interdependência complexa. Primeiro é preciso saber a definição oficial do ACNUR (2023):

[...]são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

E a motivação de escolha da UE como destino, está na visão que a UE passa para o mundo como potência democrática, cosmopolita, desenvolvida, economicamente estável, boas condições de vida, tendo como base o respeito e garantia de direitos humanos, além da proximidade geográfica. Deste modo, em concordância com Mellet (2022, p.17,82) os meios de transporte utilizados para atravessar o Mar Mediterrâneo que acontecem em barcos e botes infláveis deteriorados com superlotações, com pouco ou nenhum equipamento de segurança desconsideração dos direitos humanos e rotas migratórias não seguras, fazendo com que naufrágios ocorressem, com milhares de mortes e desaparecimentos.

Então “para fins de monitoramento geopolítico, convencionou-se dividir o Mar Mediterrâneo em três rotas migratórias principais: rota Oriental, da Turquia à Grécia; rota Central, do norte da África, especialmente Líbia e Tunísia, para a Itália e Malta; e a rota Ocidental, do noroeste da África à Espanha”(Ibidem, p.13). Portanto, “ O ACNUR estima que cerca de 20 mil vidas foram perdidas nas águas do Mediterrâneo entre 2014 e 2019. 80% destas mortes (constatadas e presumidas) ocorreram na rota Central, tornando-a a rota migratória com a maior taxa de mortalidade do mundo”(Ibidem apud ACNUR, p.18).

De acordo com (Ibidem, p.13), ao considerar o porquê da elevação de refugiados no Mediterrâneo próximo à crise classificada como humanitária, migratória ou de refugiados em 2015 a 2016, no contexto histórico temos os principais eventos: A Primavera Árabe em 2010, além da intervenção na Líbia e guerra civil na Síria, as duas em 2011, e do envolvimento do Estado Islâmico em conflitos. Desta forma, de 2015 até 2019, o ACNUR estima que 3 milhões de solicitantes de proteção internacional vindos principalmente da Síria, Afeganistão e do Iraque à UE. Entretanto, mesmo que a demografia do fluxo e números de mortes, desaparecidos e resgatados tenha mudado de 2013 a 2021, a situação geral permanece.

Portanto, segundo Baeninger (2020, p.119) com a chegada da crise global da pandemia COVID-19, doença do Coronavírus Sars-Cov-2, ganhou repercussão pela demanda de tratamento hospitalar intensivo, isolamento social, alto contágio, mortalidade e variações da doença, acrescentou novas variáveis no destino dos refugiados e migrantes, podemos vê las nos acordos feitos entre a UE e os países de origem destes refugiados e migrantes para detenções. Sendo estas detenções aplicadas em barcos ou centros de refugiados sem providências requisitos básicos de higiene e distanciamento social, além de devoluções forçadas aos seus países de origem como no caso do acordo feito pela Turquia e UE, já em 2016 e renovado em 2021.

Como aponta (Ibidem, p.116,120,121), entra em contradição com o estatuto dos refugiados, validado pela convenção das Nações Unidas de 1951, prevê que o refugiado não pode ser expulso do país ou devolvido aos seus países de origem em situações que os coloquem em risco a vida e a liberdade. Consequentemente as incertezas e ameaça da segurança à vida do refugiado acrescentou mais mortalidade à situação, portanto, o vírus da COVID interfere nas escolhas por países em potencial de deslocamento visando não apenas as tomadas de decisão, como o status, posição, liderança política e sanitária do Estado.

Tal situação antes e durante a COVID-19 evidencia as dificuldades enfrentadas, com ênfase na UE associados aos refugiados sob a ótica da interdependência complexa, expressa a necessidade da UE na cooperação internacional e regional, por exemplo, no para o

assentamento dos refugiados, migrantes e solicitantes de refúgio, mesmo que esta divisão não seja igualitária ou como a Turquia, um importante país de trânsito possuindo fronteira marítima no Mediterrâneo que além de terem uma cooperação internacional e regional, também participa de uma cooperação triangular como país de acolhimento, ou seja, estabelece parcerias entre países de origem, de acolhimento e doadores para a resolução em conjunto ao lidar com os desafios encontrados pelos refugiados.

3. Refúgio no período pré-pandemia da COVID-19 (2015-2019).

O ápice da crise do fluxo migratório no Mar Mediterrâneo para Mellet (2022, p.58) expôs os grandes desafios enfrentados pela UE para lidar com os refugiados constantes em suas fronteiras, o que também mostrou as deficiências do sistema existente, o equilíbrio abalado, a gestão da solidariedade no Sistema Europeu Comum de Asilo (CEAS) e as tomadas de decisões de medidas paliativas e emergenciais de realocação dos requerentes de proteção internacional sob a ótica da interdependência complexa destacando a cooperação.

Ao compreender o ápice da crise em 2015, é preciso observar que “Em 2015, não houve um aumento súbito do número de refugiados no mundo. Os mais de 1 milhão de 90 pessoas que chegaram à Europa naquele ano representam apenas uma minúscula fração da população total de refugiados e deslocados internos do mundo: 63.5 milhões em 2015.” (Ibidem apud UNHCR, p.89,90) tendo a diferença residindo, para onde o fluxo destes refugiados se deslocou.

“De 2014 a 2016, o número de travessias pela rota do Mediterrâneo Central esteve mais ou menos consistente entre 150.000 e 180.000 pessoas” (Ibidem, p. 65) e a partir de 2017 a 2019 este número cai com a recusa do centro de busca e salvamento marítimo (MRCC italiano) de participar das operações coordenadas que responde a chamados de socorro no percurso da Líbia até o desembarque autorizado na Itália.

Isto se dá pois o governo italiano proíbe as organizações não governamentais (ONGs) a realizarem resgates no mar territorial da Líbia com base nas medidas usadas com o intuito de reduzir o número de refugiados chegando em portos europeus com o total apoio do conselho europeu em 2018, “A UE já mobilizou cerca de 57 milhões de euros para apoiar as autoridades de gestão das fronteiras da Líbia, as atividades de busca e salvamento (SAR) no mar e em terra, e policiamento” (Ibidem, p. 80).

Essas medidas são chamadas de *pull back* tem o intuito de travar o fluxo e empurrar os imigrantes de volta à Líbia e o *push back* que se utiliza da capacitação financeira e operacional para garantir que a Líbia vá impedir a saída de imigrantes do país (Ibidem).

Ambas as medidas têm como finalidade impedir estas pessoas de entrarem efetivamente na Europa e realizar o pedido de proteção internacional (Ibidem, p. 52), para Mellet (2022):

Parece ter surtido o efeito desejado. Embora o número de refugiados e requerentes de asilo tenha-se mantido mais ou menos constante entre 2017 e 2019 (2017: 45.125; 2018: 56.204; 2019: 46.453), o número de deslocados internos (IDP) na Líbia saltou de 180.937 em 2017 para 355.672 em 2019 (UNHCR. Operational Data Portal - Libya) [...] Dos quase 5 milhões de pedidos de proteção internacional recebidos pelos 28 países da União Europeia entre 2015 e 2019, apenas cerca de 39% (EUROSTAT, 2008c) tiveram decisão final favorável à concessão de alguma das proteções previstas, seja refúgio ou proteção internacional.

Isto ocorre pois cada país tem autonomia para estabelecer os critérios que respeite o CEAS e no caso do Estado seja participante do acordo de Schengen, será necessário que também respeite o código de fronteiras Schengen que tem por objetivo principal abolir gradualmente os controles nas fronteiras internas dos participantes.

Segundo a *European Asylum Support Office*, a taxa de reconhecimento do estatuto de proteção internacional nos diversos Estados-Membros da União Europeia, ou seja, a percentagem de procedimentos decididos favoravelmente ao requerente variou, em 2019, entre 10% e 88% de todos os procedimentos decididos por cada país (EASO apud Ibidem, 2022).

Tal situação mostra que a proteção oficial dependerá, além da análise interna, da sorte de ser selecionado, o que incentiva as lacunas e a questão da solidariedade no CEAS no sistema de proteção internacional, conforme apontado por (Ibidem, p.51). Entretanto a UE, mostrou deficiências e insuficiências no conjunto de medidas paliativas e questões sensíveis na fronteira, seja no controle, segurança e identidade, apresenta um *modus operandi* da própria estrutura normativa internacional reguladora nos salvamentos marítimos para proteção dos refugiados, segundo (Ibidem, p.83).

Sendo visto nas emergências humanitárias como uma forma de interdependência, ainda em concordância com (Ibidem) seja pela União Europeia ao enviar essencialmente recursos monetários para a resolução dos problemas, cooperar através de agências humanitárias principalmente a Organização das Nações Unidas (ONU), países vizinhos, aliados e parceiros como por exemplo, a Turquia.

Entretanto, nas palavras de (Ibidem) a UE se utilizar da lei para reter o fluxo migratório de refugiados, de forma que garante a base das democracias liberais e direitos humanos, já que proteção dos direitos dos refugiados e migrantes confronta os direitos à liberdade, segurança e justiça do cidadão da UE, o que gera choques de interesse, abalando o equilíbrio existente. Por exemplo, o acordo com a Turquia-Grécia de 2016 que devolveu imigrantes ilegais vindos da Turquia que chegariam à Grécia pós-2016 e na Líbia quando a UE, se recusa a fazer resgates e salvamentos no território marítimo libanes de 2017 a 2019.

Tal situação, por (Ibidem, p.46,75,83) acaba por distorcer o sistema de proteção, ao evitar mecanismos de proteção, garantias de direitos humanos, não permitindo totalmente a vida dos refugiados no Mar Mediterrâneo e impedindo que estes cheguem ao território da UE e solicitem refúgio. E enfrente outros desafios, como o controle da clandestinidade, tráfico humano, mortes e desaparecidos, na chegada e permanência em território europeu, no acolhimento dos refugiados elegíveis para proteção subsidiária no CEAS, na triagem inicial ou na dificuldade de integração na sociedade europeia.

3.1. Durante a pandemia de Covid-19 (2020-2023).

A pandemia sanitária que começou em 2019 na Cidade de Wuhan, na China, se espalhou em grande velocidade devido ao alto nível de contágio e da globalização, conforme (Baeninger, 2020, P.233). Tal situação alterou o mundo e no que interessa os refugiados para (Ibidem, P.44,134) aprofundou as desigualdades, alterou a política, economia, expandiu o acesso aos recursos básicos de saúde e fez o número de refugiados cair em 2020 e aumentasse em 2021, pela *European Parliamentary Research Service*.

Por conseguinte, “a pandemia provocou uma paragem abrupta dos fluxos migratórios e da mobilidade mundial” (Baeninger, 2020, P. 135). Desta maneira, ainda existem refugiados que se arriscam, mesmo com maior controle sanitário nas fronteiras europeias, além da reintrodução de contenção nas fronteiras no espaço Schengen inglês, o que obviamente dificulta o movimento destes refugiados chegando na região fronteiriça da UE.

A interdependência complexa fortaleceu a necessidade de coordenação e cooperação, compartilhando informações e orientações, coordenando medidas de contenção, desenvolvendo estratégias de vacinação e aquisição conjunta de vacinas em nome dos Estados membros, apoio financeiro, cooperação no transporte de mercadorias e suprimentos médicos, considerando que a decisão de um pode afetar os outros países da UE, devido a interconectividade das políticas, obrigações e compromissos no âmbito da UE, como aponta Mentzelopoulou e Spinelli (2022, p.6).

Podemos ver isso conforme (Ibidem, p.3) na rapidez de adaptação e harmonização nas políticas da UE em relação aos refugiados nos procedimentos de refúgio nas autorizações de residência, regularização dos documentos, libertação de requerentes de refúgio dos centros de detenção e suspensão dos regressos forçados anteriormente e transformações digitais. Por exemplo, ferramentas eletrônicas, entrevistas remotas e e-administração que substituem serviços postais tradicionais e presenciais serviços administrativos, maior prazos de apresentação de candidaturas, acesso eletrônico à informação e comunicações, ampliando a

validade dos documentos, incentivando a vacinação nos refugiados.

Ou nos procedimentos e novas estratégias na área da saúde, seja na harmonização dos protocolos de saúde, segurança, garantindo a continuidade das medidas adotadas para os migrantes e refugiados, os cuidados relacionados a COVID-19, exigindo medidas preventivas seja na melhor preparação dos locais de acolhimento e detenções, já que superlotações ajuda na propagação da doença agravando a vulnerabilidade, conforme orientações do Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças (ECDC). O que vale lembrar nas palavras de (Ibidem, p.2), as medidas de emergência não representam uma suspensão total dos procedimentos e serviços de refúgio na maior parte dos Estados da UE.

Fornecer prevenção, testes, tratamento e cuidados gratuitos e equitativos aos migrantes e refugiados em locais de acolhimento e detenção, o envolvimento da comunidade e estratégias de comunicação em saúde que sejam adaptadas para satisfazer as diferentes necessidades linguísticas, culturais e de alfabetização das diferentes populações. Todos os indivíduos com sintomas compatíveis com COVID-19 devem ser testados à chegada, e os casos possíveis, prováveis ou confirmados de COVID-19 que não necessitem de hospitalização devem ser isolados ou separados dos restantes nas instalações. O rastreamento de contatos deve ocorrer para todos os casos identificados como positivos. (ECDC, 2020).

E na parte econômica, segundo Beaeninger (2020, p.55) as medidas de restrições impostas para conter o vírus como *lockdowns*, restrições de viagem, apoio financeiro aos refugiados desempregados e empregadores durante este período da COVID, que não só afetarão a livre circulação de pessoas, como as cadeias de suprimentos, comércio e capital. Expondo que a recuperação econômica de um país está vinculada a recuperação não só dele próprio, já que as cadeias de suprimento e relações comerciais estão interligadas.

Algo a observar na livre circulação de pessoas é que devido às medidas de contenção do vírus afetou diretamente a questão da interdependência dos Estados, nas palavras de Ferreira (2019, p.55) pois a UE é baseada no princípio da livre circulação de pessoas, bens e serviços afetando atividades transfronteiriça, na integração regional e coordenação política. E para os refugiados:

[...] As restrições impostas de movimento relacionadas à pandemia e a desaceleração econômica combinam-se no processo de declínio dos de subsistência das populações vulneráveis, ameaçando empregos. As consequências socioeconômicas do fenômeno afetarão, em particular, os trabalhadores migrantes e os refugiados, na economia informal de baixos salários, e de condições indignas de trabalho e de proteção social. (ILO apud Baeninger, 2020,p.56).

E que mesmo assim, os refugiados fizeram contribuições importantes na sociedade.

[...] Apesar do impacto significativo da COVID-19 nos trabalhadores migrantes e refugiados, a pandemia mostrou a imensa contribuição desses grupos às sociedades em que vivem. Milhões de migrantes e refugiados estão na linha de frente da resposta à crise sanitária ou desempenham um papel crítico como trabalhadores essenciais, em particular no setor da saúde, na economia formal e informal do atendimento e nas cadeias de suprimentos de alimentos (WHO apud Ibidem).

Assim, a *European Parliamentary Research Service* em 2022, registrou importantes dados obtidos pela comissão europeia com baixa anual nos pedidos de asilo e mais emissões de pedidos asilo em 2020 e o aumento no ano seguinte.

De acordo com a Comissão Europeia, em 2020, a UE registou uma diminuição anual de 33% nos pedidos de asilo. Entretanto, registou o mínimo de 6 anos nas passagens irregulares das fronteiras para o território da UE e as principais rotas migratórias deslocaram-se para a rota do Mediterrâneo Central, através do Norte de África até Itália. De acordo com a Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA), 2020 foi o 1º ano desde 2017 em que foram emitidas mais decisões sobre pedidos de asilo em primeira instância do que novos pedidos recebidos (534.500 decisões no total). Embora as restrições impostas pela COVID-19 tenham contribuído significativamente para a redução dos fluxos de imigração irregular para os Estados-Membros da UE, o número de chegadas começou a aumentar gradualmente mais uma vez em 2021. Entretanto, a pandemia também modificou os fluxos migratórios para a Europa, centrando-se na rota do Mediterrâneo Central, do Norte de África para Itália. Em comparação com o ano anterior, essa rota representou um aumento de 90% nas passagens ilegais de fronteira nos primeiros 8 meses de 2021. No entanto, a rota do Mediterrâneo Central não foi a única a testemunhar um aumento notável nos números: a rota da África Ocidental e da África Ocidental As rotas dos Balcãs registaram aumentos de 118% e 99%, respectivamente. À luz destas tendências, foram implementadas medidas de emergência para fazer face ao aumento dos números. (2022, p.2, tradução nossa).

Algo que também se deve levar em consideração é o comunicado conjunta à imprensa do Comitê Internacional de Resgate com participação de 7 ONGs, em Bruxelas, no ano de 2022, que pedem por mais esforço na questão dos reassentamento de refugiados e para que a UE não perca o foco mesmo com a crise da Ucrânia e que não esqueçam as promessas de reassentamento prometidas pela Comissão Europeia:

A Comissão Europeia anunciou que os estados concordaram em reassentar 20.000 refugiados em 2022 (além de admitir 40.000 afegãos em risco entre 2021-2022) - no entanto, essas promessas não foram publicadas oficialmente. Mesmo se cumpridas, elas representariam apenas uma pequena fração da verdadeira parcela justa da UE dos mais de 1,47 milhão de pessoas em todo o mundo que precisam de reassentamento. De forma alarmante, até o final de abril, apenas 4.075 refugiados reassentados haviam chegado aos países da UE desde o início deste ano. (RESCUE.ORG/EU, 2022).

4. A Teoria da Interdependência Complexa

A obra de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr, de 1977, não disponibiliza uma definição formal e exata para a teoria então utilizaremos definição feitas por Alcântara e Soares (2020, p.4) ao descrever a teoria da interdependência complexa, como:

Trata-se da interdependência complexa, que demonstra, apesar das evoluções e ações positivas estatais para atender os interesses comuns, a vulnerabilidade das organizações internacionais que se adaptam mais a questões de políticas internacionais do que propriamente às necessidades de atender efetivamente a interesses compartilhados inerentes à sociedade internacional.

Ou seja, é o conceito teórico das relações de interdependência entre os atores considerando a complexidade e diversidade dos problemas e as interconexões. Desta forma,

os Estados não são auto suficientes e tem a necessidade de interação uns com os outros para garantir segurança, proteção e bem-estar com múltiplas fontes de poder, não apenas o poder militar ou econômico, informacional, tecnológico e normativo e a diversidade de recursos e formas de poder que gera a complexidade nas relações.

No artigo Poder, interdependência e desigualdade de Estre, tanto as instituições internacionais e regimes globais nas gestões globais funcionam como mediadores e facilitadores para negociação e cooperação entre os países, ajudando a lidar com conflitos, disputas e coordenar políticas fornecendo comunicação; mantendo a importância dos países, já que estão de acordo no internacional.

O que entra em concordância com o relatado por Cademartori, Santos: “procura-se compreender as condições em que as democracias desenvolvem redes de interdependência, de cooperação e favorecem o surgimento de instituições internacionais que reduzem os riscos de guerra” (Cademartori e Santos, 2016, p.1). Contudo, a teoria alega que suas ações e decisões são influenciadas por fatores, com os Estados estando sujeitos a restrições impostas pelo sistema internacional e a interdependência dos outros países.

Desta forma, indo além das relações tradicionais e envolvendo uma gama complexa rede de interdependências, interesses e ativismo transnacional dos Estados que abrange múltiplas áreas interligadas, o se encaixa adequadamente na questão crise dos refugiados porque esta crise é um problema multifacetado com aspectos políticos, sociais, humanitários, de segurança, além de ter necessidade de ações cooperativa de países e setores. Mas esta prática não é igualitária, ou seja, há países e grupos que possuem mais poder e capacidade de influenciar e direcionar decisões internacionais do que outros.

Assim mesmo que a “interdependência complexa oferece estímulos à cooperação; por outro, no contexto da política internacional, a cooperação, mesmo que vantajosa para todos, é extremamente difícil de organizar e manter” (Bento apud Keohane, 1984, p.49-50) como é visto na crise dos refugiados no Mar Mediterrâneo no deslocamento em massa dos fluxos migratórios transnacionais com efeitos diretos e indiretos nos países de destino final como a UE, países de trânsito como a Turquia e até mesmo em regiões inteiras como no Mediterrâneo, afetando demandas internas e externas.

Seja nos gastos com assistência humanitária, integração, sanitária, inclusão econômica, social, cultural e de respeito à diversidade, recursos básicos, aprendizagem. Na política, ao incentivar debates sobre soberania, segurança, cooperação internacional regional e triangular, compartilhamento de responsabilidades, estimular a proteção dos direitos humanos, trabalha na prevenção de conflitos, acolhimento e no desenvolvimento sustentável

para causas como pobreza, desigualdade, dificuldade, fome e segurança. Tal situação fortalece as instituições internacionais ao melhorar a coordenação eficaz das demandas dos países e refugiados, com diálogo intercultural e a longo prazo.

4.1. Correlacionando a teoria da Interdependência complexa e os refugiados no Mar Mediterrâneo, a COVID-19 e a União Europeia.

Ao relacionar a interdependência complexa de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr, e a questão dos refugiados no Mar Mediterrâneo no pós-2015, fica compreensível que a crise dos refugiados é um impasse que pertence a todas as nações, sendo uma grande teia de relações de dependência que está vinculado ao deslocamento da massa refugiada que são direcionada pelos países de origem, de trânsito e destino, está conectada a desafios globais como conflitos, insegurança, pobreza, fome, desigualdade e mudanças climáticas.

Deste mesmo modo, as OIs apresentam a importância do papel de coordenação, apoio aos Estados e comunidades afetados pela recepção e estadia dos refugiados para desenvolver soluções duradouras com compromisso contínuo com os direitos humanos e evitar conflitos. O que destaca a urgência da solidariedade e de uma partilha verdadeiramente equitativa de responsabilidade entre os países por meio de um sistema de reassentamento e realocação como uma resposta eficaz tanto para os Estados receptores como para os próprios refugiados, acentuando as relações de interdependência.

No entanto, a questão dos refugiados gera tensões e desafios já esperados com as divergências de interesses e perspectivas dos atores internacionais, podendo gerar disputas e dificuldades políticas, já que os interesses se sobrepõem no plano das negociações, o que dificulta a cooperação, exemplo disto está na falta do compartilhamento equitativo na UE. A interdependência complexa de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr, apresenta 3 características principais: Múltiplos canais, a transnacionalização das questões e a difusão do poder. Desta forma os autores definem a primeira como:

Múltiplos canais ligam as sociedades, incluindo: laços informais entre elites governamentais, bem como acordos formais de relações exteriores; laços informais entre elites não-governamentais (presencialmente e através de telecomunicações); e organizações transnacionais (como bancos ou corporações multinacionais). Esses canais podem ser resumidos como relações interestaduais, transgovernamentais e transnacionais. As relações interestaduais são os canais normais assumidos pelos realistas. Transgovernamental aplica-se quando relaxamos a suposição realista de que os estados agem coerentemente como unidades; transnacional se aplica quando relaxamos a suposição de que os estados são as únicas unidades. (KEOHANE; NYE, 1977, tradução nossa).

Os autores desenvolvem a interconexão das economias nacionais por meio do comércio, investimentos, envolvimento informais das elites e não elites, conferências

patrocinadas por fundações privadas, acordos formais nas relações exteriores, organizações transnacionais e no fluxo financeiro, criando dependência entre os estados pela via interestadual, transgovernamentais e transnacionais.

Quanto aos refugiados, se refere a como o fluxo migratório afetam e são afetados pelas economias nos países de origem, trânsito e destino, seja nas remessas de dinheiro que os refugiados enviam para suas famílias nos países de origem, ou nos refugiados que buscam empregos sejam em setores específicos ou não, impactam e contribui para a economia local, seja por empreendedorismo que pode envolver os países de origem ou no setor informal dependente dos recursos e serviços fornecidos pela economia formal do país de origem contribuindo para geração de empregos e diversificação econômica.

Também podemos considerar o desenvolvimento econômico sustentável dos refugiados que voltam a seus países de origem levando consigo habilidade, experiência e recursos para contribuir com o desenvolvimento de seu país. Entretanto, é possível apontar implicações econômicas na UE, como a crise econômica mundial e recessão, agravando a situação socioeconômica dos Estados de origem fazendo com que gere aumento no fluxo migratório, tanto para a UE e países do bloco com fronteiras marítimas.

Tal situação cria incentivos para a UE que tem uma contundente relação de interdependência entre si, buscando cooperação e solução conjunta para o gerenciamento dos refugiados minimizando os impactos negativos na própria economia, podendo sobrecarregar recursos disponíveis, afetando variados setores como habitação, saúde, educação, alimentação, segurança, atividades econômicas relacionadas ao mar, o fechamento de empresas, elevadas perdas de empregos legais e ilegais, os refugiados que precisam acessar o sistema de saúde ocorrido na COVID, além da dificuldade no acesso a serviços básicos, assistência social, atendimento e integração. Na segunda característica os autores descrevem:

A agenda das relações interestaduais consiste em múltiplas questões que não estão organizadas numa hierarquia clara ou consistente. Esta ausência de hierarquia entre as questões significa, entre outras coisas, que a segurança militar não domina consistentemente a agenda. Muitas questões surgem do que costumava ser considerado política interna, e a distinção entre questões internas e externas torna-se confusa. Estas questões são consideradas em vários departamentos governamentais (não apenas em gabinetes estrangeiros) e a vários níveis. A coordenação política inadequada sobre estas questões envolve custos significativos. Diferentes questões geram diferentes coligações, tanto dentro dos governos como entre eles, e envolvem diferentes graus de conflito. A política não para à beira das águas. (Ibidem, 1977, tradução nossa).

Já na transnacionalização das questões, os autores apontam para um conjunto de questões importantes na política externa com o que os governos estão preocupados, ultrapassando fronteiras e tem consequências nas áreas políticas, econômicas, sociais e

humanitárias, tornando diversos e maiores, uma vez que a agenda tradicional não é mais suficiente e passa a visar a transferência de problemas e desafios internos para a agenda internacional, pois exigem a cooperação e ação diretamente e indiretamente conjunta de vários atores, sejam estes, Estados, Blocos, OI ou ONG, não apenas aprofundando teias de relações de dependência já existente como criando novos vínculos.

Sendo assim, o refugiado é uma transnacionalização das questões ao se referir ao fato que a crise dos refugiados transcende fronteiras e se torna um desafio global, exigindo cooperação e ação conjunta de vários atores e Estados. Dando ênfase, à importância nas ações e cooperações mais fluidas destes para um enfrentamento de forma abrangente e sustentável, que inclui a responsabilidade compartilhada, coordenação de esforços de resgates, assistência humanitária e soluções políticas duráveis e eficazes.

Por exemplo, a crise dos refugiados precisa de uma cooperação internacional eficaz por parte dos países de origem, de trânsito, destino, das OIs e ONGs que abordam os desafios humanitários, segurança e socioeconômico, colaborando na proteção, apoio, compartilhamento de informações, recursos e responsabilidades. Já na última característica:

A força militar não é utilizada pelos governos em relação a outros governos da região, ou em questões, quando prevalece uma interdependência complexa. Pode, no entanto, ser importante nas relações destes governos com governos fora daquela região, ou em outras questões. A força militar pode, por exemplo, ser irrelevante para a resolução de divergências sobre questões econômicas entre os membros de uma aliança, mas ao mesmo tempo ser muito importante para as relações políticas e militares dessa aliança com um bloco rival. Para os primeiros relacionamentos esta condição de interdependência complexa seria satisfeita; para este último, não. (Ibidem, 1977, tradução nossa).

Desta forma, ocorre a distribuição e poder entre diferentes atores sem ser o Estado, já que o poder não é mais exclusivamente concentrado no Estado, mas também é visto por OI, ONG, empresas multinacionais são grupos de pressão e assim influenciar decisão moldando a agenda internacional. E ao conectar aos refugiados refere-se a redistribuição e compartilhamento de poder político, econômico e social entre Estados e atores, seja na cooperação internacional efetiva, compartilhando o poder decisor isolado para conjunta, criando acordos multilaterais como a ACNUR que coordena os esforços, toma decisões coletivas e aloca recursos de forma justa.

Já na descentralização do poder; a crise dos refugiados desafia a autoridade e o poder centralizados dos países de destino, ocorrendo uma descentralização para lidar com o fluxo migratório e as consequências, através da delegação de responsabilidade dos Estados, governos locais, ONG e atores da sociedade civil, seja na prestação de serviços e integração,

no acesso à justiça e com base nos direitos humanos e dos refugiados ao criar mecanismos legais e institucionais que garantem igualdade e dignidade na sociedade.

Então, as ações das ONG ao resgatar refugiados e prestar assistência humanitária, exerce pressão nos governos e instituições internacionais, tendo como base os direitos humanos e dos refugiados, estimulando ativamente a implementação de políticas mais inclusivas, demonstrando a disseminação de poder para além dos países na dissuasão do poder. No caso dos atores transnacionais, é identificado nas empresas de transporte marítimo e na parte da questão da segurança, seja na área criminal ou no tráfico de pessoas.

Resumindo ao expor o papel central da UE na gestão das crises dos refugiados no antes e durante a COVID-19, este tem desenvolvido uma resposta em comum para tentar lidar com a chegada e permanência dos refugiados vindo pelas rotas no Mar Mediterrâneo de forma compartilhada na responsabilidade, recursos e promovendo cooperação dos Estados integrantes do bloco europeu, já que a UE atua como um ator transnacional que procura conciliar os interesses e perspectivas dos diferentes dos Estados Membros.

Não podendo diminuir a relevância dos atores não estatais ao trazer respostas a crises da Covid-19, estes são ONGs, ONU, empresas privadas, a sociedade como um todo mostrou a importância ao enfrentamento da pandemia, na proteção e apoio aos refugiados, seja nas tomadas de decisões ou na aplicações de políticas fundamentais, até mesmo na parceria entre governos, instituições internacionais e atores não estatal.

5. Contextualizando as relações bilaterais da Turquia-UE e a Interdependência complexa.

Para compreensão mais aprofundada da interdependência complexa da relação Turquia-UE, é preciso compreender a história, quando a Turquia procurou estabelecer relações com a UE ao se inscrever como membro da Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1959 e assinou o acordo de Ancara em 1963 que busca uma adesão e integração de uma união aduaneira (UA), que entrou em vigor em 1964 e solicitou à adesão ao bloco da UE em 1999, tendo o início das negociações em 2005, conforme o parlamento europeu.

Já que a Turquia é geoestrategicamente importante para UE devido não só localização geográfica do país como também possuir uma relação multifacetada abordando diálogo políticas, regionais, econômicas, compartilhando interesses mútuos e investimento na interdependência econômica como comércio bilateral, mercados, importações, recursos e investimentos, energia, meio ambiente, política externa, segurança regional seja na luta contra o terrorismo, combate ao tráfico, migração, energético, turismo, histórica, intercâmbio

educacional e cultural, jurídicas e sociológicas do que qualquer outro país de terceiro mundo, essas condições produzem uma densa rede interdependente que auxilia a harmonização de cooperação e políticas.

Na atualidade, conforme apontado por Turhan, Reiners (2021, p.21), a UE-Turquia tem forte impacto na vizinhança e na arena global, pelos conflitos na área do Oriente Médio e do norte da África (MENA), pela estabilidade do Mediterrâneo e atuando como um vínculo entre a Europa e o Oriente Médio, na agenda de segurança transatlântica e desenvolvimento sustentável pela ONU, já que a Turquia é uma potência intermediária emergente e o membro associado mais antigo da UE, o que propicia possíveis parcerias dos atores estatais e dos não estatais que atuam dentro de estruturas multilaterais como a OTAN e o G20.

Assim sendo, os refugiados tem sido um desafio nas relações Turquia-UE, já que o país turco é um país de trânsito para estes grupos de refugiados que querem chegar na Europa e a UE depende da cooperação da Turquia para gerenciar este fluxo de pessoas. Assim, o relacionamento UE-Turquia não apenas é complexo, mas também carrega tensões e desafios pois existem diferenças políticas, questões de soberania e divergência em relação a temas sensíveis que afetam a interação, cooperação e geram estagnações, ou seja, ocorrem quando a falta confiança e confiabilidade e até mesmo retrocessos, o que mostra necessidade de mecanismos equilibrados e diplomáticos.

Portanto, desde 2015, de acordo com o Brookings 2020, o componente chave na abordagem da UE na migração irregular na região do Mediterrâneo foi celebrado em 2016, ao assinarem um acordo visando a crise migratória obrigando os imigrantes irregulares que chegam às ilhas gregas sendo enviados de volta à Turquia, aumentando a segurança na fronteira da Turquia, incentivar caminhos regularizados para pedidos de asilo.

E com isto, ganharam várias doações, como no acordo de 2016, conforme o parlamento europeu, um financiamento de ajuda humanitária de cerca de 6 milhões de euro e segundo o G1, receberam até 2018, 3 bilhões de Euros em doações com um adicional de mais 3 bilhões e conforme dados do Brookings de 2020, financiamento de projetos de 1,7 milhão para atender os refugiados e comunidades anfitriãs no programa para Refugiados na Turquia (FRIT) para melhoria de instalações, educação, assistência médica e subsistência por programas de idiomas e treinamento vocacional; totalizando até 2020, mais 4,7 mil milhões de euros contratados e mais 3,4 mil milhões em euro desembolsado.

Assim, a União Europeia viu o número de travessias ilegais cair no Mar Egeu de 885 mil em 2015 para 42 mil em 2017, conforme o Brookings em 2020. Apesar disso, em

Genebra, o ACNUR, já em 2016 vinha demonstrando preocupações com alguns aspectos da proposta, disse Filippo Grandi, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados.

“Como uma primeira reação, estou profundamente preocupado com qualquer acordo que envolva o envio indiscriminado de pessoas de um país para outro, sem levar em conta as garantias de proteção aos refugiados previstas no direito internacional”. “Um solicitante de refúgio só deve ser devolvido para um terceiro país se a responsabilidade pela avaliação de seu pedido de refúgio for assumido por este terceiro país; o solicitante de refúgio será protegido de devolução arbitrária; e se o indivíduo solicitar e tiver seu pedido reconhecido, poderá se beneficiar do status de refugiado em conformidade com as normas internacionais vigentes, tendo acesso completo e eficaz a educação, trabalho, cuidados de saúde e assistência social quando necessário”. (GRANDI, 2016).

Continuando, Vincent Cochetel, Coordenador Regional do ACNUR para a Crise dos Refugiados na Europa, fez duras repreensões: “A expulsão coletiva de estrangeiros é proibida sob orientação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem,” (COCHETEL, 2016) e reafirmou “Um acordo que seria equivalente a um retorno trivial para um país terceiro não é compatível com o direito europeu, não é consistente com a lei internacional” (Ibidem).

Mas nem tudo foi críticas, o ACNUR também elogiou não só a contribuição financeira ao apoiar a Turquia e a comunidade de refugiados por parte da UE e incentivou a promoção de vias reguladoras de acesso de refugiados em números significativos para países próximos geograficamente do Merditerrâneo e países de terceiros, como foi apontado por William Spindler (2016), porta-voz para a Europa, na conferência de imprensa em Genebra.

“A Turquia acolhe aproximadamente três milhões de refugiados e tem feito enormes contribuições durante anos. Recentemente adotou um regulamento de trabalho para refugiados sírios, mas, tendo em conta a dimensão do contexto, ainda se esforça em propiciar aos refugiados sírios as necessidades básicas desta vasta população. Compromissos de reinstalação na Europa permanecem, entretanto, muito aquém em comparação com as necessidades – por exemplo, 20.000 lugares dentro de dois anos, numa base voluntária.

Com isto veio o problema 3 anos depois, como aponta o Brookings 2020, com a quebra de promessas por parte da UE, fundos insuficientes, além de pedidos para que tais fundos fossem transferidos para agências da ONU e ONGs em vez de transferir para instituições estatais, fez a Turquia ameaçar a reabertura fronteiriças fazendo de 12 mil a 25 mil refugiados, requerentes de asilo e migrantes de 29 países se reuniram na fronteira com a Grécia, gerando uma paralisação temporária dos pedidos de asilo, o que fez a UE pagarem 700 milhões de assistência financeira, válida de 2021 e 2027, desde que os migrantes fossem evacuados da zona fronteira turca, segundo o Parlamento Europeu.

Portanto, “Os europeus atribuem o atual impasse nas relações entre a União Europeia (UE) e a Turquia, em grande parte, à Turquia retrocesso democrático e a sua posição de política externa cada vez mais unilateral” (DANFORTH; LECHA; TEKIN; TOYGUR, 2022)

com a tentativa fracassada de golpe em 2016 e a transição governamental para um sistema presidencial imprevisível, fez o histórico de forte aliado do ocidente fosse questionado.

E conforme apontado pelo parlamento europeu em 2022, tal declínio da democracia, da proteção do estado de direito, dos direitos humanos e da liberdade como por exemplo, o fim de meios de comunicação social e a prisão de jornalistas, a intervenção militar da Turquia em Afrin, em 2019, ao tentar criar uma zona-tampão entre os países e deslocar os sírios que vivem na Turquia. Tal iniciativa foi condenada pelos eurodeputados e os mesmos adotaram uma resolução apelando para sanções durante a operação militar.

A as ações realizados em países vizinhos causam preocupação, devido a exploração ilegal de energia após descoberta de gás natural *offshore*, usando a força militar para atividades de perfuração da Turquia e no Chipre e as incursões em território grego com violações do espaço aéreo e das águas territoriais, só agravam os conflitos de interesse, consequentemente incentivou um isolamento e alienação da UE e dos EUA (Ibidem).

Em 2020, os eurodeputados condenaram veementemente as ações ilegais da Turquia na zona econômica exclusiva como resposta a invasão destes 2 Estados e a ocupação de parte norte do chipre e também expressaram sua solidariedade nas resoluções adotadas, isto ocorre principalmente por já existir um histórico de invasão do lado Turco no Chipre que ocorreu em 1974 que dividiu a ilha no norte do chipre (Ibidem).

Enquanto esta situação continua, segundo a ACNUR, a Turquia tem acolhido as maiores populações de refugiados do mundo, o que torna-se um mecanismo para refugiados e elemento de apoio à Turquia, sendo uma das áreas chave na cooperação fundamental entre a UE-Turquia. Mas em 2020, conforme apontado por Toygur, Tekin, Lecha e Danforth (2022, p.7) com movimentos políticos drásticos com o encorajamento de refugiados a irem e se reunirem na fronteira da Grécia, aumentando a tensão no Mediterrâneo.

Assim as relações entre UE e Turquia têm tido uma cooperação conflituosa, mantendo um delicado equilíbrio; está política externa tem tornado a cooperação embora persistente cada vez mais difícil. Fazendo com que a UE tratasse a Turquia como um Estado de terceiro mundo do que um país candidato à adesão na UE e até como possível ameaça à estabilidade regional e segurança da vizinhança da UE, conforme Turhan, Reiners (2021, p.22).

Tais períodos fazem lembrar da necessidade de gerir conjuntamente a própria interdependência, dessa forma a Turquia que gradualmente está se afastando das normas e princípios gerais da UE é cada vez mais vista como parceiro imprevisível, não confiável e até hostil. E a Turquia passa a considerar a UE como um poder transformador enfraquecido e rival geopolítico nas lutas pelo poder na vizinhança do Mediterrâneo (Ibidem).

Deste modo, tanto a Turquia quanto a UE precisam se esforçarem para reconstruir a convicção na relação deteriorada enquanto procuram atender interesse mútuo, considerando que na atualidade a cooperação é fortemente baseada na economia e comércio, bem como um importante parceiro estratégico e com o acordo com a UA, mesmo que desatualizado, oferece oportunidade benéficas e ganhos crescentes.

Isto é visto com a UE sendo o principal parceiro comercial exportador da Turquia, com dados do parlamento europeu, representando 41,3%, com a Turquia sendo o 6 maior parceiro comercial da UE, conforme apontado pelo conselho europeu, em 2021. Deste modo, segundo o parlamento europeu em 2022, a tentativa fracassada de uma colaboração mais próxima em 2016, na ocasião em que a comissão europeia propôs a atualização da UA e o alargamento de relações comerciais bilaterais, além da suspensão dos diálogos de alto nível sobre energia e economia em 2019.

Porém, a frustração do processo de adesão disfuncional da UE fez com que ocorresse perda de credibilidade, segundo Turhan e Reiners (2021, p.22) essas dinâmicas são percebidas no processo de adesão e negociação da Turquia à UE em 2005, constituído no diálogo bilateral desde a associação de 1963, com apenas 3 rodadas de negociação até 2011, o que impede a UE de ter impacto como estado candidato, além de por causa de termos institucionais, a UE adiou 2 vezes a reunião anual do conselho devido a Turquia interromper seu sistema democrático em 2016 e com o acordo de refugiados UE-Turquia ao incentivar a Turquia a colaborar na gestão dos fluxos migratórios irregulares em direção à Europa através de promessas de reenergizar o processo de adesão que estava estagnado, desde 2018, por meio do programa de liberalização de vistos.

Além da tentativa do golpe e na deterioração dos direitos no país levaram a um debate político tenso entre ambas as partes e do conflito oriental em relação a perfuração no Mediterrâneo em 2019, seguido da queda das relações e na falta de uma estrutura institucional eficiente, estreitando a cooperação na política externa e segurança. Então para a aproximação é necessário reduzir a polarização de ambos os lados, ter abordagens pragmáticas para reparar a relação, evitando vetos políticos e conflitos diplomáticos que incentivem o nacionalismo extremista na Turquia, visar causas com impacto real e incentivar a democracia, o direito e liberdades básicas.

Outra coisa a prestar atenção é que, se focar apenas em vias institucionais simples como pacotes de acordos para lidar com os refugiados que fortalecem a Turquia como candidato a adesão com foco comercial e estratégico, não é a resposta para resolução do conflito pois cria expectativas delicadas, complexas e torna a relação turva. E assim

reconhecer e usar o espaço potencialmente maior para cooperação nas eleições gerais e presidencial em 2023 na Turquia, algo que pode trazer mudanças políticas.

E de acordo com Turhan e Reiners (2021, p.257), ao falar na revitalização do diálogo político sobre questões sensíveis da política externa e segurança que são prioridade para ambos e serem capazes de lidar e administrar discordâncias, com ênfase no diálogo do *joint Parliament Committee (JPC)* do parlamento europeu, já que a delegação do parlamento europeu à JPC e as agendas devem representar opiniões diversas, amplia as questões em relação à Turquia.

Portanto, algumas das razões pela qual a relação não é eficaz abrange as divergências políticas e geopolíticas, considerando que cada Estado da UE é composta por Estados membros que valorizam os próprios interesses, prioridades e políticas interna, o que acentua as divergências políticas entre os Estados, dificultando uma posição unificada em relação a Turquia e questões migratórias, mesmo com a posição geoestratégica e ao ter as próprias aspirações e desafios regionais, é um criador de tensões e perda de colaborações efetivas.

A confiança necessária para uma relação eficaz, mas ao longo do tempo, por uma série de questões de desconfiança, divergência política, violação dos direitos humanos, ações que põem em dúvida a democracia e o Estado de Direito, acaba por afetar a cooperação na forma construtivista na gestão dos fluxos migratórios. Em adição, a assinatura de acordos controversos, como o acordo de 2016, geraram críticas e assim minando a relação e as pressões internas da Turquia e UE na questão migratória que busca obter vantagens políticas gerando medo e insegurança para os refugiados, este contexto político dificulta a tomada de decisões equilibradas e a cooperação efetiva.

Em suma, a interdependência complexa abrange significativamente áreas de grande importância, entretanto essa mesma interdependência é constantemente desafiada pelas tensões políticas, divergências e questões humanitárias, afetando a dinâmica geral dos atores, o que requer maior esforço para diálogos constantes e cooperações conjuntas.

5.1. Políticas de refúgio na relação da Turquia e UE no período da COVID-19 sob a ótica da interdependência complexa.

A República da Turquia, segundo a ACNUR em 2023, abriga a maior população de refugiados do mundo, com mais de 3,6 milhões de refugiados, ou seja, 4,3% da população da Turquia, em conformidade com a comissão europeia. Assim, de acordo com o Brookings (2020), sendo capaz de comparar com toda a população de refugiados da Europa que em julho de 2020, possuía cerca de 2,9 milhões e 370 mil requerentes de asilo principalmente do

Afganistão, Iraque, Irã e Somália. Assim a COVID-19 afetou especialmente os grupos na base da escala socioeconômica vulnerável como migrantes e refugiados, comprovando o quão complexo é a necessidade de interdependência dos refugiados ao precisar de apoio.

[...] O governo turco não forneceu estatísticas separadas sobre o número de refugiados que contraíram a COVID-19, mas a maioria dos refugiados sírios vive em ambientes urbanos densamente povoados com elevadas taxas de infecção. É amplamente reconhecido que a pandemia afeta duplamente as suas vidas: uma boa higiene é difícil em agregados familiares sobrelotados e o surto tornou mais difícil a satisfação das necessidades básicas e o acesso a oportunidades de subsistência. Este quadro deverá agravar-se tendo em conta o impacto que a pandemia está a causar à economia turca. (Ibidem).

E também apresentou dados que mostrou o impacto visto diretamente na economia turca a primeira com informações da pesquisa da Turquia: ASAM - Análise setorial para os impactos da pandemia da COVID-19 nos refugiados vivendo na Turquia (Ibidem apud ASAM, 2020, tradução nossa) e a outra aborda os Impactos da COVID-19 na população de refugiados que se beneficiam do programa ESN da Federação Internacional da Cruz Vermelha (Ibidem apud IFRC, 2020, tradução nossa).

[...] Um estudo constatou que 63% e 53% dos entrevistados encontraram dificuldades em conseguir alimentos e em cumprir as condições de higiene, respectivamente. Outros 48% e 65%, respectivamente, relataram problemas no acesso à educação online e no pagamento da renda ou das contas de serviços públicos. Este quadro é ainda agravado por uma queda dramática no acesso ao trabalho. De acordo com outra pesquisa, 69% dos refugiados relataram perda de emprego, enquanto muitas empresas de propriedade síria suspenderam parcial ou totalmente as suas atividades. Antes da pandemia, cerca de um milhão de sírios trabalhavam informalmente em condições muito precárias para sobreviver. O surto de COVID-19 agravou ainda mais este quadro. Os fundos FRIT estão neste momento longe de serem adequados para satisfazer as necessidades econômicas básicas dos refugiados.

Ressaltando assim, a questão do compartilhamento de responsabilidade da Turquia e UE, na gestão da crise em um cenário pandêmico, em que ambas as partes são responsáveis pelos refugiados e garantam a coordenação nas políticas de refúgio, reassentamento e proteção dos direitos humanos, visando a segurança e bem-estar como solução.

E assim "a Turquia notificou mais de 170 mil casos e felizmente conseguiu evitar o elevado número de mortes enfrentado por Itália e Espanha" (Ibidem), mas enfrenta a demanda por "Uma recuperação robusta será ainda mais complicada por uma economia fraca e um cenário político interno frágil" (Ibidem) mesmo com apoio de necessidades básicas, o que aumenta a probabilidade dos refugiados recorram a imigração ilegal. Para evitar mortes desnecessárias e piores efeitos da COVID, é necessário rever o acordo de 2016, apesar de ter alguma cooperação no sentido de ajudar os refugiados, não alcança a todos.

Tal acordo cria interdependência na dinâmica de cooperação e negociação de ambas as partes, já que a UE entende e depende da Turquia para coordenar e parar o fluxo de refugiados vindos de outros países e reside na Turquia, com objetivo final sendo a Europa. Além da dependência da Turquia do apoio financeiro e político para cuidar dos refugiados, o que envolve mais do que as relações tradicionais e precisa de uma abrangente gama complexa de redes de interdependência, interesses e ativismo transnacional.

As circunstâncias precárias carregadas pela COVID-19 expõem a complexidade e diversidade dos problemas e interconexões, enfatiza a importância de assistência internacional, programa de apoio socioeconômico, integração de trabalho, educação, numa abordagem conjunta para lidar com estes desafios econômicos e sociais, também expor a urgência de uma revisão do acordo com a UE na cooperação na gestão dos refugiados.

Assim conforme apresentado pelo Brookins em 2020, garantindo a segurança, proteção e bem-estar com o aumentando o financiamento internacional, novas políticas nacionais turcas na parte comercial para o acesso de subsistências, renovação do financiamento do FRIT, podendo estender acordos comerciais preferenciais a setores e bens com grande participação destes refugiados e permitir a Turquia expandir controladamente as exportações agrícolas para UE, para responder a demanda trabalhista dos refugiados.

Sempre buscando respostas duradouras e multifacetada de ambas as partes envolvidas para a integração local, o reassentamento, a repatriação, a autossuficiência dos refugiados e a resiliência das comunidades anfitriãs, os tornando membros produtivos e envolvidos com a sociedade turca, neutralizando o ressentimento público, reduzindo as probabilidades de crimes e estimular o crescimento econômico turco.

6. Considerações Finais

Este artigo examina os desafios da UE e Turquia na questão migratória no Mar Mediterrâneo na complexidade das relações com a Turquia, seja na pressão exercida no sistema de refúgio ou na necessidade de cooperação dos Estados membros da UE, pois a abordagem atual está desatualizada para lidar com os refugiados. A cooperação UE-Turquia, que examina por meio da teoria da interdependência complexa na gestão migratória no Mediterrâneo expõem um desafio complexo e multifacetado da UE, sendo primordial para o enfrentamento dos desafios de modo construtivo e efetivo.

Ao longo do artigo, a pressão exercida na UE tem sido relevante na questão da gestão dos fluxos migratórios no Mar Mediterrâneo, com ênfase no papel exercido pela Turquia como país de trânsito para refugiados em direção à Europa. No entanto, a relação UE-Turquia

é marcada por constantes divergências políticas nos últimos anos, falta de confiança mútua e controversos acordos. Esses fatores têm prejudicado a eficácia das políticas de refúgio e acentuando as dificuldades na cooperação dos Estados membros da UE.

Sob a ótica da teoria, é elucidado que a abordagem unilaterais e isolacionista não é adequada para enfrentar questões migratórias. A interdependência da UE-Turquia necessita de uma perspectiva cooperativa, compartilhamento de responsabilidades, confiança e diálogo. E nas políticas de refúgio no Mar Mediterrâneo é primordial uma abordagem eficaz e humanitária, de interconexões, relações entre os atores, soluções conjuntas que promovam a proteção dos direitos dos refugiados, a estabilidade regional e a solidariedade nos países.

Para superar os desafios, é preciso um esforço dos Estados da UE, da Turquia e dos atores relevantes, através da abordagem colaborativa e baseada na interdependência será possível encontrar soluções sustentáveis que garantam os direitos humanos, segurança regional do Mar Mediterrâneo, solidariedade, na participação conjunta na gestão de fronteiras, no compartilhamento de informações, no apoio financeiro e assistência humanitária. Isso requer compromisso com a cooperação e o diálogo, superando divergências políticas, fortalecendo a confiança e buscando soluções positivas para ambos.

E para alcançar cooperação nos tópicos subjacentes da migração, como conflitos, instabilidade política, pobreza e desigualdade, por meio de parcerias estratégicas com os Estados de origem dos refugiados e países de trânsito. E para isso é preciso de investimentos nas áreas de desenvolvimento econômico, educação, saúde e fortalecimento das instituições nos países afetados, possibilitando condições de prosperidade para os refugiados.

Ao investigar e analisar a pressão exercida no sistema de refúgio e a demanda pela cooperação dos Estados da UE, por intermédio da teoria da interdependência complexa de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr, é fundamental uma abordagem nos princípios da solidariedade, responsabilidade compartilhada, nos direitos humanos e dos refugiados e na dignidade dos mesmos. Seja melhorando o acolhimento e integração dos refugiados, promovendo programas de reassentamento, combate ao tráfico, oportunidades de trabalho e educação, alcançando resultados significativos e duradouros, humanitária e eficaz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ACNUR Brasil. ACNUR expressa preocupação sobre o acordo entre a União Europeia e Turquia. 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/08/acnur-expressa-preocupacao-sobre-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-turquia/>> Acesso 1 Jun. 2023.

ACNUR Brasil. Dados sobre refúgio. 2022. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio>> Acesso em: 1 nov. 2023.

ACNUR Brasil. Refugiados. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>> Acesso em: 12 jul. 2023.

ALCANTARA, Maria Adriane de Alcantara Adriane; SOARES, Mario Lucio Quintão. A GARANTIA DA COEXISTÊNCIA DOS ESTADOS POR INTERMÉDIO DE MOVIMENTOS ANTINÔMICOS: A INDEPENDÊNCIA E A INTERDEPENDÊNCIA. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 13, n. 26, p. 181-199, 2020. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/4798.pdf>. Acesso: 2 jun. 2023.

BAENINGER, Rosana et al. Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19. Campinas: NEPO/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>. Acesso: 4 jun, 2023.

BENTO, Leonardo Valles et al. Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/89641/245534.pdf?sequence=1&isAllowed=y.pdf>> Acesso em: 16 Jul, 2023.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SANTOS, Priscila Camargo. A interdependência complexa e a questão dos Direitos Humanos no contexto das relações internacionais. *Revista Brasileira de Direito*. 2016. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1584/1001.pdf>. Acesso em: 29 out, 2023.

Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças. Orientações sobre prevenção de infecções e controle da doença por coronavírus (COVID-19) em centros de recepção e detenção de migrantes e refugiados na UE/EEE e no Reino Unido. ECDC: Stockholm. 2020. Disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-guidance-prevention-control-migrant-refugee-centres> Acesso em: 3 nov. 2023.

Conselho da União Europeia. Fluxos migratórios na rota do Mediterrâneo Oriental. 2023. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route>> Acesso em: 20 out, 2023.

Conselho da União Europeia. Infografia –Relações comerciais UE-Turquia. 2021. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/eu-turkey-trade-relations/>>. Acesso em: 5 set. 2023.

Declaração conjunta: A UE tem o dever de reviver e expandir o reassentamento de

refugiados. O IRC na UE. 2022. Disponível em: <<https://www.rescue.org/eu/press-release/joint-statement-eu-has-duty-revive-and-expand-refugee-resettlement>> Acesso em: 5 jun, 2023.

Estre, F. B. Poder, interdependência e desigualdade. *Proceedings of the 3rd ENABRI*. 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000200007&script=sci_arttext. Acesso em: 2 set, 2023.

Europarl.eu. Evolução do número de pedidos de asilo na UE. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_pt.html> Acesso em: 10 out. 2023.

G1. MUNDO. União Europeia aprova acordo com a Turquia para conter fluxo migratório. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/ue-aprova-acordo-com-a-turquia-para-conter-fluxo-migratorio.html>> Acesso em: 1 set. 2023.

INTO, Pedro Miguel de Sousa Ferreira. “Crise de refugiados” na União Europeia: entre a proteção do espaço de liberdade, segurança e justiça e a defesa dos direitos humanos. 2019. Tese de Doutorado. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/77118.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2023.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. Poder e interdependência: Longman clássico na ciência política. Fareed Zakaria. v.4, pág. 3-32. 1977. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00396337308441409.pdf>> Acesso: 1 jun, 2023.

Kirisci, K., & Yavçan, B. À medida que o COVID-19 piora a precariedade dos refugiados, a Turquia e a UE devem trabalhar juntas. Brookings. 2020. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/06/11/as-covid-19-worsens-preca>. Acesso em: 2 jun, 2023.

KUCZYNSKI, Manoela Del Mestre. Salvação de Migrantes e de Refugiados no mar. Tese de Doutorado. Universidade de Lisboa (Portugal). 2020. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/d42fb0c296b8eacdcea95af58dcbf05d/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

MELLET, Camila Vasques. Um Mar de Exclusão Biopolítica e controle da imigração na Rota Central do Mediterrâneo (2013-2019). 2022. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/146540/2/596579.pdf>> Acesso em: 2 jun. 2023.

Mentzelopoulou, MM, & Spinelli. Impacto do Covid-19 nos procedimentos de asilo nos Estados-Membros da UE. Europa.eu. 2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733629/EPRS_BRI\(2022\)733629_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733629/EPRS_BRI(2022)733629_EN.pdf). Acesso: 2 jun. 2023.

OLIVEIRA, Bruna Freire de; SILVA, Maique Coelho da. CRISE DE REFUGIADOS NO MAR MEDITERRÂNEO. Revista de Direito da Unigranrio, v. 10, n. 2. 2020. Disponível em: <http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr/article/view/6541.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

Parlamento Europeu. Relações entre a UE e a Turquia: entre cooperação e tensão. Europa.eu. 2018. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20170426STO72401/relacoes-entre-a-ue-e-a-turquia-entre-cooperacao-e-tensao>. Acesso em: 2 set. 2023.

Rede, EM. O impacto da COVID-19 na área das migrações nos países da UE e da OCDE EMN OCDE UMBRELLA INFORM. European Migration Network. OECD.org. 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>. Acesso em: 2 jun, 2023.

Toygur, I., Tekin, F., Lecha, E. S. i., & Danforth, N. A política externa da Turquia e suas consequências para a UE. Europa.eu. 2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA\(2022\)653662_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA(2022)653662_EN.pdf). Acesso em: 2 jun, 2023.

Turhan, E, & Reiners, W. Descompactando as novas complexidades das relações UE-Turquia: Mesclando teorias, instituições e políticas. Em Relações UE-Turquia. Springer International Publishing. 2021. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-70890-0_1.pdf. Acesso em: 3 jun, 2023.