

CATÓLICA

INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

LISBOA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Crise de Refugiados: o Acolhimento de Refugiados na União Europeia - uma análise crítica (2011-2016)

Dissertação apresentada ao Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica

Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais

Orientador: Professora Doutora Mónica Alves Dias Tischler

Mestrando: Rita Lopes Malpique, 100515002

Lisboa, Setembro de 2018

ÍNDICE GERAL

Resumo.....	V
Abstract.....	VI
Índice de siglas	VII
Índice de tabelas	VIII
Índice de gráficos	VIII
Índice de imagens	IX
Índice de anexos	IX
 Introdução.....	 1

CAPÍTULO I – REFUGIADOS NA EUROPA NO SÉCULO XX: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS, JURÍDICAS E POLÍTICAS.....14

1 – A Primeira e a Segunda Guerras Mundiais	15
2 – Guerra Fria	20
3 – A base jurídica referente aos Refugiados: da Declaração Universal dos Direitos do Homem ao Direito Comunitário	22
3.1 – Direito Internacional Público relativo aos Refugiados	22
3.2 – Direito Europeu relativo aos Refugiados	28

CAPÍTULO II – O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS: O CASO DA SÍRIA 36

1–Enquadramento: o conflito na Síria	38
--	----

2 – Rotas e campos de refugiados: como e para onde se deslocam	41
3 – Tipos de Refugiados e causas que levam à sua fuga	48
4 – Teorias de integração dos Refugiados	54

CAPÍTULO III – O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS SÍRIOS NA UNIÃO EUROPEIA..... 59

1 – A chegada à Europa: a política de acolhimento da União Europeia	61
1.1 – Recepção e gestão da crise de refugiados nos países de chegada	65
1.2 – Resposta dos órgãos da União Europeia.....	68
1.2.1 – O Programa de Recolocação	85
1.2.2 – O Plano de Acção Conjunto UE-Turquia	89
1.2.3 – (In) Cumprimento das directivas comunitárias	99
1.3. – Século XXI: o que está diferente?	107

CAPÍTULO IV – *CASE STUDY*: O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS SÍRIOS PELA SUÉCIA E HUNGRIA 111

1 – A resposta da Hungria	111
1.1 – Situação na fronteira húngara	114
1.2 – Consequências externas da postura do Governo húngaro	120
2 – A resposta da Suécia	123
2.1–A percepção sueca da integração de refugiados	125
2.2 – Situação interna em matéria de acolhimento	129
3 – Balanço entre políticas	132

CAPÍTULO V – QUE OPÇÃO PARA A UNIÃO EUROPEIA? 134

1 – Os caminhos à frente da União Europeia: haverá uma política comum de acolhimento?	134
1.1 – Opção europeia: a implementação das políticas comunitárias	136
1.2 - Opção nacional: a gestão exclusivamente interna da crise	141
2– Os esforços para manter o projecto europeu em matéria de integração de Refugiados...	150
 Conclusão	158
 Bibliografia	163
A. Monografias, revistas especializadas e artigos	164
B. Relatórios de organizações	203
C. Legislação da União Europeia	215
D. Textos de Direito Internacional e Comunitário	225
E. Sites consultados	228
 Anexos	229

RESUMO

Desde que a guerra na Síria começou em 2011 que as suas consequências e interesses prosseguidos por diferentes países e grupos neste conflito têm estado na ordem do dia dos temas internacionais. Com os fluxos de migrantes a aumentarem descontroladamente, tanto para os países vizinhos como para a Europa, impõe-se uma resposta estruturada, global e adequada ao problema.

Esta dissertação pretende examinar especificamente os mecanismos que a União Europeia criou ou desenvolveu para gerir a crise de refugiados que cresceu no seu território, em particular os de nacionalidade síria. Apontar-se-á ainda os casos da Suécia e da Hungria enquanto exemplos da diferente postura e implementação das directivas e regulamentos aprovados nas instituições europeias, de modo a sublinhar a falta de harmonização e homogeneização sobre o tema entre os Estados-Membros.

Termina-se com uma análise das opções em cima da mesa para a União considerando os seus poderes e a vontade dos seus membros.

Palavras-chave: Refugiados, União Europeia, mecanismo de recolocação, Sistema Europeu Comum de Asilo

ABSTRACT

Since the Syrian war set out in 2011 that its consequences and interests pursued by different countries and groups in this conflict have been part of the international agenda. With the significant increase of the migration flows in its neighbour countries and in Europe, the urge for a structured, global and adequate solution arises.

This dissertation intends to examine the mechanisms created or developed by the European Union to manage the refugee crisis, particularly those directed to syrian nationals. Furthermore, the cases of Sweden and Hungary will be pointed out as examples of the different posture and implementation of the european directives and regulations and so emphasising the lack of harmonization and homogenisation on this issue among member states.

We will conclude with an analysis of the options on the table taking into account the powers of the Union and the will of the european countries.

Key-words: refugees, European Union, relocation scheme, Common European Asylum System

ÍNDICE DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados/ Agência da Organização das Nações Unidas para os Refugiados

CE – Comissão Europeia

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

EASO – Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EuropeanAsylumSupport Office)

EI – Estado Islâmico

EM – Estados Membros

EUA – Estados Unidos da América

HHC - Hungarian Helsinki Committee

ONU – Organização das Nações Unidas

PE – Parlamento Europeu

PM – Primeiro-Ministro

SECA - Sistema Europeu Comum de Asilo

UE – União Europeia

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Dados sobre a chegada de refugiados à Europa	45/46
Tabela 2 – Número de chegadas pelo Mediterrâneo 2012-2015	46
Tabela 3 – Entradas irregulares nos principais países de entrada na União Europeia entre Maio e Agosto de 2015	47
Tabela 4 – Evolução do número de chegadas à Europa e mortes no Mediterrâneo	98
Tabela 5 – Número de recolocados da Itália e da Grécia noutros Estados-Membros.....	104
Tabela 6 – Número de pedidos de asilo na Suécia entre 2012 e 2015	123
Tabela 7 – Evolução do número de pessoas reinstaladas na União Europeia entre 2010 e 2016.....	154

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentagem de pessoas deslocadas acolhidas em cada continente	3
Gráfico 2 – Número de mortes na Síria segundo várias entidades.....	39
Gráfico 3 – Número de chegadas à Europa entre 01/10/2016 e 11/07/2016	96
Gráfico 4 – Número de mortes do Mar Egeu	97
Gráfico 5 – Resposta à pergunta “Ajudaria um requerente de asilo na Suécia?” em 2015 e 2016	127
Gráfico 6 – Resposta à pergunta “Acha que a Suécia deveria receber mais ou menos requerentes de asilo?” em 2015 e 2016	128

ÍNDICE DE IMAGENS

Imagem 1 – Número de cidadãos sírios nos países vizinhos e na Europa em Março de 2016	42
Imagem 2 – Rotas migratórias com destino à União Europeia	44
Imagem 3 – Número de chegadas à Grécia, Itália e Espanha em 2015 e 2016	64

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 – Mapa de controlo de territórios da Síria, Julho de 2015	40
Anexo 2 – Percentagem de refugiados recebidos na Grécia por nacionalidade	45
Anexo 3 – Percentagem de refugiados recebidos em Itália por nacionalidade	45
Anexo 4 – Estimativa da representatividade muçulmana na população de seis Estados-Membros.....	59
Anexo 5 – Número de pedidos de asilo na União Europeia, Janeiro a Março de 2015	66
Anexo 6 – Percentagem de pedidos de asilo na União Europeia, Janeiro a Março de 2015 ..	66
Anexo 7 – Pedidos de asilo por milhão de habitantes, Janeiro a Março de 2015	66
Anexo 8 – Número de passagens ilegais de fronteiras através da rota do Mediterrâneo Oriental	67
Anexo 9 –Plano de Acção de Dez Pontos sobre a Migração	78
Anexo 10 – Quotas de acolhimento de refugiados atribuídas aos Estados-Membros	81
Anexo 11 – Propostas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados para a gestão da crise dos refugiados pela União Europeia	83
Anexo 12 – Propostas da Amnistia Internacional para a gestão da crise dos refugiados pela União Europeia	83

Anexo 13 - Destino do Fundo Fiduciário Regional da União Europeia para a crise da Síria .	84
Anexo 14 – Programa de Recolocação	86
Anexo 15 – Principais rotas e países de entrada dos refugiados e emigrantes.....	98
Anexo 16 – Pontos de chegadas na Europa entre 20 e 27 de Julho de 2016	98
Anexo 17 - Número de mortes ou desaparecimentos no Mediterrâneo por mês e ano	98
Anexo 18 - Comparação de opiniões referentes a refugiados entre a média europeia e a média húngara.....	111
Anexo 19 - Acto de Asilo da Hungria: resumo das novas leis para o recurso judicial às decisões de asilo	118

INTRODUÇÃO

(...) liberal values are a fragile commodity that we must
continue to protect and defend.
Angela Merkel (2018)¹

A problemática da crise de refugiados surge como um dos maiores desafios do novo século. A percepção e a forma como tratamos esse conceito é relativamente recente, mas o seu significado é conhecido pelo homem desde que há perseguições, ou seja, desde que se vive em comunidade. Assim, a fuga forçada de pessoas dos seus locais de origem para outros territórios por razões de sobrevivência acompanha todos os capítulos da História, e naturalmente em maior número durante as conquistas e guerras entre Estados.

O grupo de países ocidental, composto pela União Europeia, Canadá e Estados Unidos da América, debate-se hoje com um conjunto de novos actores que não jogam de acordo com as normas de Direito Internacional nem se regem por qualquer código universal, constituindo um desafio sem precedentes para as Relações Internacionais modernas. Uma das consequências destas novas regras no palco mundial sente-se ao nível da guerra civil na Síria, bem como a expansão dos seus efeitos para o Iraque, tendo contribuído para o maior fluxo de refugiados desde a II Guerra Mundial². Hoje, contando-se mais de 65 milhões³ de deslocados, o caminho que os refugiados percorrem e a questão do seu acolhimento tornaram-se alarmantes para toda a comunidade internacional, nas suas preocupações de respeito pelos Direitos Humanos.

Contudo, e apesar dos esforços neste último século em questões humanitárias, sempre houve refugiados, mas o conflito sírio colocou este tema na agenda mundial – e especialmente

¹ Angela Merkel, “Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel at the ceremony awarding the International Charlemagne Prize to French President Emmanuel Macron in Aachen on 10 May 2018”, The Federal Government, 10 de Maio de 2018. Acedido a 6 de Agosto de 2018 em https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2018/2018-05-10-merkel-karlspreis_en.html?nn=709674;

² Dimistris Avramopoulos, Comissário Europeu para as Migrações e Assuntos Internos, numa conferência de imprensa em Bruxelas a 14 de Agosto de 2015;

³ “Figures at a Glance”, UNHCR, 19 de Junho de 2017. Acedido a 7 de Maio de 2017 em <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>;

na europeia –, a ser tratado com carácter de urgência. Torna-se assim evidente que os novos fluxos originários do Médio Oriente para a Europa ostentam novas características:

- É a maior crise humanitária em termos de número de requerentes de asilo de países terceiros sentida no território da Comunidade Europeia desde o fim da guerra da Jugoslávia;
- É reflexo da influência da globalização nos conflitos, dado que dezenas de Estados e organizações estão envolvidos nos esforços para acabar com as causas que obrigam as pessoas a abandonar o seu país, mas também pelas consequências da chegada de milhares de refugiados a diversas cidades do Ocidente;
- A questão do esbatimento das fronteiras internas dentro do Espaço Schengen⁴ acarretou dificuldades no controlo dos refugiados que circulam dentro da Europa sem registo ou autorização para tal;
- As novas tecnologias de informação e comunicação, que permitem tanto aos refugiados pesquisar facilmente informação sobre os países de acolhimento, como aos meios de comunicação social actualizar e transmitir a situação dessas pessoas em escassos segundos.

Estes pontos podem ser considerados uma novidade dentro de um fenómeno antigo, mas o que despertou a atenção para este tema foi o facto de parte significativa do fluxo migratório se dirigir para o continente europeu. Contudo, ainda que tenham chegado às costas europeias mais de um milhão de migrantes desde que o conflito na Síria teve início, são os países vizinhos dessa guerra que acarretam as maiores responsabilidades em matéria de acolhimento

⁴ Integram o Espaço Schengen 26 países (dos quais 22 pertencem à UE): Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia, assim como a Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça – “Europa sem fronteiras: Espaço Schengen”, relatório da Comissão Europeia, 2013. Doi: 10.2837/71557;

de refugiados⁵. O conflito na Síria, cujo início remonta a 2011, aditou milhões de refugiados com uma rapidez enorme aos já existentes em todo o mundo⁶, justificando-se a inquietação gerada e o uso do termo “crise”⁷ face a esta situação.

Assim, e apesar da grande concentração dos refugiados sírios nos seus países vizinhos (e de apenas 10% da sua população de 23 milhões⁸ ter chegado à costa europeia), o desembarque diário de milhares de pessoas⁹ surgiu de forma inesperada para os Estados-Membros da União Europeia, não tendo conseguido dar uma resposta no início da crise.

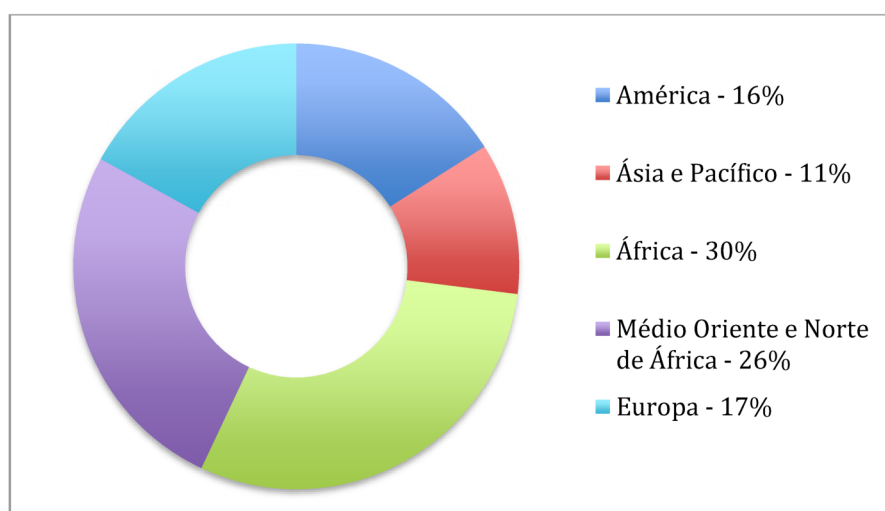


Gráfico 1 – Percentagem de pessoas deslocadas acolhidas em cada continente

Fonte: ACNUR (Dezembro de 2016)¹⁰

⁵ No que toca a essa guerra, é o Líbano (1.001.051), a Jordânia (655.056), o Iraque (246.592) e a Turquia (3.320.814) que recebem o maior número de pessoas, chegando a perfazer 25% da sua população no caso do primeiro país - “Syria Regional Refugee Response – Regional Overview”, ACNUR. Acedido a 25 de Novembro de 2017 em <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>;

⁶ Antes da guerra civil na Síria e na sua expansão para o território iraquiano, os conflitos no Afeganistão, Somália, Sudão, República Democrática do Congo, entre outros, continuam a gerar milhões de refugiados – “UNHCR - Global Trends 2013”, relatório do ACNUR, 2014. Acedido a 20 de Janeiro de 2018 em <http://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html>;

⁷ Termo com origem no latim *crisis* para significar “momento de mudança súbita” - Carlos Marinheiro, “A etimologia da palavra crise”, Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, ISCTE-IUL, 12 de Outubro de 2010. Acedido a 20 de Janeiro de 2018 em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-etimologia-da-palavra-crise/28974>;

⁸ “Syria’s war in numbers: 310,000 dead, 4,8 million refugees”, *Inquirer.net*, 23 de Dezembro de 2016. Acedido a 10 de Junho de 2017 em <http://newsinfo.inquirer.net/855934/syrias-war-in-numbers-310000-dead-4-8-million-refugees>;

⁹ Principalmente nas costas gregas e italianas – “Refugees & Migrants Sea Arrivals in Europe”, *UNHCR monthly data update: December 2016*, Dezembro de 2016. Acedido a 20 de Janeiro de 2018 em <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>;

¹⁰ “Global Trends - Forced Displacement in 2016”, relatório do ACNUR, 19 de Junho de 2017. Acedido a 6 de Abril de 2018 em <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>;

Como se verifica a partir do gráfico 1, apenas uma percentagem reduzida dos refugiados chega à Europa – continente actualmente sem conflitos armados –, permanecendo a maioria da população nas regiões onde os conflitos têm lugar, muitos por falta de meios financeiros para suportar uma viagem longa até um país próspero.

A crise de refugiados surge assim como um dos maiores desafios e prioridades do novo século. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados revelou que, em 2015, uma em cada 113 pessoas era refugiada, deslocada interna ou requerente de asilo¹¹. Esta pequena ilustração confirma que estamos a viver uma época de grandes dificuldades face à paz, estabilidade e cooperação internacionais, cuja resposta sugerida e aplicada pelos Estados deve ser analisada.

Para responder a este problema, foi promovida pelas Nações Unidas em 1951 a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados¹², que se apresenta como o primeiro documento de cariz internacional que formaliza o conceito de refugiado e os direitos que lhe são devidos¹³. Por seu lado, a “Agenda para a Paz”¹⁴ de 1992, redigida e apresentada pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, referia já a necessidade de os Estados se associarem entre si para alcançar objectivos comuns, combatendo simultaneamente os nacionalismos e as ameaças à sua coesão¹⁵. Este documento é ainda bastante actual na

¹¹ “Global forced displacement hits record high”, ACNUR, 20 de Junho de 2016. Acedido a 1 de Março de 2017 em <http://www.unhcr.org/ceu/378-ennews2016global-forced-displacement-hits-record-high-html.html>;

¹² Convocada pela Resolução 429 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de Dezembro de 1950;

¹³ Pode ler-se no preâmbulo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados uma das inspirações deste texto “[...] princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, considerando que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que se tem esforçado por lhes assegurar o exercício mais amplo possível dos direitos do homem e das liberdades fundamentais [...]”;

¹⁴ “An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping”, *Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, A/47/277 – S/24111, 17 de Junho de 1992. Acedida a 10 de Outubro de 2017 em <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>;

¹⁵ “11. We have entered a time of global transition marked by uniquely contradictory trends. Regional and continental associations of States are evolving ways to deepen cooperation and ease some of the contentious characteristics of sovereign and nationalistic rivalries. National boundaries are blurred by advanced communications and global commerce, and by the decisions of States to yield some sovereign prerogatives to larger, common political associations. At the same time, however, fierce new assertions of nationalism and sovereignty spring up, and the cohesion of States is threatened by brutal ethnic, religious, social, cultural or

enumeração dos desafios globais, que perduram há décadas: nacionalismo, discriminação, terrorismo, proliferação de armas de destruição massiva, entre outros.

Face a esta situação, os países da União Europeia apostaram na reforma do conjunto de regras que compõe o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) para lidar com a situação às suas portas, de modo a garantir uma maior harmonização e eficácia na forma como os requerentes de asilo são tratados, prevendo ainda uma partilha equitativa da responsabilidade pelos Estados-Membros¹⁶. Também a aprovação da Agenda Europeia para a Migração revelou a vontade de seguir de forma consertada uma via comum na gestão da crise de refugiados.

Ainda assim, como refere a Comissão Europeia¹⁷, as várias propostas apresentadas sobre este tema avançaram a ritmos diferentes entre 2015 e 2017: 1) chegou-se a acordo para a criação de uma Agência da União Europeia para o Asilo; 2) houve negociações sobre o Eurodac para recolha de impressões digitais; 3) registaram-se progressos para a Directiva de Condições de Acolhimento, para os Regulamentos de Condições e Procedimento de Asilo; 4) houve propostas para um Quadro de Reinstalação da União; mas o debate sobre o sistema de Dublin prolongou-se para além das expectativas.

Tal como formula Bodo Weber no seu artigo “Time for a Plan B”, é legítimo questionar:

How is it that the refugee crisis turned into a crisis of the EU itself? Not disregarding the economic, financial, administrative, or cultural challenges associated with such a large influx of people, how is it that 1.5 million refugees and migrants could threaten the existence of a Union of 500 million citizens [...]?¹⁸

linguistic strife. Social peace is challenged on the one hand by new assertions of discrimination and exclusion and, on the other, by acts of terrorism seeking to undermine evolution and change through democratic means” – “An Agenda for Peace”, Conselho de Segurança da ONU;

¹⁶ “Implementação da Agenda Europeia da Migração”, Comissão Europeia, COM(2017) 558 final, 27 de Setembro de 2017, p. 14;

¹⁷ Comissão Europeia, “Implementação da Agenda Europeia da Migração”, p. 14;

¹⁸ Bodo Weber, “Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU-Turkey Deal”, *Democratization Policy Council*, Setembro de 2016, p. 2. Acedido a 6 de Outubro de 2017 em http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC_Policy_Paper_Europ_refugee_crisis_EU_Turkey_deal.pdf;

A chegada de milhões de nacionais de países terceiros veio revelar falhas graves nos mecanismos da União Europeia, salientando também as diferenças entre as posições internas dos seus membros, ameaçando os seus valores e princípios reguladores em termos humanitários. É na reflexão sobre este desafio que encontramos o tema da presente dissertação e a principal questão a abordar: verificada a falta de uma resposta coordenada e a “inação” inicial da maioria dos actores europeus, pretende-se analisar se **os Estados-Membros da União Europeia estarão agora a implementar as medidas referentes à gestão da crise de refugiados no espaço comunitário, tal como previsto?** Para responder a esta interrogação, apresentam-se três possíveis cenários:

1. A **primeira hipótese de trabalho** assumiria a produção legislativa realizada ao nível das instituições europeias como bastante relevante para a gestão eficiente da crise de refugiados. Aqui, o contributo das instituições comunitárias – nomeadamente da Comissão Europeia – refletir-se-ia na efectiva adopção pelos Estados-Membros da regulamentação aprovada, num esforço comum de homogeneização das políticas internas nesta matéria;
2. Numa **segunda hipótese**, os Estados-Membros não teriam integrado as directivas comunitárias, gerindo o assunto ao nível nacional de acordo com a sua percepção interna do tipo de resposta adequada, priorizando os interesses do seu país. Esta opção aponta para uma demarcação clara dos países relativamente ao trabalho da União, desconsiderando as directivas aprovadas a esse nível, apostando antes num pacote legislativo que condiga com o juízo dominante ou com os traços culturais e históricos do país nesta matéria – o que geraria hipoteticamente 28 políticas diferentes de gestão da admissão e acolhimento dos refugiados.

3. Um **terceiro cenário** combinaria as duas alternativas anteriores ao prever que parte dos Estados-Membros cumpra as directivas aprovadas em sede supranacional, e parte opte por não incorporar essas medidas na sua legislação nacional.

Para melhor responder à questão proposta, **propõe-se o estudo das políticas referentes à Migração e aos Planos de Asilo Europeus, e da posição dos Estados signatários face a uma política comum de acolhimento – examinando, depois, a situação específica da Hungria e da Suécia enquanto exemplos de posturas diametralmente opostas em relação ao acolhimento de refugiados.**

Tendo sido posta em causa a própria credibilidade e adequabilidade das instituições supranacionais para solucionar os problemas emergentes, é pertinente discutir a possibilidade de a União reconsiderar o seu papel enquanto um dos principais influenciadores internacionais. Sublinhe-se ainda as dificuldades no foro das políticas internas: seja para que os Governos implementem estas orientações, seja para alocarem recursos às agências europeias. Na verdade, a legislação aprovada a nível comunitário é bastante extensa – podendo salientar-se as **quatro Directivas que compõem o Sistema Europeu Comum de Asilo, os Regulamentos Dublin I, II e III, e a Agenda Europeia para a Migração** –, somando-se os esforços das agências europeias no apoio aos Estados-Membros sujeitos a maior pressão pela crise de refugiados – **como a Frontex, a Europol, a Eurojust, e o European Asylum Support Office (EASO).**

Ainda, para melhor compreender o problema como um todo, deve-se passar pelas teorias que tratam a questão dos refugiados, de modo a iniciar o seu estudo e formulação de propostas de gestão ao nível prático. Andrew Shacknove¹⁹, por exemplo, trata a vertente dos refugiados enquanto conceito e o que de facto os torna refugiados. Analisa ainda as várias ameaças e

¹⁹ Andrew Shacknove, “Who Is a Refugee?”, *Ethics*, Janeiro de 1985, pp. 274-284;

razões que levam a que os cidadãos fujam das suas casas rumo a promessas de protecção. Partimos ainda de outros conceitos mais teóricos para entender melhor o conflito na Síria, e que ajudam a explicar as razões pelas quais estamos novamente a assistir a uma tão avassaladora vaga de refugiados. Este é o caso dos contributos de Mary Kaldor (2013)²⁰ e Herfried Münkler (2005)²¹ no que diz respeito às novas guerras, ou George Kent (2013)²² em relação à assistência humanitária internacional.

A partir destas e outras teses torna-se possível fazer a ponte para os motivos que levam os cidadãos a fugir do seu país e da exigência do seu acolhimento nos países para que viajam. A sua aplicação prática resulta tanto na codificação dos Direitos Humanos como na escolha das políticas implementadas internamente pelos Estados. É também à União Europeia que cabe esse papel de integração e protecção de refugiados, já que várias das rotas tomadas apontam para esta região.

Há ainda inúmeros relatórios, estudos e notícias sobre o tema dos refugiados, abordando todas as vertentes da sua recolocação: económica, cultural, social, demográfica. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é um dos principais actores no que se refere aos refugiados, mas também a Comissão Europeia disponibiliza estudos relativos às medidas adequadas para receber os refugiados e imigrantes (nos quais esta dissertação se vai basear em grande medida). Saliente-se ainda entidades como o *Cultural Orientation Resource Center*, o *Democratization Policy Council*, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos²³, a OECD, o *Journal on Migration and Human Security*, o HIAS, o CEPS, o FMI, a UNICEF, o *Refugee Studies Centre*.

²⁰ Mary Kaldor, “In Defense of New Wars”, *Stability*, 2 (1): 4, pp. 1-16, 2013;

²¹ Herfried Münkler, “New Wars”, *Polity*, 2005, pp.1 a 31;

²² George Kent, “Rights and Obligations in International Humanitarian Assistance”, in *Encyclopedia of Natural Hazards*, 2013, p. 851;

²³ Que publicou com o Conselho da Europa e com a Agência da União Europeia para os Direitos Humanos o “Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration” em 2014;

Baseada nesses documentos, a presente dissertação propõe focar a investigação entre Março de 2011 – altura em que teve início a guerra na Síria e o consequente surto de refugiados – e Dezembro de 2016, de modo a obter resultados fechados sobre o tema e incluir o período em que a União Europeia testemunhou o maior crescimento na chegada de refugiados e imigrantes. O objecto de estudo será, como referido, os refugiados sírios, os motivos da sua fuga e o seu percurso até à Europa. Analisar-se-á depois a recepção, recolocação e a resposta das instituições comunitárias e a política comum de acolhimento, examinando ainda a experiência de dois Estados-Membros que têm representado gestões opostas desta crise: a Suécia e a Hungria.

Num **primeiro capítulo**, expor-se-ão os factos e números de refugiados que as duas Grandes Guerras do século XX causaram. Também a Guerra Fria, pelejada através de “guerras por procuração”, afectou a estabilidade de vários países, causando numerosos êxodos e fugas massivas em todo o mundo²⁴. Esta experiência contemporânea leva a concluir que as crises migratórias são geríveis se a resposta for pronta e adequada.

Precisamente para evitar uma nova guerra mundial, tem sido adoptada desde 1945 extensa legislação a nível internacional e europeu (visando situações de emergência, as suas consequências e vítimas, e medidas para gerir esses casos) numa tentativa de reunir o maior número de signatários no respeito pelos Direitos Humanos e pela paz mundial. Importa ainda especificar todo o regime jurídico aplicável aos que são considerados refugiados e requerentes de asilo e verificar a sua relevância em contexto de verdadeira necessidade – ou seja, se é efectivamente aplicado nos casos para os quais foi criado.

O **segundo capítulo** será lugar para apresentar as principais teorias que abordam as causas que levam à fuga dos refugiados, bem como o seu processo de integração nos países de

²⁴ Entre 1945 e 1966, o *US Escapee Program* estima que 1 270 000 pessoas tenham fugido dos países mantidos sobre a influência da URSS para a Europa Ocidental em busca de asilo contra a opressão comunista. Thomson Gale, “Refugees”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2008, Acedido a 5 de Maio de 2017 em <http://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/sociology-and-social-reform/sociology-general-terms-and-concepts/refugee>;

destino. Exposta a âncora teórica, há que visitar o caso do país que tem gerado mais refugiados actualmente (a Síria), as causas da sua guerra civil e a expansão para os países vizinhos, com o envolvimento de toda a comunidade internacional. A maioria dos seus cidadãos vê-se obrigado a procurar asilo noutros países, expondo-se aqui as rotas terrestres e marítimas utilizadas pelos que chegam à Europa rumo a países como a Alemanha, Áustria e Suécia.

Num **terceiro capítulo**, o foco será a experiência dos refugiados sírios na União Europeia: desde o seu acolhimento pelos principais países de chegada (Grécia, Itália e Hungria ²⁵), até à sua (eventual) recolocação noutros Estados-Membros. Perante a desproporção da responsabilidade pelas consequências da crise nesses países, a posição da União deve ser a de dar uma resposta adequada²⁶, começando pela avaliação da eficácia dos instrumentos criados no âmbito de uma política comum de acolhimento de refugiados (como o Programa de Recolocação²⁷, o sistema de quotas²⁸, o Plano de Acção para a integração de nacionais de países terceiros²⁹, o Sistema Europeu Comum de Asilo ou o Acordo entre a UE e a Turquia³⁰, entre outros³¹).

²⁵ No total, em 2015 mais de um milhão de refugiados passaram a fronteira da União, número que diminuiu para 364.000 em 2016 – “Operational Portugal – Refugee Situations”, ACNUR. Acedido a 8 de Maio de 2017 em <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=2239>;

²⁶ Em 2015, a União Europeia recebeu 1,26 milhões de pedidos de asilo, dos quais 260.000 eram de cidadãos sírios, contrastando com os 563.000 pedidos em 2014. Estes números não reflectem a realidade dos números que entram nas suas fronteiras, já que muitos continuam ilegais – “An Economic Take on the Refugee Crisis - A Macroeconomic Assessment for the EU”, *European Economy Institutional Papers n. 33*, Eurostat Newsrelease 44/2016, Comissão Europeia, Julho 2016, pp. 9 e 13;

²⁷ “Comission Recommendation of 8.6.2015 on a European resettlement scheme”, C(2015) 3560 final, Comissão Europeia, Bruxelas, 8 de Junho de 2015. Acedido a 2 de Abril de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/recommendation_on_a_european_resettlement_scheme_en.pdf;

²⁸ Que apresenta uma chave de repartição da recolocação por Estado Membro, apresentando o número de refugiados da Grécia, Itália e Hungria que deve integrar internamente – “Crise dos refugiados: A Comissão Europeia toma medidas decisivas – Perguntas e respostas”, Comissão Europeia - ficha informativa, Estrasburgo, 9 de Setembro de 2015;

²⁹ European Commission, “Action Plan on the integration of third country nationals”, COM (2016) 377, Comissão Europeia, Bruxelas, 7 de Junho de 2016;

³⁰ Muito criticado por toda a União pela sua “solução ineficaz e desadequada do ponto de vista humanitário” - “EU-Turkey joint action plan”, fact sheet da Comissão Europeia, Bruxelas, 15 de Outubro de 2015. Acedido a 27 de Abril de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm;

³¹ Disponíveis em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm;

De maneira a melhor apurar a implementação (ou não) das directivas e recomendações europeias, o **quarto capítulo** adoptará como caso de estudo a resposta da **Suécia** (por ser o país europeu com maior taxa relativa de acolhimento em relação à sua população³², tendo ainda em vigor há várias décadas medidas que visam facilitar a integração de refugiados na sua sociedade) e a **Hungria** (território de chegada e de passagem para a UE de milhares de requerentes de asilo, mas cujo Governo prefere uma postura anti-refugiados e anti-imigração³³). É precisamente através da comparação entre estes dois casos de estudo com as directivas analisadas no primeiro capítulo que se conclui pela falta de uma resposta europeia homogénea e eficiente (agravada pela recente decisão de tornar voluntários os mecanismos de gestão da crise que serão analisados³⁴). Tal como acusava Martin Schulz, ex-Presidente do Parlamento Europeu, “Today we are witnessing a debate between two Europes: a Europe willing to move and change the *status quo*, ready to confront an epochal challenge in the right way; and a Europe of walls and ostriches, ready to dump its problems on its neighbors in the hope that the crisis will solve itself”³⁵, tornando-se este o ponto central e o contributo desta dissertação.

Na **quinta e última parte** da dissertação quer-se assinalar as opções da União face à situação actual: em primeiro lugar, será que há verdadeiramente uma política comum de acolhimento que pretenda homogeneizar o modo como os refugiados são recebidos, independentemente do Estado-Membro em que são colocados? Será essa política um compromisso dos Estados ou uma obrigação legal? Isto é, podem os países optar por uma gestão exclusivamente interna, ao nível quantitativo e qualitativo do acolhimento e tratamento

³² Maria Hoel, “The European Union’s response to the Syrian refugee crisis – An analysis of the response of Member States and EU institutions”, Norwegian University of Science and Technology, Novembro 2015, p. 33;

³³ “Fenced Out – Hungary’s Violations of the Rights of Refugees and Migrants”, relatório da Amnistia Internacional, Londres, 2015;

³⁴ “European Council meeting (28 June 2018) – Conclusions”, relatório do Conselho Europeu, EUCO 9/18, Bruxelas, 28 de Junho de 2018. Acedido a 30 de Junho de 2018 em http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EUCO-Conclusions-June%202018_0.pdf;

³⁵ Martin Schulz, “Don’t blame Europe for the refugee crisis”, *The Washington Post*, 11 de Setembro de 2011. Acedido a 8 de Maio de 2017 em https://www.washingtonpost.com/opinions/dont-blame-europe-for-the-refugee-crisis/2015/09/11/e253c15a-573d-11e5-b8c9-944725fcd3b9_story.html?utm_term=.228b21e1109a;

dado aos refugiados, ou devem acomodar as directivas aprovadas em Bruxelas para que as condições e oportunidades de acolhimento em cada Estado sejam o mais homogéneas possível?

Das conclusões sobre a postura dos vários países podem-se articular algumas previsões para o futuro do projecto europeu nesta questão humanitária, que será mais optimista se a cooperação e esforço mútuo prevalecerem logo na fase de acolhimento e *burden-sharing* das consequências da crise de refugiados. **A União poderá desenvolver-se de acordo com as opções que os Estados-Membros tomem, sendo esta situação um desafio aos valores base da União³⁶.**

Neste âmbito, reuniram-se a 28 e 29 de Junho de 2018, em reunião do Conselho Europeu, os Chefes de Estado e de Governo dos 28 Estados-Membros, cuja prioridade na agenda foi inegavelmente a questão migratória. Numa Europa em parte liderada por populistas³⁷, a pressão para conciliar todos os interesses nacionais acabou por ceder ao voluntarismo da recepção e acolhimento de refugiados³⁸, pondo fim às quotas compulsórias que irão ser estudadas no capítulo III.

Em suma, **a escolha do tema deve-se à urgência de a UE definir uma política ou solução comum para fazer face à chegada de milhões de requerentes de asilo. A**

³⁶ Art. 2º do Tratado da União Europeia “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.”;

Art. 3º/1: “A União tem por objectivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.”;

³⁷ A comunicação social apontou a crise política interna no partido de Merkel (embaixadora pela defesa dos refugiados no seio da União) e o novo Governo populista italiano como os polos centrais nas discussões – David Santiago, “Conte ameaça vetar acordo sobre migração. Merkel diz que está em causa destino da UE”, *Jornal de Negócios*, 28 de Junho de 2018. Acedido a 30 de Junho de 2018 em <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/uniao-europeia/detalhe/conte-ameaca-vetar-acordo-sobre-migracao-merkel-diz-que-esta-em-causa-destino-da-ue>;

Leonid Bershidsky, “Merkel Engineers a Better Deal on Migration”, *Bloomberg*, 29 de Junho de 2018. Acedido a 30 de Junho de 2018 em <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-06-29/merkel-engineers-a-better-deal-on-migration>;

³⁸ “European Council meeting (28 June 2018) – Conclusions”, relatório do Conselho Europeu, EUCO 9/18, Bruxelas, p. 2, ponto 6, 28 de Junho de 2018. Acedido a 30 de Junho de 2018 em http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EUCO-Conclusions-June%202018_0.pdf;

regulamentação da imigração é hoje considerada pela opinião pública europeia como vital no leque de funções das instituições europeias³⁹ e para o seu próprio futuro.

É ainda possível que cada Governo veja esta crise como uma oportunidade para o crescimento da UE: uma resposta abrangente e global, que vise todas as vertentes da integração, é essencial para o sucesso deste projecto⁴⁰. Os Governos devem pois recordar que esta Europa “unida na diversidade”⁴¹ é a melhor solução de paz e prosperidade para um futuro sustentável.

³⁹ “Public opinion in the European Union”, *Standard Eurobarometer 86 Autumn 2016*, Comissão Europeia, Dezembro de 2016 pp. 4-13;

⁴⁰ “An Economic Take on the Refugee Crisis - A Macroeconomic Assessment for the EU”, in *European Economy Institutional Papers*, nº. 33, Comissão Europeia, Julho 2016, p. 25;

⁴¹ Mote da União Europeia

CAPÍTULO I

REFUGIADOS NA EUROPA NO SÉCULO XX: PERSPECTIVAS

HISTÓRICAS, JURÍDICAS E POLÍTICAS

And now we must decide again, which Europe should we have? What kind of Europe should we be? And my Europe is receiving people fleeing from war! And we do it in solidarity and we do it jointly. My Europe does not build walls; we help each other when the need is great.

Stefan Löfven (2015)¹

Enquanto Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, António Guterres referiu que o mundo estava a viver a pior crise de refugiados desde a II Guerra Mundial². Assim, importa apresentar um curto levantamento de algumas das guerras que se destacaram ao longo do século XX que originaram grandes vagas de refugiados, e que agora assistem enquanto termo de comparação com a crise humanitária em vigor.

Para tal, e como forma de contextualizar tanto as causas como as consequências das crises de refugiados anteriormente vividas na Europa, torna-se importante começar este primeiro tópico pela análise dos números dos fluxos de migrantes originados pelas duas Guerras Mundiais e pela Guerra Fria. Os primeiros esforços de enquadramento de valores e princípios humanitários e de ajuda aos refugiados tiveram lugar ainda no século anterior, e hoje mantêm-se como base para todas as políticas adoptadas internacional, regional e nacionalmente. Desde então, vasta legislação foi adoptada neste sentido de preparação para o acolhimento e integração de refugiados, focando-se aqui as directivas e os regulamentos comunitários.

¹ Primeiro-Ministro sueco, Stefan Löfven, num discurso em Estocolmo a 6 de Setembro de 2015. Acedido a 5 de Abril de 2017 em <https://www.wsj.com/articles/swedish-pm-urges-eu-nations-to-do-more-for-refugees-1441566502>;

² “Global forced displacement hits record high”, ACNUR, 20 de Junho de 2016. Acedido a 1 de Março de 2017 em <http://www.unhcr.org/ceu/378-ennews2016global-forced-displacement-hits-record-high.html>;

Deste levantamento passar-se-á depois para uma apresentação dos números do actual conflito que decorre na Síria, de forma a melhor se poder comparar o tipo de consequências e o volume do fluxo de refugiados em cada um dos cenários: passado e presente.

1 – A Primeira e a Segunda Guerras Mundiais

As duas Grandes Guerras que envolveram os cinco continentes tiveram sede na Europa, onde viram o seu início. Delas, foi originado um surto de refugiados que fugiu pela sua sobrevivência, em condições e situações equivalentes às dos que hoje vemos chegar à Europa.

A **Primeira Guerra**, individualmente considerada, causou aproximadamente ³ 20 milhões de mortes, entre 9.7 milhões de soldados e 10 milhões de civis⁴. Torna-se ainda particularmente pertinente para este estudo recordar que, entre 1914 e 1918, cerca de dez milhões de pessoas⁵ se tornaram refugiadas, sofrendo as consequências da devastação da guerra.

A título de exemplo, milhares de cidadãos belgas, querendo escapar ao massacre alemão, fugiram para os países vizinhos da Holanda, Grã-Bretanha (cerca de 250.000, chegando a 16.000 por dia⁶) e França, de modo a poder regressar rapidamente quando a guerra terminasse.

Aproximadamente 200.000 judeus fugiram maioritariamente para a Áustria, que em 1915 contava já com 386.000 refugiados. A Itália recebeu também 40.000 refugiados, somados aos seus deslocados internos. Da Europa de Leste, alguns sobreviventes migraram para a Europa Ocidental e América do Norte⁷. A própria Rússia czarista, meses antes da sua

³ As fontes variam o seu número exacto;

⁴ Nadège Mougel, “World War I casualties”, *REPERES*, Centre Européen Robert Schuman, 2011, p. 1;

⁵ Peter Gatrell, “Refugees”, *International Encyclopedia of the First World War*, 8 de Outubro de 2014. Acedido a 1 de Março de 2017 em <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees>;

⁶ Denise Winterman, “World War One: How 250,000 Belgian refugees didn’t leave a trace”, *BBC News Magazine*, 15 de Setembro de 2014. Acedido a 2 de Março de 2017 em <http://www.bbc.com/news/magazine-28857769>;

⁷ Gatrell, “Europe on the move”;

Revolução de 1917, recebeu milhares de pessoas – algumas cidades chegaram a acolher o correspondente a 25% da sua população. Ainda, 250.000 arménios partiram do seu país em direcção ao Egipto, Rússia e Médio Oriente⁸ (para os territórios que hoje compõem o Líbano, Síria, Palestina e Jordânia), perseguidos por oficiais otomanos em Agosto de 1915⁹, depois do genocídio que matou 2 milhões dos seus nacionais¹⁰.

Na altura, as autoridades locais eram deixadas com os encargos a que os refugiados obrigavam, e já na altura as organizações não governamentais e associações de caridade revelaram o seu papel na ajuda aos mais carenciados de protecção.

Em Viena, a experiência na recepção de cerca de 70.000 judeus foi bastante positiva¹¹: as mulheres foram encorajadas a aprender um ofício, os homens foram ensinados a melhorar a sua profissão (prevendo o retorno ao seu país de origem), as escolas mobilizaram-se para dar instrução às crianças, entre outras iniciativas.

O fim da I Grande Guerra trouxe também, principalmente à Europa, um teste ao acolhimento de refugiados que escapavam à guerra, nomeadamente quando anos depois os números de mortes e refugiados atingiram proporções sem igual na História da Humanidade. Da devastação deste conflito e da vontade dos Aliados vencedores nasceu a criação de um organismo com o intuito de desenvolver a cooperação entre Nações e garantir a paz e segurança entre elas, ou seja, que solucionasse disputas pacificamente¹²:

⁸ Peter Gatrell, “Refugees and Forced Migrants during the First World War”, in *Immigrants & Minorities*, vol.26, n.1-2, 10 de Novembro de 2008, p. 87. Doi: 10.1080/02619280802442613;

⁹ Lana Asfour, “How the Armenians came to live among Arabs”, *Al Jazeera*, 25 de Abril de 2015. Acedido a 12 de Dezembro de 2017 em <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/04/armenians-arabs-turkey-genocide-150425052603372.html>;

¹⁰ Mona Chalabi, “What happened to history’s refugees?”, *The Guardian*, 25 de Julho de 2013. Acedido a 2 de Março de 2017 em https://www.theguardian.com/news/datablog/interactive/2013/jul/25/what-happened-history-refugees?CMP=tw_t_gu#Israelites;

¹¹ Gatrell, “Refugees and Forced Migrants during the First World War”, p. 84 e 106;

¹² Pacto da Liga das Nações (28 de Abril de 1919), artigo13º: “The Members of the League agree that whenever any dispute shall arise between them which they recognise to be suitable for submission to arbitration or judicial settlement and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subject-matter to arbitration or judicial settlement.”;

No último tema do seu discurso dos “Catorze Pontos” de 8 de Janeiro de 1918, o Presidente norte-americano Woodrow Wilson prevê um programa global que crie uma “associação de Nações” que assegure a independência política e a integridade territorial em todos os Estados¹³. Foi no entanto apenas a 10 de Janeiro de 1920 oficialmente criada a Liga das Nações, após a entrada em vigor do Tratado de Versalhes em 1919, tendo as mesmas partes signatárias¹⁴.

Se até ao século XX os países conseguiam assimilar os refugiados e migrantes que lhes chegavam, a Guerra trouxe números desproporcionados aos historicamente sentidos. Os refugiados estão carecidos duma protecção acrescida que garanta a sua segurança e vivência condigna, sendo da maior importância uma consagração de direitos que reflita a tomada de acção pela consciencialização da existência de milhões de refugiados sem perspectivas de sobrevivência ou de futuro. Pela primeira vez na História, esta matéria esteve no centro do debate político na Europa, durante o período entre guerras. A Liga das Nações pretendia deste modo garantir, pelo consenso e desarmamento parcial dos Estados¹⁵, que não voltaria a haver um conflito armado ou uma segunda guerra ao nível mundial, antes uma resolução pacífica de disputas que não provocasse fluxos de refugiados. Durante o seu mandato, mais de 60 disputas internacionais foram levadas à sede em Genebra para que os representantes da Liga das Nações as analisassem¹⁶.

Em 1946, com o fim da II Guerra Mundial, a Liga das Nações foi dissolvida, em parte pela falta de poderes coercivos para impôr as suas decisões, e por não ter conseguido evitar

¹³ “XIV. A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.” – President Woodrow Wilson’s Fourteen Points;

¹⁴ “History of the League of Nations (1919-1946)”, UNOG Library, Registry, Records and Archives Unit. Acedido a 14 de Dezembro em [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/\\$file/Historical_overview_of_the_League_of_Nations.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/$file/Historical_overview_of_the_League_of_Nations.pdf);

¹⁵ Pacto da Liga das Nações (28 de Abril de 1919), artigo 8º, “The Members of the League recognise that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations”;

¹⁶ “History of the League of Nations”, p. 4;

um segundo conflito a nível global. Deixou contudo um legado que ajudou a lançar as bases para a criação de uma definição de “refugiado” e para a aprovação dos textos que hoje servem de base aos desenvolvimentos legislativos de protecção dos refugiados, migrantes e apátridas. Deste trabalho e dos pareceres deixados, formaram-se as bases e retiraram-se as lições para criar, em 1950, uma agência sólida que ainda hoje opera nas questões dos refugiados¹⁷: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Por seu lado, declarada pelo chanceler da Alemanha Adolf Hitler em 1939, e terminada pelos Estados Unidos em 1945, a **II Guerra Mundial** grava na História novos números: registaram-se mais de 72 milhões de mortes, das quais apenas 24 milhões eram soldados em combate¹⁸.

Entre 1933 e 1945, mais de 340.000 judeus conseguiram sair da Alemanha para escapar ao regime nazi, apesar de 100.000 terem encontrado refúgio em países mais tarde conquistados pelo exército alemão – chegando a um total de 6 milhões de vítimas judias do Holocausto¹⁹. Ainda, milhares de gregos fugiram para terras do Médio Oriente aquando da invasão pelas tropas alemãs e italianas²⁰, e os próprios alemães que viviam em países como a antiga Checoslováquia, Polónia e Hungria foram expulsos pelos Governos nacionais²¹. Somam-se os milhares de polacos que foram acolhidos no Irão entre 1939-1941, perseguidos pelos regimes de Estaline e de Hitler²². Perante isto, através do programa MERRA (*Middle East Relief and Refugee Administration*), várias organizações puderam ajudar os europeus

¹⁷ Sallinen, “Intergovernmental Advocates of Refugees”;

¹⁸ “World War 2 Statistics”, Second World War History. Acedido a 16 de Março em <https://www.secondworldwarhistory.com/world-war-2-statistics.asp>;

¹⁹ “World War II History”, History Channel. Acedido a 16 de Março de 2017 em <http://www.history.com/topics/world-war-ii/world-war-ii-history>;

²⁰ Nidale Abou Mrad, “The Greek refugees who fled to the Middle East in WW2”, *BBC*, 20 de Junho de 2016. Acedido a 2 de Março de 2017 em <http://www.bbc.com/news/world-europe-36499727>;

²¹ Ben Shephard, “Europe’s Refugee Crisis Pales in Comparison To World War II Aftermath”, *NPR*, 31 de Dezembro de 2015. Acedido a 3 de Março de 2017 em <https://www.npr.org/2015/12/31/461627659/europes-refugee-crisis-pales-in-comparison-to-world-war-ii-aftermath>;

²² Miltimore, “How Middle Easterners Treated European Refugees”;

colocados em campos de refugiados na Síria, Egito, Palestina, Irão e Chipre, em condições que se assemelham às de hoje, segundo relatórios da época²³.

No início da década de 1950, estima-se que cerca de oito milhões de alemães (na sua maioria oriundos de países como a Polónia, Checoslováquia, Hungria e União Soviética²⁴) tenham fugido para a Europa Ocidental, enquanto 3,5 milhões se deslocaram para a Alemanha Oriental e 7,8 milhões para a Ocidental. Depois da guerra, milhares de europeus da região sul emigraram para os países a norte e para a América, a fim de escapar à pobreza e desemprego que ficaram enquanto corolários do conflito²⁵.

Nos quinze anos que se seguiram à II Guerra, milhares de refugiados viram-se impossibilitados de regressar ao seu país de origem, permanecendo nos Estados que os tinham acolhido, tão variados como a Europa, Canadá, Austrália, EUA e América do Sul²⁶. Ainda assim, nesse período foram convergidos esforços para reabilitar os países destruídos e criar condições para receber de volta os seus nacionais.

No total, este segundo conflito mundial gerou quarenta milhões de deslocados na Europa²⁷. Em comparação com a crise humanitária que se vive actualmente, em larga medida gerada ou agravada pela guerra na Síria – principalmente para o Afeganistão e Iraque –, no final de 2015 eram já doze milhões os cidadãos sírios em clara necessidade de protecção internacional.

²³ Jon Miltimore, “How Middle Easterners Treated European Refugees during WWII”, *Intellectual TAKEOUT*, 3 de Junho de 2016. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://www.intellectualltakeout.org/blog/how-middle-easterners-treated-european-refugees-during-wwii>;

²⁴ Christian Dustmann, , Tommaso Frattini, “Immigration: The European Experience”, Norface Migration discussion paper n. 2012-01, Novembro de 2012, pp. 4 e 5. Acedido a 3 de Março de 2017 em http://www.norface-migration.org/publ_uploads/NDP_01_12.pdf;

²⁵ “The Refugee Crisis: What Europe Can Learn From the Past”, *Stratford*, 5 de Outubro de 2015. Acedido a 3 de Março de 2017 em <https://worldview.stratfor.com/article/refugee-crisis-what-europe-can-learn-past>;

²⁶ Shephard, “Europe’s Refugee Crisis Pales”;

²⁷ Chalabi, “What happened to history’s refugees?”;

2 – Guerra Fria

Como afirma Carlos Gaspar²⁸, a Guerra Fria começou com o fim da II Guerra Mundial, e só terminou verdadeiramente com a extinção da União Soviética. Esse período, de 1945 a 1989, testemunhou uma sucessão de chamadas “guerras por procuração”, geograficamente dispersas e causadoras de milhares de refugiados.

Nas denominadas “repúblicas socialistas soviéticas”²⁹, sob a dependência do Kremlin, a influência russa fazia-se sentir ao nível político, policial, financeiro, dado que a repressão russa garantia a submissão dos governos internos e, conseqüentemente, de todo o povo. Na Revolução Húngara de 1956, no espaço de dois meses 200.000 húngaros viram-se obrigados a fugir da polícia russa por questões de sobrevivência, tendo preferido na sua maioria a Áustria (180.000) e a ex-Jugoslávia³⁰. O *US Escapee Program* estima que, entre 1945 e 1966, 1.270.000 pessoas tenham fugido dos países mantidos sobre a influência da URSS para a Europa Ocidental em busca de asilo contra a opressão comunista³¹.

De acordo com Christian Dustmann e Tommaso Frattini, em 1990 mais de 397.000 alemães de várias etnias que viviam nas antigas repúblicas soviéticas refugiaram-se na Alemanha³², chegando aos 700.000 entre 1996 e 2001. Também as guerras nos países que compõem os Balcãs tiveram conseqüências no número de refugiados a Norte e a Sul da Europa, em parte devido à integração dos territórios que os acolheram na Comunidade Europeia e ao seu rápido desenvolvimento económico, tendo os mais afectados sido a Alemanha, a Áustria e a Grécia.

²⁸ Carlos Gaspar, *O Pós-Guerra Fria*, (Lisboa: Tinta da China), Novembro de 2016;

²⁹ Nas últimas décadas da sua existência, a URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – era constituída por quinze repúblicas: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Estónia, Cazaquistão, Geórgia, Letónia, Lituânia, Moldávia, Quirquistão, Rússia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia, Uzbequistão, Transcaucásia, Carelo-Finlandesa e Abecásia;

³⁰ Maria Hoel, “The European Union’s response to the Syrian refugee crisis – An analysis of the response of Member States and EU institutions”, (tese de mestrado, Norwegian University of Science and Technology, Novembro 2015), p. 14;

³¹ “Refugees”, International Encyclopedia of the Social Sciences, 2008. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/sociology-and-social-reform/sociology-general-terms-and-concepts/refugee>;

³² Dustmann, Frattini, “Immigration: The European Experience”, p. 7;

A título de exemplo, a guerra de 1990 na ex-Jugoslávia gerou um total de 2,7 milhões de deslocados internos e refugiados. Muitos foram recebidos temporariamente na Comunidade Europeia, na sua maioria pela Alemanha e Áustria, em condições muito semelhantes às que hoje são recebidos os refugiados do Médio Oriente³³. Também as guerras entre o Vietname do Norte e do Sul – exemplo das “guerras por procuração” entre os Estados Unidos e a União Soviética – geraram três milhões de refugiados entre o Vietname, Laos e Camboja, com parte das vítimas a conseguir fugir de barco³⁴ em direcção à Europa, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e EUA³⁵.

Em conjunto, os conflitos em todo o mundo, até 1960³⁶, provocaram 81,6 milhões de refugiados³⁷, e entre 1960 e 2000, outros 32 conflitos causaram 46,5 milhões de deslocados. A isto junta-se a vaga descolonizadora que teve lugar depois da II Guerra³⁸. Neste contexto, podem-se referir os seguintes casos geradores de fluxos migratórios³⁹:

- a Holanda recebeu aproximadamente 300.000 imigrantes da Indonésia e 110.000 do Suriname⁴⁰;
- o Reino Unido acolheu cidadãos das Caraíbas, Ásia e África Oriental (incluindo por exemplo 20.000 cidadãos do Uganda, vítimas de perseguição política);

³³ Theodora Dragostinova, “Refugees or Immigrants? The Migration Crisis in Europe in Historical Perspective”, *Origins*, vol. 9, n. 4, Janeiro de 2016. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://origins.osu.edu/article/refugees-or-immigrants-migration-crisis-europe-historical-perspective>;

³⁴ Conhecidos por “Boat people”, por usarem frágeis barcos de pesca em alto-mar – “The Vietnam War and Its Impact – Refugees and “boat people”, *Encyclopedia of the New American Nation*. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://www.americanforeignrelations.com/O-W/The-Vietnam-War-and-Its-Impact-Refugees-and-boat-people.html>;

³⁵ Que acolheu um milhão de asiáticos;

³⁶ Apontando alguns exemplos: a divisão da Palestina e da Índia deslocou 14 milhões; A formação do estado judeu de Israel expulsou 750 000 palestinianos desse território; A Revolução cultural chinesa de 1950-54 gerou 385.000 dissidentes políticos; A formação de um regime comunista no Vietname do Norte levou à fuga de 1 milhão de pessoas, na sua maioria católicos, para a zona Sul do país A repressão soviética da revolução húngara de 1956 causou a partida de 200.000 cidadãos para a Áustria e ex-Jugoslávia - Lydia Depillis, Kulwant Saluja, Denise Lu, “A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world”, *The Washington Post*, 21 de Dezembro de 2015. Acedido a 15 de Março de 2017 em <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>;

³⁷ Depillis, Saluja, Lu, “A visual guide”;

³⁸ Dustmann, Frattini, “Immigration: The European Experience”, p. 5;

³⁹ Dustmann, Frattini, “Immigration: The European Experience”, pp. 5 e 6;

⁴⁰ Hans van Amersfoort, “How the Dutch Government stimulated the unwanted immigration from Suriname”, *International Migration Institute*, Working Paper 47, Outubro de 2011, p. 2;

- França abriu a fronteira a um milhão de argelinos e norte africanos;
- em 1973, a população estrangeira na Alemanha representava 9,8% da população, ou 3,9 milhões – principalmente refugiados da Europa de Leste e imigrantes do Sul do continente.

Estes números permitem já compreender a capacidade interna dos países em relação à quota de refugiados que hoje é pedida a cada Estado-Membro que receba, e que será analisado no capítulo III. Apresentada a situação e números que resultaram dos conflitos do século XX, pode-se agora passar à legislação criada nessa mesma época e aos sucessivos desenvolvimentos no novo século, de modo a dar resposta às crises humanitárias e evitar que se repitam.

3 – A base jurídica referente aos Refugiados: da Declaração Universal dos Direitos do Homem ao Direito Comunitário

É importante iniciar este ponto com a análise da base jurídica que se impõe aos Estados subscritores dos documentos fundamentais de Direito Internacional e Comunitário, uma vez que são os decisores do grau de implementação dos acordos supranacionais ao nível interno e que permanecem os mais relevantes actores no palco internacional.

3.1 – Direito Internacional Público relativo aos Refugiados

Ordenados pela generalidade do texto e delicadeza do âmbito, inicia-se a análise pela **Declaração Universal dos Direitos do Homem** (DUDH), texto de 10 de Dezembro de 1948, que exprime um acordo entre os países signatários para o respeito de direitos que se consideram inerentes a cada ser humano. Este foi um passo da maior importância no novo modelo de aproximação dos continentes para harmonizar os princípios básicos de conduta universal.

O seu artigo 1º ⁴¹ refere imediatamente a liberdade e igualdade inerente a todo e qualquer ser humano, reforçado pelo artigo 2º ⁴², na medida em que qualquer pessoa pode invocar os seus direitos sem discriminação de tipo algum, e pelo 3º ⁴³, que traduz o direito inalienável à vida, à liberdade e à segurança. Este direito à vida, por exemplo, é colocado em causa com a pena de morte que ainda perdura em alguns países, nomeadamente em Estados federais dos EUA⁴⁴.

Juridicamente, os artigos 6º, 7º e 10º ⁴⁵ destacam o reconhecimento da personalidade jurídica de todos os homens e o seu direito à igualdade de tratamento perante a lei, inclusivamente nos tribunais, sejam nacionais ou internacionais. O artigo 13º ⁴⁶ refere o direito tanto de emigrar como de regressar ao seu país, e o artigo 14º ⁴⁷ confere o direito de asilo a qualquer pessoa vítima de perseguição. Este é também um direito controverso nos dias de hoje, já que não é dada uma resposta uniforme e em conformidade com este direito de asilo aos elevados fluxos de refugiados que chegam à Europa.

⁴¹ Artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”;

⁴² Artigo 2º da DUDH: “Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autónoma ou sujeito a alguma limitação de soberania”;

⁴³ Artigo 3º, DUDH: “Todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”;

⁴⁴ Ainda existe pena de morte em 31 estados – “Facts about the Death Penalty”, Death Penalty Information Center, Washington DC, 2 de Fevereiro de 2018. Acedido a 3 de Fevereiro de 2018 em <https://deathpenaltyinfo.org/documents/FactSheet.pdf>;

⁴⁵ Artigo 6º, DUDH: “Todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento em todos os lugares da sua personalidade jurídica”;

Artigo 7º, DUDH: “Todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual protecção da lei. Todos têm direito a protecção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação”;

Artigo 10º, DUDH: “Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ele seja deduzida”;

⁴⁶ Artigo 13º, DUDH, “1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.

2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.”;

⁴⁷ Artigo 14º/1 DUDH: “Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”;

Por seu lado, o texto da **Carta das Nações Unidas**⁴⁸ de 1945 começa por enunciar as metas desta organização, que incidem também sobre a protecção dos Direitos do Homem e dos Refugiados. Para estes últimos, foi criada uma agência própria dedicada exclusivamente à sua ajuda internacional (excluindo por definição os deslocados internos): o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Enquanto base para a acção desta agência, foi criado um documento próprio merecedor de destaque: a **Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados** surge como o texto de Direito Internacional que trata directamente as consequências das crises humanitárias em matéria de protecção das pessoas que se vêm obrigadas a fugir do seu país. Pensada inicialmente para ter carácter temporário enquanto resposta à situação dos milhões de refugiados e deslocados, vítimas da II Guerra Mundial – mantendo um limite temporal ao visar apenas os que se tornaram refugiados até 1 de Janeiro de 1951 –, a Convenção está ainda em vigor para ser a base jurídica tanto da existência do ACNUR como de qualquer desenvolvimento legislativo nesta matéria. As suas disposições são gerais, deixando espaço aos Estados para desenvolverem os seus ditames, o que pode gerar interpretações díspares do seu alcance e grau de protecção devido. Este documento é fruto de demorados debates entre diferentes visões e termos, acentuado pelas diferentes geografias e preferências conceptuais dos representantes sentados em assembleia⁴⁹.

O primeiro contributo desta Convenção foi cristalizar uma definição de refugiado (que já estava a ser estudada desde 1926), no seu artigo 1º, que remete para o seguinte conceito⁵⁰:

⁴⁸ Carta das Nações Unidas, “Nós, os povos das Nações Unidas, decididos”, São Francisco, 26 de Junho de 1945. Acedida a 3 de Junho de 2017 em https://www.cm-vfxira.pt/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Na_es_Unidas.pdf;

⁴⁹ Irial Glynn, “The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 25, n. 1, 1 de Março de 2012, p. 134. Acedido a 14 de Março de 2017 em <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/25/1/134/1510311>;

⁵⁰ Artigo 1º - Definição do termo “refugiado”: “A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de Maio de 1926 e de 30 de Junho de 1928, ou das Convenções de 28 de Outubro de 1933 e de 10 de Fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de Setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

Pessoa que, devido a um medo justificado de perseguição em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou pelas suas opiniões políticas, se encontre fora do país nativo e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção do seu país de origem; ou, não possuindo qualquer nacionalidade ou estando fora do país da sua residência habitual devido a esses eventos, não possa ou, em virtude daquele receio, não queira regressar a esse território.

Reflectindo ainda certas contrapartidas, o artigo 2º da mesma Convenção determina um dever para os acolhidos:

Cada refugiado tem para com o país em que se encontra deveres que incluem em especial a obrigação de acatar as leis e regulamentos e, bem assim, as medidas para a manutenção da ordem pública.

Simultaneamente, os Estados de acolhimento devem garantir que essas mesmas pessoas sejam protegidas sem discriminação, como se de nacionais se tratassem, devendo-lhes, entre outros, o direito de liberdade religiosa⁵¹.

O artigo 33º da mesma Convenção Relativa aos Refugiados representa o princípio da proibição da expulsão ou retorno⁵², hoje dos princípios mais controversos por gerar interpretações e soluções bastante díspares, tanto em Estados de trânsito como de destino. O seu texto asserta que:

1. Nenhum Estado signatário poderá expulsar ou retornar (extraditar) um refugiado de qualquer maneira para a fronteira do território onde a sua vida ou liberdade esteja ameaçada devido à sua raça, religião, nacionalidade, filiação em determinado grupo social ou opinião política.

Contudo, a experiência fez notar que uma Convenção de carácter temporário, e apenas visando as pessoas que se tinham tornado refugiadas antes de 1 de Janeiro de 1951, não era suficiente para a situação vivida. **O Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**

(...)

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da protecção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha a sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”;

⁵¹ Artigos 3º a 7º da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951;

⁵² O princípio do *non-refoulement*;

quis conferir esse estatuto também às novas categorias de refugiados que surgiram depois dessa data, eliminando o carácter temporal ou geográfico das suas disposições⁵³.

As **Convenções de Genebra de 1949 e os seus Protocolos Adicionais** são tratados internacionais que contêm as normas mais relevantes para tentar limitar os actos bárbaros cometidos durante a guerra. Foram pensados como ferramenta formal para proteger as pessoas que não participam directamente nos combates (como civis, pessoal de saúde, profissionais humanitários, voluntários), e as que deixaram de combater (militares feridos, doentes, náufragos, prisioneiros de guerra⁵⁴).

A **Quarta Convenção de Genebra Relativa à Protecção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra** foca-se na protecção de civis, mesmo que estejam em território ocupado. A necessidade da sua existência deve-se ao facto de, à data do fim da II Guerra Mundial, não existirem tratados que visassem a protecção de civis, apenas os combatentes. Estipula assim, entre outras, as obrigações da potência ocupante em relação aos conquistados, dedicando-se à ajuda humanitária a essas populações, num reconhecimento da sua inocência em relação aos actos cometidos pelos seus governantes. No seu artigo 3º⁵⁵ especifica esses mesmos limites

⁵³ Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, Preâmbulo: “*Considerando* que a Convenção relativo ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra (...) só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias e refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (...)”;

⁵⁴ “As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais”, *Comitê Internacional da Cruz Vermelha* (29 de Outubro de 2010);

⁵⁵ Artigo 3º, “No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomem parte directamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;

em relação aos tratamentos absolutamente vedados a qualquer parte do conflito em relação aos seus cidadãos ou aos do lado inimigo.

O **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos** vem reforçar a dignidade devida a todo o ser humano (no seu Preâmbulo⁵⁶), a proibição de discriminação (artigo 2º⁵⁷), a igualdade no gozo dos direitos (artigo 3º⁵⁸) e a proibição de tortura ou tratamentos cruéis (artigo 7º⁵⁹). O artigo 9º⁶⁰ proíbe ainda a detenção ou prisão arbitrárias, e o 12º⁶¹ confere o direito de uma pessoa sair do seu país e de a ele voltar.

A **Declaração das Nações Unidas sobre a Concessão de Asilo Territorial** de 1967 é a especificação dos artigos 13º e 14º da DUDH, enunciados supra. Apresenta logo no seu artigo 1º, n. 3 que “Caberá ao Estado que concede o asilo determinar as causas que o motivam”, o que tem suscitado amplas críticas, já que confere um grau de arbitrariedade a cada Estado que pode não ser usado em boa fé aquando da decisão de conceder asilo⁶². O princípio de que não

b) A tomada de reféns;

c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;

d) As condenações proferidas e as execuções efectuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.

2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados.

Um organismo humanitário imparcial, como a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às partes no conflito.

(...);

⁵⁶ Preâmbulo: “ (...) não se pode realizar o ideal do ser humano livre, gozando das liberdades civis e políticas, libertos do terror e da miséria, a menos que se criem condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos civis e políticos, assim como dos seus direitos económicos, sociais e culturais, (...)”;

⁵⁷ Artigo 2º: “Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem no seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição, os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem distinção alguma de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social.”;

⁵⁸ Artigo 3º: “Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a garantir a homens e mulheres a igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto”;

⁵⁹ Artigo 7º: “Ninguém poderá ser submetido a torturas, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Em particular, ninguém será submetido sem o seu livre consentimento a experiências médicas ou científicas.”;

⁶⁰ Artigo 9º: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser submetido a detenção ou prisão arbitrárias. (...)”;

⁶¹ Artigo 12º: “Toda a pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá direito de nele circular e aí residir livremente. Toda a pessoa terá direito de sair livremente de qualquer país, inclusivamente do próprio. (...) Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país.”;

⁶² Artigo 1º da Declaração sobre a Concessão de Asilo Territorial, “1. O asilo concedido por um Estado, no exercício da sua soberania, a pessoas que tenham justificação para invocar o artigo 14.º da Declaração Universal

se extraditará alguém para o seu país de origem se aí for objecto de perseguição encontra a sua base no artigo 3º/1⁶³ desta mesma Convenção – ainda que o número abra excepções por razões de segurança nacionais ou para salvaguarda da população.

Expostos os principais documentos que informam os princípios gerais que devem guiar o tratamento de refugiados, passa-se para um objecto de estudo mais específico: o Direito da União Europeia.

3.2 – Direito Europeu relativo aos Refugiados

Passando ao Direito Europeu aplicável aos Estados-Membros sobre esta matéria dos refugiados, é já vasta a legislação aprovada, desde os textos fundamentais e mais gerais às directivas que apontam como os Estados-Membros devem actuar em cada caso – dando espaço a políticas nacionais diferentes em detrimento da uniformização pretendida.

A **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** de 2000 quis dar maior visibilidade e transparência ao sistema de protecção dos direitos fundamentais já existente na União, conferindo simultaneamente aos tribunais nacionais e europeus um novo mecanismo de uniformização da jurisprudência, como aponta Rui Moura Ramos⁶⁴.

O seu artigo 1º⁶⁵ refere imediatamente a inviolabilidade da dignidade do ser humano, que deve ser respeitada e protegida, seguindo o artigo 3º⁶⁶ com o direito à integridade física e

dos Direitos do Homem, incluindo as pessoas que lutam contra o colonialismo, deverá ser respeitado pelos restantes Estados.”;

⁶³ Artigo 3º/1: “Nenhuma das pessoas a que se refere o parágrafo 1 do artigo 1º será objecto de medidas tais como a recusa de admissão na fronteira ou, se tiver entrado no território em que procura asilo, a expulsão ou devolução obrigatória (*refoulement*) a qualquer Estado onde possa ser objecto de perseguição.”;

⁶⁴ O mesmo professor e juiz sublinha o contexto em que o texto foi aprovado: o alargamento da União a países sem tradição democrática; a extensão dos poderes das instituições europeias a novas áreas onde a questão da protecção dos direitos mais alcalinos é particularmente delicada (e pede atenção constante); e as situações de política externa em que a União se tem envolvido. A Carta tem ainda como objectivo contribuir para a criação de uma identidade europeia mais vinculada, fortalecendo um sentimento de pertença dos seus cidadãos – Rui Moura Ramos, “A carta dos direitos fundamentais da União Europeia”, *Defense Sociale*, 2001, p. 188. Acedido a 13 de Março de 2017 em <http://www.defensesociale.org/02/17.pdf>;

⁶⁵ Artigo 1º, “Dignidade do ser humano”: “A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida.”;

⁶⁶ Artigo 3º, “Direito à integridade do ser humano”, “1. Todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua integridade física e mental.”;

psicológica, complementada pela proibição de tratamentos degradantes prescritos no artigo 4º

⁶⁷. Para o caso em estudo, o artigo 18º ⁶⁸ consagra o direito de asilo a que a Convenção de Genebra de 1951 obriga.

Nas palavras de Graça Moniz, investigadora do Observatório Político, a **Convenção Europeia dos Direitos do Homem** de 1950 quis dar ao continente europeu um catálogo europeu de direitos fundamentais, tutelado por um tribunal independente, para assim criar uma espécie de património comum para os países da Europa⁶⁹. É esta ainda hoje a base do informal “direito constitucional” da União em matéria de direitos humanos. A União Europeia aprovou a **Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais** com o Tratado da União Europeia (TUE), no seu artigo 6º/2 ⁷⁰. Porém, e dando especial ênfase a esta Convenção, os seus Estados-Membros estão obrigados a conformar a sua actuação de acordo com os direitos humanos e princípios gerais do direito comunitário desde a génese da União, quando ainda era denominada Comunidade Económica Europeia⁷¹. Em matéria de refugiados, o artigo 14º ⁷² proíbe a discriminação, qualquer que seja o seu fundamento.

A par da revisão do TUE, a Cimeira de Lisboa de 2007 aprovou ainda o **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia** (TFUE), cuja importância prende-se com o reconhecimento da necessidade de estreitar a relação entre a UE e os seus cidadãos. Pensado

⁶⁷ Artigo 4º, “Proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes”: “Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas desumanos ou degradantes”;

⁶⁸ Artigo 18º, “Direito de asilo”: “É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia”;

⁶⁹ Graça Moniz, “Os termos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem: da soberania do Bósforo ao escrutínio total”, *Debater a Europa*, n. 9, CIEDA e CEIS20, (Julho-Dezembro 2013), p. 125. Acedido a 13 de Março de 2017 em https://www.researchgate.net/publication/286447759_Os_termos_da_adexao_da_Uniao_Europeia_a_Convencao_Europeia_dos_Direitos_do_Homem_da_soberania_do_Bosforo_ao_escrutinio_total;

⁷⁰ Artigo 6º do TUE, “2. União adere à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.”;

⁷¹ Moniz, “Os termos da adesão da União Europeia”, p. 128;

⁷² Artigo 14º, “Proibição de discriminação”: “O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação.”;

para ter natureza constitucional, sem o conseguir, enfatiza no seu artigo 78º uma importante iniciativa de criação de uma ferramenta comum para asilo, hoje utilizado como base para o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Este constitui um passo crucial para lidar com situações como a que hoje a Europa assiste, vendo-se na obrigação de acolher milhares de refugiados carecidos de protecção internacional, que lhe é devida pelos tratados de que os seus membros são signatários. Sem este sistema, a gestão pelos órgãos comunitários da crise de refugiados, nomeadamente pela Comissão Europeia, não teria qualquer base e seria mais desigual do que a que teve, e tem, lugar.

Nesta gestão dos fluxos de pessoas que tentam entrar na Europa é ainda fundamental considerar o princípio da livre circulação de pessoas, cuja base jurídica se encontra nos artigos 3º/2 do TUE⁷³, no artigo 21º do TFUE⁷⁴, nos títulos IV e V do TFUE⁷⁵, e no artigo 45º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁷⁶. Estes artigos conferem esse direito aos cidadãos da União, contudo a inexistência de fronteiras físicas tornou-se um obstáculo para controlar os refugiados que conseguem entrar no continente e se deslocam autonomamente para qualquer território que prefiram – em capítulos seguintes será analisada esta problemática.

Assim, no seu artigo 67º, dispõe-se que:

⁷³ Artigo 3º, Tratado da União Europeia: “2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matérias de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.”;

⁷⁴ Artigo 21º, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, “1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros (...).

“2. Se, para atingir esse objectivo, se revelar necessária uma acção da União sem que os Tratados tenham previsto poderes de acção para o efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adoptar disposições destinadas a facilitar o exercício dos direitos a que se refere o n.º 1.

3. (...) o Conselho (...) pode adoptar medidas respeitantes à segurança social ou à protecção social. (...).”;

⁷⁵ TFUE, Título IV “A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais”; Título V “O Espaço de liberdade, segurança e justiça”;

⁷⁶ Artigo 45º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia “Liberdade de circulação e de permanência” “1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros.

2. Pode ser concedida liberdade de circulação e de permanência (...) aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro.”;

2. A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.

Na verdade, apesar de a União ter desenvolvido uma política comum de asilo, ainda não é implementada homogeneamente em todos os seus membros, sentindo-se também a necessidade de desenvolver a questão da imigração e dos direitos e tratamentos inerentes, bem como no controlo de fronteiras externas.

O já mencionado artigo 78º enfatiza o mesmo ponto do citado artigo 67º/2, relativo a uma política comum de asilo e respectivo estatuto, num esforço para implementar os princípios da Convenção de Genebra:

1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. (...);
2. Para efeitos do n. 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:
 - a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
 - b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional;
 - c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas;
 - d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
 - e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária;
 - f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária;
 - g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.
3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.”.

Focando agora o estudo em documentos regulatórios mais específicos, a União Europeia fez aprovar sucessivos textos que pretenderam formar um guia prático para os seus membros concretizarem dentro do seu território. As duas directivas aqui analisadas são a chave para a discussão e implementação de uma política comum de asilo suficiente e eficaz em cada um dos Estados-Membros, na sua condição, precisamente, de membros de uma organização também ela de cariz supranacional e intergovernamental.

A **Directiva 2004/83/CE** do Conselho, de 29 de Abril, estabelece as normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado. Pretende fornecer as bases e definições devidamente fundamentadas para uma regulamentação mais aprofundada e assertiva na análise dos pedidos de asilo. O ACNUR defendeu que se pretendiam criar as directrizes europeias para a sua interpretação dentro do quadro da Convenção de Genebra de 1951⁷⁷. Sublinhe-se, contudo, que ainda que o espírito desta directiva fosse alargar a vertente humanitária da então Comunidade Económica, o continente europeu em 2004 vivia uma altura de grande prosperidade económica, social e humanitária, em que não se previa a prática efectiva destes mecanismos – nem a necessidade de os desenvolver exaustivamente.

A este contexto circunstancial da feitura da Directiva acrescenta-se o facto de (além de não se anteciparem as diferentes leituras que poderiam ser feitas) a própria Comissão reconhecer que, na prática, os ditames, ambiguidades, lacunas deliberadas e derrogações não garantirem a compatibilidade da sua implementação ao nível nacional, deixando espaço à

⁷⁷ “UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted”, comentários do ACNUR, OJ L 304/12, 30 de Setembro de 2004, p. 3. Acedido a 13 de Março de 2017 em <http://www.unhcr.org/protection/operations/43661eee2/unhcr-annotated-comments-ec-council-directive-200483ec-29-april-2004-minimum.html>;

criação de sistemas internos distintos⁷⁸ – como o da Suíça e o da Hungria, a analisar no capítulo IV desta dissertação.

A Directiva 2004/83/CE apresenta portanto o modo de apreciação dos pedidos (capítulo II⁷⁹), quais os agentes em causa (artigos 6º e 7º⁸⁰), o dever de protecção do refugiado (artigo 5º e 8º⁸¹, capítulo VII⁸²) e a concessão desse mesmo estatuto (capítulo IV⁸³).

A **Directiva 2013/33/UE**, de 26 de Junho, estabelece as normas em matéria de acolhimento dos requerentes de protecção internacional. É um reflexo da obrigação da União Europeia de tratar esta matéria de primeira necessidade para os candidatos a asilo: a

⁷⁸ Comissão Europeia, “Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (Recast) – Impact Assessment, SEC (2009) 1371, (“Impact Assessment”), 21.10.2009 p. 11;

⁷⁹ Directiva 2004/83/CE, Capítulo II “Apreciação do pedido de protecção internacional”;

⁸⁰ Artigo 6º, Directiva 2004/83/CE, “Agentes da perseguição ou ofensa grave:

Podem ser agentes da perseguição ou ofensa grave:

- a) O Estado;
- b) Os partidos ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território;
- c) Os agentes não estatais, se puder ser provado que os agentes mencionados nas alíneas a) e b), incluindo organizações internacionais, são incapazes de ou não querem proporcionar protecção contra a perseguição ou ofensa grave na acepção do artigo 7º.

Artigo 7º, “Agentes da protecção:

1. A protecção pode ser proporcionada:

- a) Pelo Estado; ou
- b) Por partidos ou organizações internacionais, que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território.

2. É proporcionada uma protecção geral quando os agentes mencionados no n.º1 tomam medidas razoáveis para impedir a prática de actos de perseguição ou de ofensa grave (...);

⁸¹ Artigo 5º, Directiva 2004/83/CE, “Necessidade de protecção internacional surgida *in loco*:

1. O receio fundado de ser perseguido ou o risco real de sofrer ofensa grave pode ter por base acontecimentos ocorridos depois da partida do requerente do seu país de origem.

2. O receio fundado de ser perseguido ou o risco real de sofrer ofensa grave pode ter por base actividades exercidas pelo requerente depois da partida do seu país de origem, especialmente se for demonstrado que as actividades que estão na base do pedido constituem a expressão e a continuação de convicções ou orientações manifestadas no seu país de origem.

(...)

Artigo 8º, “Protecção interna:

1. Ao apreciarem o pedido de protecção internacional, os Estados-Membros podem determinar que um requerente não necessita de protecção internacional se, numa parte do seu país de origem, não houver receio fundado de ser perseguido ou o risco real de sofrer ofensa grave, e que é razoável esperar que o requerente permaneça nessa parte do país.

2. Ao examinarem se uma parte do país de origem corresponde ao disposto no n.º 1, os Estados-Membros devem, no momento em que tomam a decisão sobre o pedido, ter em conta as condições gerais nessa parte do país e a situação pessoal do requerente.

(...);

⁸² Capítulo VII, Directiva 2004/83/CE, “Conteúdo da protecção internacional”;

⁸³ Capítulo IV, Directiva 2004/83/CE, “Estatuto de refugiado”;

concessão de protecção e o acolhimento por um Estado-Membro. Com um contexto diametralmente oposto ao de 2004, a Directiva de 2013 veio já com algum atraso face ao início da crise de refugiados na Europa, cujas causas remontam a 2011.

Assim, além de também consagrar definições relevantes no seu capítulo I (artigo 2º⁸⁴), dedica-se às condições de acolhimento (capítulo II⁸⁵) e à eventual redução de benefícios conferidos (capítulo III⁸⁶). As pessoas vulneráveis merecem neste documento um capítulo especial (IV⁸⁷) devido à especial fragilidade da sua condição e das consequências que a mesma viagem lhes pode acumular. Acresce ainda o esforço de propôr “medidas destinadas a tornar o sistema de acolhimento mais eficaz” (capítulo VI⁸⁸).

Da análise das disposições mais relevantes dos textos que orientam as políticas internas e externas em matéria de recepção e acolhimento de refugiados, denota-se uma variação no tom com que a questão é abordada: se depois da II Grande Guerraurgia dar resposta às pessoas carecidas de protecção internacional, cuja pertinência foi depois alvo de tratados mais específicos, também ao nível comunitário se deixa transparecer a prioridade do tema na agenda política ao longo dos anos. Com o virar do século, algum esforço foi feito no sentido de reflectir os princípios e valores base de conduta em caso de guerra ou outro tipo de emergência humanitária, mas apenas com o acentuar da crise actual se notou um verdadeiro convergir de forças para práticas efectivas e uniformes de acolhimento de refugiados e migrantes.

Contudo, um dos corolários deste tipo de sistema intergovernamental é o de que a soberania dos Estados continua a ter de ser respeitada e, em última análise, se não houver

⁸⁴ O artigo 2º da Directiva 2013/33/UE apresenta as definições de: pedido de protecção internacional; requerente; membros da família; menor; menores não acompanhados; condições de acolhimento; condições materiais de acolhimento; detenção; centro de acolhimento; representante; requerente com necessidades de acolhimento especiais;

⁸⁵ Capítulo II da Directiva 2013/33/UE, “Disposições gerais relativas às condições de acolhimento”;

⁸⁶ Capítulo III da Directiva 2013/33/UE, “Redução ou retirada do benefício das condições materiais de acolhimento”;

⁸⁷ Capítulo IV da Directiva 2013/33/UE, “Disposições relativas a pessoas vulneráveis”;

⁸⁸ Capítulo VI da Directiva 2013/33/UE, “Medidas destinadas a tornar o sistema de acolhimento mais eficaz”;

vontade e disciplina interna para ter um sistema de asilo e recepção de refugiados, não o haverá – com algum esforço interpretativo e criatividade legislativa, a transposição das directivas para o sistema interno pode não passar de princípios e valores gerais. De facto, não é reconhecido um direito a asilo ou uma obrigação dos Estados de o conceder, antes um direito a requerer asilo, que será analisado pelo seu mérito, i.e., baseado nos argumentos e na suficiência de razões que levaram à fuga do país. Haverá contudo uma obrigação de acolhimento através dos tratados, cartas e convenções assinados pelos países, se os requerentes recearem pela sua vida ou maus-tratos – de acordo com o proclamado na Convenção de Genebra de 1951.

Conclui-se que há espaço para garantir um nível elevado de protecção aos refugiados, mas não aos requerentes de asilo – a quem o estatuto de carenciado de protecção internacional não foi ainda reconhecido ou negado –, criando o perigo de tratamento negligente a pessoas em situações de potencial risco⁸⁹. Este é um desafio que dificilmente será ultrapassado no sentido de aceitarem uma política de portas abertas, dado que implicaria dispensarem o direito de decisão sobre quem acolhem.

Passemos então para uma exposição da situação dos últimos anos, complementando a abordagem teórica exposta com o desafio corrente.

⁸⁹ Azfer Ali Khan, “Can International Law Manage Refugee Crises?”, *Undergraduated Law Journal*, Oxford University, p.61. Acedido a 13 de Março de 2017 em https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/field/field_document/4.pdf;

CAPÍTULO II

O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS: O CASO DA SÍRIA

Os ainda 28 Estados-Membros da União Europeia têm vivido em paz e prosperidade desde o fim da Guerra Fria. A União tem conseguido gerir em comum acordo os desafios que se apresentam, mantendo os compromissos a que se propôs enquanto garante dos direitos humanos e bem-estar dos seus cidadãos. Contudo, com o virar do século, novos fenómenos têm-se sucedido no seu território, muitos em consequência da sua proximidade geográfica ao Médio Oriente e a outros territórios imediatamente adjacentes à sua periferia.

Os elevados fluxos de migrantes e refugiados que chegam às costas europeias são também consequência da “era da globalização”, que permitiu toda uma nova mobilidade e interacção, seja de bens capitais, de serviços ou de pessoas. A consequente internacionalização das comunidades e heterogeneidade das identidades tem contribuído para que, mesmo dentro dos Estados, algumas comunidades se fechem a este fenómeno, procurando preservar uma identidade nacional ou étnica homogénea.

Isto tem consequências na própria soberania interna, acarretando a questão da erosão do conceito de “Estado”. Para Adriano Moreira, a trigonometria Estado-Soberania-Poder já não é absoluta¹: a ideia de que o Estado soberano é uma entidade dotada de um poder que não reconhece igual na ordem interna nem superior na ordem externa é hoje colmata por organizações como a União Europeia ou a NATO. Ou seja, o emergir no sistema internacional de entidades internacionais e supranacionais acentua esta limitação da soberania, hoje subordinada à ordem jurídica internacional². Assim, a era actual assiste à transferência voluntária de poderes e competências dos Estados para essas organizações, partilhando o poder decisório e acarretando as suas orientações ao nível interno.

¹ Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, 2ª edição, Coimbra, Almedina (1997: 292):

² Reinaldo Hermenegildo, “Estado e Soberania: Que Paradigma?”, *Revista Militar* n. 2451, Abril de 2006;

Colocando estas noções no contexto da actualidade, cada Estado-Membro está juridicamente obrigado a implementar as directivas da União, devendo ainda obedecer aos textos de Direito Internacional de que são signatários. A questão da segurança da população é um dos aspectos que tradicionalmente tem sido da competência exclusiva dos Estados, mas que o fim dos conflitos do século XX obrigou a alianças internacionais para melhor responder a essa questão, uma vez que as ameaças surgem agora em diversas formas e a partir de qualquer ponto, levando a que a sua resposta deva ser conjunta entre países.

Desde os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 nos EUA³ que o problema da segurança individual tem estado na ordem do dia. A percepção da globalização do terrorismo (a de que qualquer pessoa em qualquer lugar, seja em que situação, pode ser vítima de um ataque terrorista) preocupa a população, os governantes e as organizações internacionais. E, hoje, a situação de instabilidade e precariedade em algumas zonas do Médio Oriente, bem como o esbatimento de fronteiras na Síria e no Iraque provocado pela guerra e grupos terroristas, contribuiu para o aumento da incerteza sobre a garantia de segurança e sobre o futuro desta zona, bem como para o crescimento do fluxo de entradas no continente europeu. Entre os recém-chegados, há o risco de se introduzirem no seio da Europa pessoas com convicções extremistas e dispostas a fazer uso da violência. Refletindo esta situação, de acordo com o Eurobarómetro de 2016⁴, a principal preocupação dos cidadãos europeus assenta na imigração e terrorismo, cujo tratamento é associado à segurança interna (ao nível do país) e externa (ao nível da União).

Assim, e para melhor entender estes receios, há que analisar as causas que geraram esta súbita massa de refugiados, focando o estudo nos que se deslocam até à Europa.

³ em que o grupo terrorista Al-Qaeda conseguiu controlar três aviões comerciais com destino a esse país, dos quais dois foram bem sucedidos na sua missão de embater contra as Torres Gémeas de Nova Iorque;

⁴ “Standard Eurobarometer 86 - Public opinion in the European Union”, relatório da Comissão Europeia, Dezembro de 2016, p. 4. Acedido a 14 de Abril de 2017 em https://ec.europa.eu/malta/sites/malta/files/national_report_-_standard_eurobarometer_survey_eb86.pdf;

1 – Enquadramento: o conflito na Síria

Syria is the biggest humanitarian and refugee crisis of our time, a continuing cause of suffering for millions which should be garnering a groundswell of support around the world

Filippo Grandi, (2016)⁵

A actual guerra no Médio Oriente reflecte uma complexidade de problemas, seja pelos que nela intervêm, directa ou indirectamente, seja pelo fluxo repentino de refugiados, seja porque os grupos terroristas que aí combatem terem conseguido expandir os seus ataques para o Ocidente, nomeadamente para a União Europeia e Estados Unidos da América⁶.

Uma das principais causas destes acontecimentos nesta segunda década do século XXI situa-se na Síria, país em guerra desde 2011, e sem previsão de fim. Inspirados pelas insurreições populares que a Tunísia inaugurou, seguida do Egipto, Iémen e Líbia (dando origem à comumente designada “Primavera Árabe”), também o povo sírio quis pôr termo ao regime autoritário em que vivia através de manifestações (no seu caso, pacíficas) que pretendiam pressionar o seu Chefe de Estado, Bashar al-Assad, a criar um governo mais moderado e democrático, com melhores condições e oportunidades para a sua população, sem descurar o respeito pelos Direitos Fundamentais.

Desde o seu início em Março de 2011, com uma curta frase contra Assad escrita numa parede por um jovem, o conflito começou a escalar internamente a grande velocidade. O espírito revolucionário que se gerou foi uma oportunidade de acção para os vários grupos clandestinos já existentes, tendo-se ainda formado diversas milícias, cada qual com uma causa própria de luta, perdendo-se lentamente as motivações que estavam na origem do motim.

⁵ Filippo Grandi, Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, “Syria conflict at 5 years: the biggest refugee and displacement crisis of our time demands a huge surge in solidarity”, ACNUR, 15 de Março de 2016. Acedido a 14 de Novembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/afr/news/press/2016/3/56e6e3249/syria-conflict-5-years-biggest-refugee-displacement-crisis-time-demands.html>;

⁶ Desde Janeiro de 2015, com o conhecido ataque ao semanário Charlie Hebdo, já sofreram atentados perpetrados por radicais islâmicos a França, Dinamarca, Bélgica, Turquia, Alemanha, Inglaterra, Suécia, Estados Unidos – “Os atentados na Europa desde 2004”, *Jornal de Notícias*, 7 de Abril de 2017. Acedido a 7 de Abril de 2017 em <https://www.jn.pt/mundo/interior/cronologia-atentados-na-europa-atribuidos-aos-movimentos-islamitas-5089588.html>;

Em Junho de 2013, a ONU contava 90.000 mortos nos conflitos sírios, número que ultrapassou os 400.000 em 2016⁷.

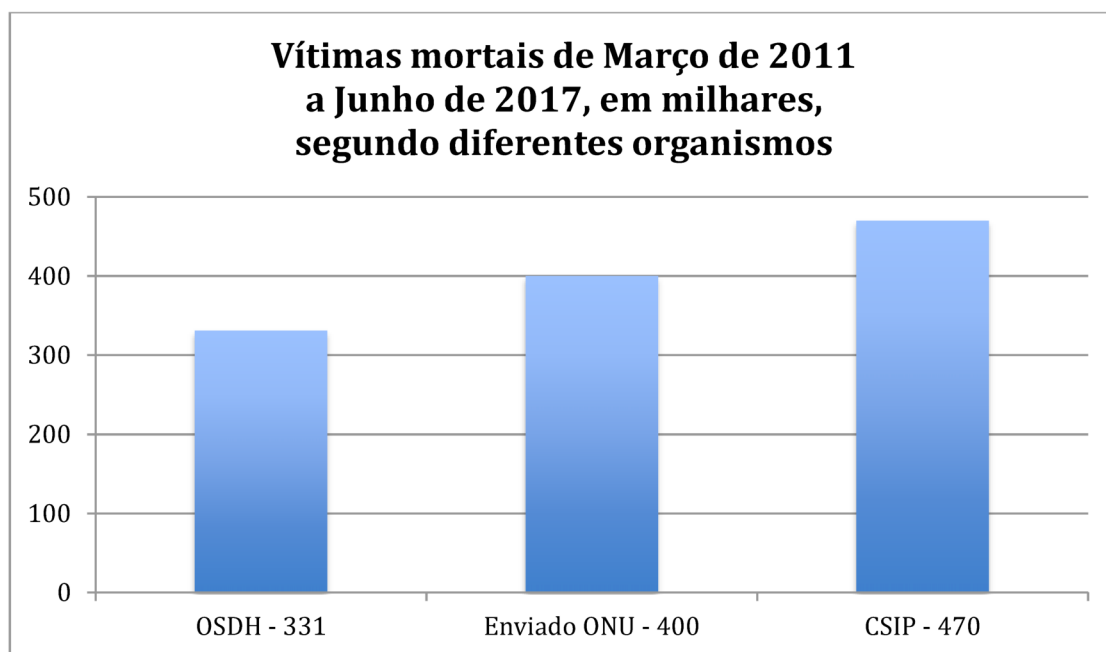


Gráfico 2 – Número de mortes na Síria segundo várias entidades

Fonte: Observatório Sírios dos Direitos Humanos (Março 2011 – Junho 2017), Staffan de Mistura/ ONU (Março de 2011 – Abril de 2016), Centro Sírio para a Investigação Política (Março de 2011 – Fevereiro de 2016)

Como se verifica, as estimativas variam entre organizações, dado que a contagem é altamente difícil de precisar em cenário de guerra – tanto pelos desaparecidos, como pelo número incerto de baixas em cada lado, como pela dificuldade em saber as mortes em determinados ataques, como explosões.

Têm sido cometidos sucessivamente vários crimes de guerra⁸, sendo os mais flagrantes os alegadamente cometidos pelas tropas estatais de Assad – a título de exemplo, o uso

⁷ Daniel Johnson, “Syria envoy claims 400,000 have died in Syria conflict”, *United Nations Radio*, 22 de Abril de 2016. Acedido a 10 de Junho de 2017 em <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2016/04/syria-envoy-claims-400000-have-died-in-syria-conflict/#.WnYFUOtFAY>;

⁸ Lei 59/2007, de 4 de Setembro, Violação do Direito Internacional, Artigo 9º: Crimes contra a humanidade “Quem, no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra qualquer população civil, praticar:

a) Homicídio;

b) Extermínio, entendido como a sujeição de toda ou de parte da população a condições de vida adversas, tais como a privação do acesso a alimentos ou medicamentos, idóneas a provocar a morte de uma ou mais pessoas;

constante de gás sarin em ataques que atingem a população civil é uma forma de tortura prevista na alínea f) do artigo 9º da Lei 59/29007, constituindo um dos maiores crimes de massa cometidos neste século. Actualmente, estão envolvidas várias forças armadas de diferentes nacionalidades, o que realça a sofisticação desta nova guerra⁹:

Como referido, as milícias salafistas¹⁰ insurgiram-se em Aleppo em 2011, aproveitando as manifestações populares sem estrutura. Os combatentes sunitas começaram uma guerra (já antiga) contra os alauítas, etnia minoritária a que pertence a família de Bashar al-Assad. A isto acresce uma verdadeira “guerra por procuração” dos actores externos, que contribuem periodicamente com recursos financeiros, materiais e humanos. A população síria tem testemunhado vários conflitos de interesses de forma especialmente intensificada há oito anos, resultando esta situação no fraccionamento do país em domínios e influências das diferentes facções, cada qual impondo os seus termos e impedindo uma governação una (ver anexo 1).

Assim, o conflito ainda em vigor na Síria e no Iraque não é uma guerra convencional, dado que não é travada por exércitos num campo de batalha determinado, envolvendo antes outros actores e formas de combate que não permitem determinar claramente quem está em vantagem a cada momento. Uma solução diplomática apresenta-se hoje ao Ocidente como a

c) Escravidão, nos termos do artigo 159º do Código Penal;

d) Deportação ou transferência forçada de uma população, entendidas como a deslocação ilícita de uma ou mais pessoas para outro Estado ou local através da sua expulsão ou outro acto coercivo;

e) Prisão ou qualquer outra forma grave de privação da liberdade física de uma pessoa, em violação das normas ou dos princípios do direito internacional;

f) Tortura, entendida como o acto que consiste em infligir dor ou sofrimento, físico ou psicológico, grave, a pessoa privada da liberdade ou sob o controlo do agente;

g) Pela força, ameaça de força ou outro forma de coacção, ou aproveitando uma situação de coacção ou a incapacidade de autodeterminação da vítima;

[...]”;

⁹ 1) Apoiando o Presidente Assad, o exército estatal sírio, a Rússia, a China, o Irão e o grupo libanês Hezbollah – apoiado pelo Irão; 2) Contrapõem-se os chamados “rebeldes”, apoiados por numerosas facções (como o Exército de Libertação da Síria, a Frente Al-Nusrah (filial da al-Qaeda), o Exército do Islão, as tropas curdas), aos quais se alia a coligação internacional, liderada pelos Estados Unidos e composta também pela França, Reino Unido, Turquia e pela Liga Árabe; 3) O Estado Islâmico, com convicções e ambições próprias que o opõem aos restantes lados.;

¹⁰ Salafismo é um movimento muçulmano sunita que defende a necessidade de regressar à pureza inicial do Islão, rejeitando, por isso, qualquer evolução teórica posterior à época do profeta Maomé e das primeiras gerações de muçulmanos, advogando deste modo uma obediência estrita aos mandamentos do Alcorão e da Suna – *Infopédia*;

possibilidade mais plausível de resolução do conflito¹¹, contudo, os múltiplos esforços para iniciar conversações para alcançar a paz têm falhado sucessivamente. Exemplo disso é o Comunicado de Genebra de Junho de 2012¹² – que reuniu representantes da Liga Árabe, dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, da União Europeia, entre outros –, que conseguiu o consenso para um cessar-fogo e processo de transição para uma Democracia representativa. Porém, tais objectivos não foram alcançados, em larga medida devido à alegada falta de cooperação do Governo sírio e do próprio Assad.

Não obstante esta falta de cooperação, os EUA (sob a Presidência de Barack Obama) e a Rússia, enquanto dois dos principais actores no palco internacional e na própria resolução do conflito sírio, acordaram em unir esforços rumo à paz na região, o que não deixa de ser um passo importante para o objectivo da paz mundial nesta tentativa de reunir representantes dos dois lados do conflito – contra e a favor do regime sírio –, tendo aproveitado a ocasião para negociar um novo cessar-fogo, que também falhou.

Em síntese, esta guerra e as suas consequências físicas, sobre a qual não nos compete debruçar neste estudo, levou a um fluxo de refugiados que abalou a estrutura política da União Europeia, ainda sem desfecho ou solução à vista.

2 – Rotas e campos de refugiados: como e para onde se deslocam

À parte de algumas divergências nos relatos sobre a guerra, a devastação física e humana da Síria é factual. A maior parte do país já não dispõe das estruturas e recursos para servir a sua população: escolas, hospitais, monumentos, lojas, serviços, bairros habitacionais encontram-se impróprios para o seu objectivo. O país já não tem capacidade para oferecer as

¹¹ “The conflict must be resolved through peaceful dialogue and negotiation alone” - “Action group for Syria – Final Communiqué”, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Geneva, 30 de Junho de 2012, p. 4. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>;

¹² “Action Group for Syria Final Communiqué”, *Voltaire.net.org*, 30 de Junho de 2012. Acedido a 2 de Junho de 2018 em <http://www.voltairenet.org/article174864.html>;

condições mínimas dos serviços necessários para o normal funcionamento do Estado e do quotidiano (e sobrevivência) dos seus cidadãos.)

No início de 2017, 6.6 milhões de sírios – num país de 23 milhões em 2011 – eram deslocados internos forçados, somando-se (enquanto carecidos de protecção internacional) aos mais de 5 milhões que procuraram abrigo fora do seu país¹³:

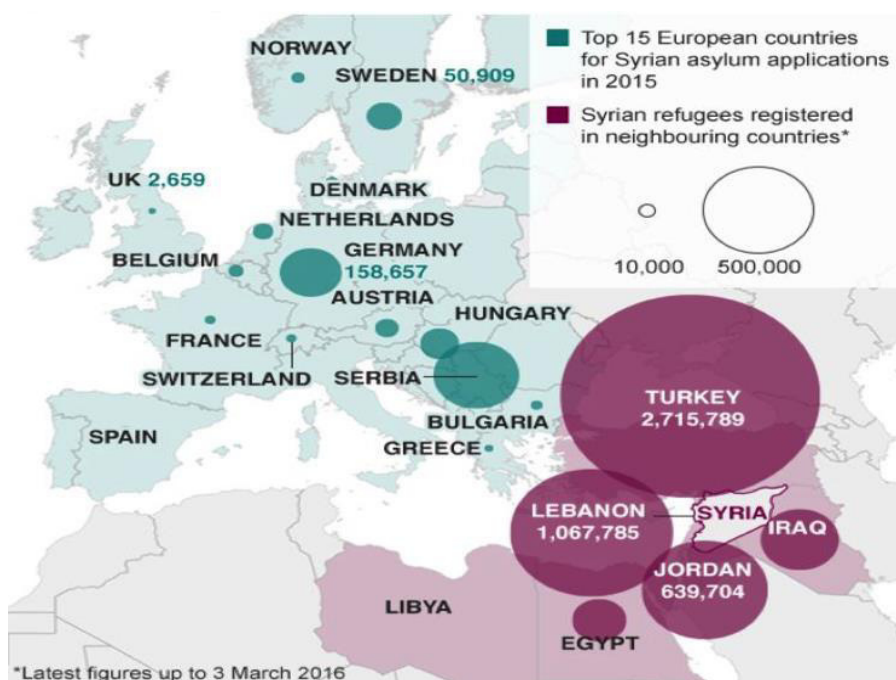


Imagem 1 - Número de cidadãos sírios nos países vizinhos e na Europa em Março de 2016

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Março de 2017)

Como se verifica na imagem 1, a maioria encontrou lugar nos países vizinhos, detendo a Turquia o recorde no número de acolhidos (mais de 3 milhões¹⁴ no início de 2018), seguida do Líbano, com um milhão de refugiados (correspondente a 25% da sua população¹⁵). A Jordânia integra cerca de 657.000 refugiados no seu território, e o Iraque, que também se

¹³ Joana Almeida, “Refugiados sírios: Mais de 5 milhões de pessoas (metade da população portuguesa) deixaram o país”, *O Jornal Económico*, 30 de Março de 2017. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/refugiados-sirios-mais-de-5-milhoes-de-pessoas-metade-da-populacao-portuguesa-deixaram-o-pais-140044>;

¹⁴ “Syria Regional Refugee Response”;

¹⁵ “Syria Regional Refugee Response”;

debate com conflitos internos, soma mais de 235.000¹⁶ migrantes. Já a União Europeia como um todo tinha recebido, até 2015, aproximadamente 885.000 pedidos de asilo¹⁷. Nota-se portanto que a solução mais económica e acessível para a maioria dos que se vêem obrigados a fugir de casa é permanecer no país ou deslocar-se até um dos territórios vizinhos, partindo para a Europa apenas os que têm recursos para pagar os 5.000 a 10.000 dólares¹⁸ para atravessar o Mediterrâneo ou a Turquia.

Dessa parcela que prefere a viagem mais longa e perigosa, tem-se preferido uma de três rotas:

- 1) Deslocação até à Jordânia, onde contactam um contrabandista para os levar por mar até à Grécia;
- 2) Travessia terrestre através da Turquia, que partilha fronteira terrestre com a Grécia e com a Bulgária;
- 3) Viagem por terra até a um porto da Turquia, onde se deslocarão por barco até à ilha grega de Lesbos pelo Mar Egeu, num percurso de relativa curta duração – apenas algumas horas e de menor risco comparativamente aos outros.

Dentro da União Europeia, a Grécia e a Itália são as principais “portas de entrada”¹⁹: no total, em 2015 mais de um milhão de refugiados passaram a fronteira da União, número que diminuiu para 364.000 em 2016²⁰. Tendo em conta que já 20 milhões de não-nacionais vivem no espaço da União (perfazendo 4% dos seus 510 milhões de habitantes²¹), um milhão de pedidos de asilo corresponderia a 0,2% da população conjunta dos 28 países.

¹⁶ “Syria Regional Refugee Response”;

¹⁷ “Syria Regional Refugee Response”;

¹⁸ Mark Rice-Oxley, Mona Mahmood, “Migrants’ tales: ‘I feel for those who were with me. They got asylum in the sea’ “, *The Guardian*, 20 de Outubro de 2014. Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/20/-sp-migrants-tales-asylum-sea-mediterranean>;

¹⁹ ACNUR: Operational Portal, refugee situation. Acedido em <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=2239>;

²⁰ “Number of refugees reaching Europe plunged in 2016”, *Al Jazeera*, 6 de Janeiro de 2017. Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <http://www.aljazeera.com/news/2017/01/number-refugees-reaching-europe-plunged-2016-170106132732972.html>;

²¹ Cf. Eurostat (2015);

A Agência Europeia Frontex, responsável pela guarda das fronteiras externas europeias e pelo apoio às necessidades e desafios aí sentidos, apresenta um mapa das várias rotas que terminam na União Europeia:

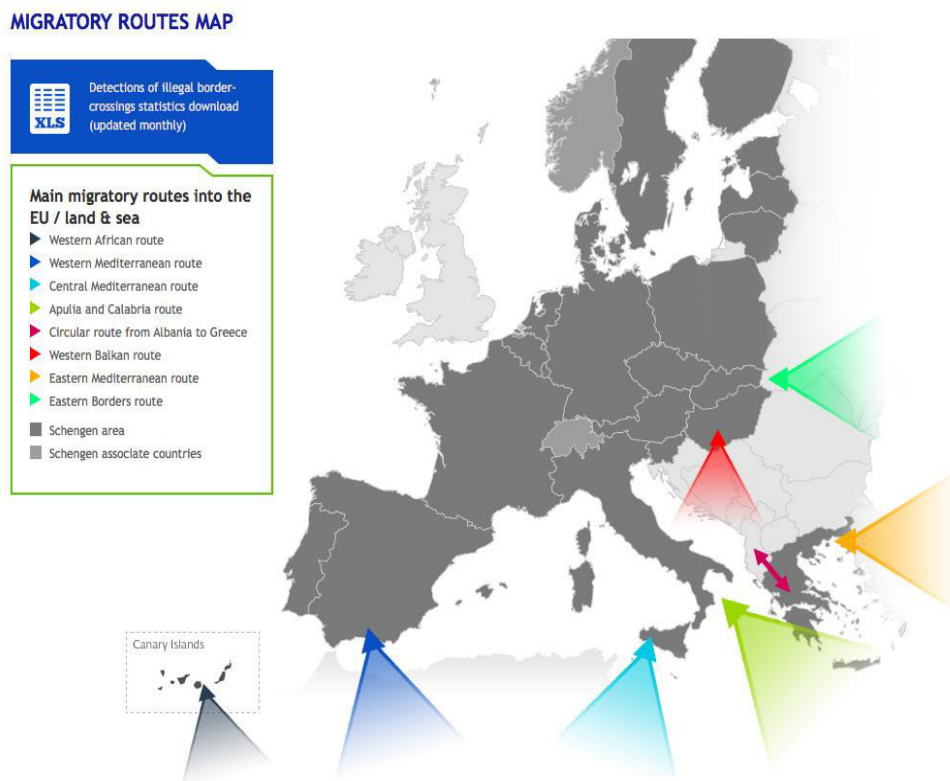


Imagem 2 - Rotas migratórias com destino à União Europeia

Fonte: Frontex (Atualizado a 5 de Maio de 2017)

A rota do Mediterrâneo Oriental (a cor-de-laranja) representa os percursos que os refugiados fazem por barco até às ilhas gregas, seja pela Turquia, seja pela Jordânia. Em 2015, cerca de 885.000 migrantes preferiram essa via, aumentando dezassete vezes o número recorde atingido em 2014²². Dentro desta rota, há várias possibilidades: i) a via marítima de atravessar as ilhas do Mar Egeu (que banha o espaço entre a Grécia e a Turquia); ii) a via aérea de Istambul directamente para as capitais europeias; iii) a travessia terrestre da Turquia para a Grécia ou Bulgária – outras opções implicam o Chipre, embora menos utilizadas. A

²² “Eastern Mediterranean Route”, Frontex. Acedido em <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>;

encarnado é apresentada a rota dos Balcãs Ocidentais, em que os refugiados percorrem alguns países da região – Albânia, Bósnia e Herzegovina, Macedónia, Montenegro, Sérvia e Kosovo, Croácia, Eslovénia, Bulgária, Roménia –, até chegar à Hungria, país que lhes daria acesso ao Espaço Schengen.

E se muitas rotas são utilizadas há décadas, outras foram adaptadas pelos sírios, afegãos e iraquianos pelo agravar da situação de conflito nesses territórios. A rota do Mediterrâneo Oriental, por exemplo, até 2015 terminava em Itália²³, tendo sido alterada para a Grécia no Verão desse ano, com a explosão do fluxo de refugiados, na sua maioria sírios²⁴, já que a proximidade geográfica com a Grécia é maior (os anexos 2 e 3 reflectem a diferença nas nacionalidades que a Itália e a Grécia mais receberam em 2016).

Com o aumento dos fluxos migratórios rumo à Europa, o Mar Mediterrâneo tornou-se conhecido como um dos maiores cemitérios da Europa, já que as rotas preferidas pelos sírios implicavam a travessia do Mediterrâneo em barcos de borracha sobrelotados e sem condições de segurança adequadas, que muitas vezes afundavam com os seus passageiros.

A tabela seguinte apresenta dados que permitem comparar o número de chegadas à Europa em 2014 e em 2015, reflectindo a escalada dos conflitos no Médio Oriente nesse período, e a disposição das pessoas para se sujeitarem a uma travessia perigosa para chegarem à Europa:

Número de chegadas à Europa no 1º semestre de 2014	75.000
Número de chegadas à Europa no 1º semestre de 2015	137.000
Número de sírios chegados à Europa em 2014	69.000
Número de sírios chegados à Europa em 2015	43.900

²³ Em 2014, a Itália recebeu 170.000 migrantes e a Grécia 43.500. Já nos primeiros seis meses de 2015, a Itália recebeu 67.500, e a Grécia 68.000 - “The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees”, relatório do ACNUR, 1 de Julho de 2015, p. 11. Acedido a 16 de Maio de 2017 em <http://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>;

²⁴ Cerca de 40 000 nos primeiros seis meses de 2015 - “The sea route to Europe”, ACNUR, p. 13;

Pessoas desaparecidas ou mortas no Mediterrâneo no 1º trimestre de 2014	15
Pessoas desaparecidas ou mortas no Mediterrâneo no 1º trimestre de 2015	479

Tabela 1 – Dados sobre a chegada de refugiados à Europa

Fonte: ACNUR (1 de Julho de 2015)²⁵

No mês de Abril de 2015, o número de mortes ou desaparecimentos no Mediterrâneo chegou aos 1.308, o que despertou a atenção da imprensa internacional e, consequentemente, a população de todo o mundo para a crise humanitária que tinha lugar às portas da Europa²⁶. Nessa altura, a Agência Frontex deu continuidade à operação marítima italiana *Mare Nostrum*²⁷, primeiro com vigias de curta distância (a “Operação Tritão”, que fazia apenas a guarda costeira e vigilância na zona da Itália, até 30 milhas náuticas), passando a longo alcance (“Operação Poseidon”) com o aumento exponencial do número de mortos, sentindo-se a necessidade de um maior mandato.

Número de chegadas pelo Mar Mediterrâneo à Europa em 2012	3.600
Número de chegadas pelo Mar Mediterrâneo à Europa em 2013	11.400
Número de chegadas pelo Mar Mediterrâneo à Europa em 2014	43.500
Número de chegadas pelo Mar Mediterrâneo à Europa em 2015	67.500

Tabela 2 – Número de chegadas pelo Mediterrâneo 2012-2015

Fonte: ACNUR (1 de Julho de 2015)²⁸

Não obstante, milhares conseguiram chegar à União pela via marítima, sendo os casos da Itália, Grécia e Hungria os mais flagrantes em termos de recém-chegados: os dois

²⁵ “The sea route to Europe”, ACNUR, p. 6;

²⁶ “The sea route to Europe”, ACNUR, p. 8;

²⁷ Operação realizada pelo Governo Italiano entre Outubro de 2013 e Outubro de 2014 para resgatar pessoas – mais precisamente 170 000 - que encontrassem no mar Mediterrâneo, na sua maioria refugiados tentando chegar à Europa. Foi muito criticada por se considerar que incentivava os fugitivos a utilizarem esta rota para escapar à guerra, e por se concluir que tinha custos demasiado elevados para serem suportados por uma só Nação – 9,3 milhões de euros por mês – “Operação Triton substitui Operação Mar Nostrum”, ACNUR, 5 de Novembro de 2014. Acedido a 15 de Junho de 2017 em <http://refugiados.net/1cpr/www/mare-nostrum-triton.php>;

²⁸ “The sea route to Europe”, ACNUR, p. 7;

primeiros pela sua proximidade a África e ao Médio Oriente, respetivamente; e o último por ser o primeiro país do Espaço Schengen a que se acede pela rota dos Balcãs. O Verão de 2015 registou os números mais elevados de chegadas de refugiados para estes Estados-Membros, confirmando a pertinência do termo “crise humanitária” pela falta de capacidade para dar resposta às necessidades básicas e direitos fundamentais de cada refugiado, somando-se a dificuldade em registar cada pessoa, já que muitos preferiam avançar pela Europa a esperar semanas pela recolha dos seus dados. Por exemplo, no primeiro semestre de 2015, os italianos receberam 67.500 refugiados, mas apenas 28.500 pedidos de asilo; na Grécia, dos 68.000 que chegaram à sua costa, apenas 5.115 candidataram-se a asilo²⁹ nesse território, como seria esperado pela legislação comunitária em vigor. Ou seja, os recém-chegados preferiram seguir directamente pelos Balcãs e pela Hungria para outros Estados europeus, nomeadamente a Áustria, Alemanha e Suécia.

Assim, a União Europeia contabilizou o número de entradas irregulares em cada um dos três países:

ITÁLIA		GRÉCIA		HUNGRIA	
Total 2015: 116.000		Total 2015: 211.000		Jan a Ago 2015: 145.000	
Maio-Junho 2015	Julho-Agosto 2015	Maio-Junho 2015	Julho-Agosto 2015	Maio-Junho 2015	Julho-Agosto 2015
34.691	42.356	53.624	137.000	53.642	78.472

Tabela 3 – Entradas irregulares nos principais países de entrada na União europeia entre Maio e Agosto de 2015

Fonte: Comissão Europeia (9 de Setembro de 2015)³⁰

²⁹ “The sea route to Europe”, ACNUR, p. 16;

³⁰ “Crise de refugiados: A Comissão Europeia toma medidas decisivas – Perguntas e respostas”, ficha informativa da Comissão Europeia, Estrasburgo, 9 de Setembro de 2015;

Contudo, desde Março 2016, com o acordo entre a União Europeia e a Turquia para a devolução das pessoas que entraram ilegalmente nas fronteiras europeias para este último país, bem como o fecho da rota dos Balcãs na mesma data³¹, os refugiados têm optado por tentar a perigosa travessia para Itália através do Norte de África – pela Tunísia ou Líbia até à costa italiana, nomeadamente a Sicília. Disto resultou que, em 2017, a Itália superou a Grécia no número de refugiados recebidos³².

Apesar do fecho de algumas rotas (como se irá analisar no capítulo III) e de a União não ter ainda criado vias legais e seguras para chegar à Europa, os refugiados e migrantes continuam a preferir correr o risco de realizar a travessia pela Mediterrâneo, cujas hipóteses de sobrevivência são ainda maiores do que se permanecerem na Síria (na sua acepção).

No one leaves home unless
Home is the mouth of the shark
Warsan Shire (Setembro de 2015)³³

3 – Tipos de Refugiados e causas que levam à sua fuga

Tratados os motivos que deram início ao conflito que gerou um fluxo massivo de refugiados até à Europa, terá lugar uma análise dos contributos que alguns autores fizeram ao longo dos séculos XX e XXI sobre as causas que levam os refugiados a tomar a decisão de sair do seu país de origem rumo a um território onde não sejam vítimas de perseguição.

Andrew Shacknove, no seu artigo “Who Is a Refugee?”³⁴, analisa a definição das Nações Unidas de “Refugiado”, que se baseia em argumentos que assumem que:

- i) a base da sociedade é o vínculo de confiança, lealdade, protecção e assistência entre os cidadãos e o Estado;

³¹ Rita Siza, “Eslovénia, Croácia, Sérvia e Macedónia fecham a ‘rota dos Balcãs’”, *Público*, 9 de Março de 2016. Acedido a 14 de Agosto de 2017 em <https://www.publico.pt/2016/03/09/mundo/noticia/eslovenia-croacia-servia-e-macedonia-fecham-a-rota-dos-balcas-1725687>;

³² Operational Portal, ACNUR;

³³ Warsan Shire, *Home*, Setembro de 2015. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://genius.com/Warsan-shire-home-annotated>;

³⁴ Andrew Shacknove, “Who Is a Refugee”, in *Ethics* 95, Janeiro de 1985, pp. 271-281;

- ii) no caso dos refugiados, essa ligação foi quebrada;
- iii) a perseguição e a alienação são sempre a manifestação física desta extinção do vínculo;
- iv) estas manifestações são condição necessária e suficiente para determinar quem é refugiado.

Daqui se acerta uma reivindicação moral (por supor a existência de uma relação mínima de direitos e deveres entre o cidadão e o Estado, cuja extinção gera refugiados) e empírica (por afirmar que as consequências da dissolução desse vínculo são sempre a perseguição e a alienação). Distintamente, o autor defende que a perseguição é apenas uma das manifestações das falhas de protecção pelo Governo para com os seus cidadãos³⁵, por exemplo.

A posição da Organização da Unidade Africana parece concordar com o autor, acrescentando à definição das Nações Unidas algumas situações em que o vínculo pode ser destruído (divisões internas, desintegração do Estado, intervenção externa), reflectindo assim o diferente contexto e experiência (a colonização e domínio europeus) para o qual o conceito foi cristalizado, ditando que é extensível a quem:

Devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar de residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade³⁶.

Apesar de ser natural existirem vários conceitos, o que é proposto pela ONU, mais restritivo, deixa transparecer a relutância dos países em conceder alguma deferência política e apoio financeiro a agências internacionais influentes, em assumir o acolhimento dos refugiados, os encargos consequentes e em gerir as implicações políticas dessa situação quando implicam com os objectivos que pretendem alcançar internacionalmente. Assim, um

³⁵ Shacknove, “Who Is a Refugee”, p. 277;

³⁶ Artigo 1º/2 da Convenção da Organização da Unidade Africana. Acedida a 31 de Maio de 2018 em http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html#pp2;

conceito demasiado restritivo de “Refugiado” negará esse estatuto a milhares de pessoas que se encontrem numa situação dramática e carecida de protecção³⁷.

Alexander Wendt, no seu conceito de “culturas da anarquia”, aborda as alterações culturais nos sistemas regionais numa teoria de construtivismo social nas relações internacionais³⁸. Assim, na União torna-se necessária a cooperação de cada membro na aprovação de uma agenda comum em consonância com os valores e leis em vigor. A perspectiva construtivista de Wendt afirma que as diferentes posições dos Membros em relação aos refugiados (neste estudo exemplificados pelos casos da Hungria e da Suécia) são reflexo da sua vincada identidade social e interesses nacionais próprios.

Quanto ao direito à assistência, George Kent recorda que a doutrina da “responsabilidade de proteger”³⁹ pretendeu clarificar as directrizes para a intervenção humanitária, sugerindo que os países que interfiram tenham obrigações humanitárias nesse apoio prestado. Contudo, uma leitura mais profunda das acções da comunidade internacional conclui que se generalizou apenas o direito, não o dever, de intervir. Assim, afasta-se o dever de providenciar assistência humanitária, que o autor defende que devia existir em certas circunstâncias⁴⁰.

A “Teoria da Obrigação”⁴¹, por seu lado, assume a existência de um imperativo moral de assistência aos “desprovidos estruturalmente e aos abusados funcionalmente”, intersectando o que é “moralmente possível” e “materialmente possível”. Aqui, o

³⁷ Shacknove, “Who Is a Refugee”, p. 276;

³⁸ O seu construtivismo vê as associações humanas como “primeiramente culturais” antes de serem um fenómeno material, esclarecendo que o que é determinante são as identidades e interesses construídos através das associações humanas. Defende ainda que a anarquia poderá gerar regras tanto egoístas e individualistas, como reflectir-se na cooperação entre os agentes socialmente “construídos” no seio da política internacional. Aplicando a teoria à crise na Síria, conclui-se que poderão haver regressões na cultura internacional em caso de alterações inesperadas de circunstâncias, como por exemplo a crise migratória - Mustafa Erdem Kusdil, “European Union as a Social Constructivism: an application of Alexander Wendt’s theory to the syrian refugee crisis”, (tese de licenciatura, Faculdade de Economia e Ciências Políticas da Yeditepe Üniversitesi, Maio de 2016), p. 2;

³⁹ Kent, “Rights and Obligations”, p. 851;

⁴⁰ Kent, “Rights and Obligations”, p. 854;

⁴¹ Peter W. Van Arsdale, Regina A. Nockerts, “A Theory of Obligation”, *The Journal of Humanitarian Assistance*, 12 de Maio de 2008. Acedido a 31 de Maio de 2018 em <https://sites.tufts.edu/jha/archives/138>;

“humanitarismo pragmático” surge quando as orientações de princípio se cruzam com as acções exequíveis, por exemplo na assistência a refugiados – assim, a ajuda humanitária é fundamentalmente uma relação moral baseada na obrigação “dos que têm” que atender às necessidades reais “dos que não têm”⁴².

Quanto aos conflitos que dominam a era contemporânea, Herfried Münkler⁴³ ressalta que a superioridade nos recursos materiais bélicos e o uso da tecnologia mais avançada não confere automaticamente a vitória a um dos lados⁴⁴, a que acresce o facto de parte dos actores internacionais (principalmente do Ocidente) agirem de acordo com uma mentalidade “pós-heroica” (em que o heroísmo na guerra e o sacrifício da vida humana já não são os ideais estratégicos), ao passo que outros Estados e grupos ainda se regem por uma visão “heroica” em que se utilizam todos os meios para chegar a uma vitória militar e absoluta (preferindo o sacrifício em detrimento da negociação). As “novas guerras” serão antes assimétricas, competindo as armas de alta tecnologia contra as mais convencionais, a que se junta uma nova criatividade estratégica. Neste âmbito, o que torna o terrorismo internacional tão temível é o facto de ter conseguido ultrapassar as barreiras da assimetria existentes entre os seus recursos e os da contraparte, utilizando agora também as tecnologias mais avançadas para combater, mantendo a característica da disposição para o sacrifício (por exemplo, recorrendo a bombistas suicidas), tornando-os uma ameaça imprevisível para qualquer parte do mundo, podendo-se imiscuir na vida pública para camuflar os seus combatentes.

Mary Kaldor, no seu artigo “In Defence of New Wars”⁴⁵, aborda também as “novas guerras” como os conflitos da era da globalização, em que os actores⁴⁶, os objectivos⁴⁷, os

⁴² Van Arsdale, Nockerts, “A Theory of Obligation”;

⁴³ Herfried Münkler, “The wars of the 21st century”, *IRRC*, vol. 855, nº 849, Março de 2003;

⁴⁴ Münkler, “The wars of the 21st century”, p. 9;

⁴⁵ Mary Kaldor, “In Defence of New Was”, in *Stability*, 2(1): 4, 2013, pp.1-16;

⁴⁶ As guerras antigas eram combatidas por exércitos estatais armados; Nas novas guerras há uma variedade de combinações entre actores estatais e não estatais (forças armadas, exércitos privados, mercenários, jihadistas, paramilitares, “senhores da guerra”, entre outros.) – Kaldor, “In Defence of New Was”, p. 2;

⁴⁷ As guerras antigas existiam por interesses geopolíticos ou pela implementação de uma ideologia; As novas guerras iniciam-se pela defesa de uma identidade (étnica, religiosa ou tribal), em que o objectivo do grupo

métodos⁴⁸ e as formas de financiamento⁴⁹ são muito diferentes. Nelas, o factor diferenciador parece ser, na perspectiva da autora, a lógica da persistência e disseminação – a guerra é agora “um empreendimento violento enquadrado em termos políticos⁵⁰”, e já não “um concurso de vontades⁵¹ da perspectiva Clausewitziana. A tendência inerente das guerras actuais, vistas por Kaldor como um empreendedorismo mútuo, será também uma guerra sem fim, e não uma guerra sem limites⁵², dados os interesses das partes em jogo – políticos, económicos, de prossecução de poder.

Egon Kunz dedica a sua obra *Exile and Resettlement: Refugee Theory*⁵³ à análise dos factores que afectam os fluxos de refugiados durante os conflitos. O autor divide os refugiados em três grupos, conforme a sua atitude em relação à sua movimentação:

- 1) Os *refugiados de maioria identificada*, que partilham a posição maioritária da população do seu país, mas encontram-se em oposição com os eventos políticos e sociais internos⁵⁴;
- 2) Os *refugiados vítimas dos eventos* viram-se obrigados a abandonar o país por actos discriminatórios contra o grupo a que pertenciam, não partilhando relações relevantes com o seu país de origem⁵⁵;

combatente é conseguir chegar ao poder. A ascensão das “políticas de identidade” está associada às novas tecnologias de comunicação, com a migração e com a erosão de políticas ideológicas inclusivas como o socialismo. Assim, a mobilização política baseada na identidade é o objectivo da guerra, e não o seu instrumento - Kaldor, “In Defence of New Was”, p. 2;

⁴⁸ Nas guerras antigas, as batalhas eram o momento decisivo para a guerra, o momento para conquistar território através de meios militares. Nas novas guerras, os confrontos físicos são raros e o território é expandido por meios políticos de controlo da população (como forçar a deslocação da população ou de uma minoria) - Kaldor, “In Defence of New Was”, pp. 2-3;

⁴⁹ As guerras antigas eram maioritariamente financiados pelos Estados, mas nas novas guerras recorre-se também a novas formas de receita, como o financiamento privado, o saque e a pilhagem, a tributação de ajuda humanitária, o tráfico de droga, diamantes e pessoas, etc., aproveitando a economia aberta e descentralizada da era global - Kaldor, “In Defence of New Was”, p. 3;

⁵⁰ “A violent enterprise framed in political terms” - Kaldor, “In Defence of New Was”, p. 3;

⁵¹ “A contest of wills”;

⁵² Kaldor, “In Defence of New Was”, p. 13;

⁵³ Egon Kunz, “Exile and Resettlement: Refugee Theory”, *The International Migration Review*, vol. 15, n. 1/2, Center for Migration Studies of New York, Inc. (Nova Iorque, Primavera-Verão 1981);

⁵⁴ “(...) these refugees identify themselves enthusiastically with the nation, though not with its government.” - Kunz, “Exile and Resettlement: Refugee Theory” p. 43 – identifica-se esta descrição com a situação dos refugiados sírios;

- 3) Os *refugiados auto-alienados*, que se sentem excluídos da sociedade onde vivem, fugindo por motivos pessoais.

John Rogge⁵⁶, por seu lado, foca os seus estudos nos factores que causam a migração, o objectivo da deslocação e se os migrantes possuem características de refugiados. Para tal, identifica numa fase inicial dois tipos de migração involuntária: a forçada e a impelida. Esta distinção – proposta por William Petersen⁵⁷ – resulta do peso que a liberdade de escolha teve na decisão de fuga: os migrantes forçados são expulsos por uma força externa (como por exemplo o Governo), não tendo capacidade decisória efectiva. Os impelidos conseguem pesar os prós e contras da sua eventual viagem, de acordo com a ameaça externa em causa. Esta motivação por detrás do abandonar do país é determinante na decisão sobre o estatuto da pessoa, pois alguns tipos de refugiados têm maior probabilidade do que outros de serem reconhecidos enquanto tal.

Sublinhe-se ainda a análise global de Clifford Jansen, em 1969⁵⁸, referindo-se à inexistência de uma “teoria geral da migração”:

A migração é um problema demográfico: influencia a dimensão das populações na origem e no destino; é um problema económico: muitas mudanças na população são devidas a desequilíbrios económicos entre diferentes áreas; pode ser um problema político: tal é particularmente verdade nas migrações internacionais, onde restrições e condicionantes são aplicadas àqueles que pretendem atravessar uma fronteira política; envolve a psicologia social, no sentido em que o migrante está envolvido num processo de tomada de decisão antes da partida, e porque a sua personalidade pode desempenhar um papel importante no sucesso com que se integra na sociedade de acolhimento; e é também um problema sociológico, uma vez que a estrutura social e o sistema cultural, tanto dos lugares de origem como de destino, são afectados pela migração e, em contrapartida, afectam o migrante.

Jansen, (1969: 60)

⁵⁵ Os refugiados vítimas de discriminação, e não raras vezes de actos violentos, sentem que não são bem-vindos no seu país. Assim, depois de se tornarem refugiados, apenas regressarão ao seu país de origem se perceberem uma mudança substancial da situação interna;

⁵⁶ John, R Rogge., “Africa’s Resettlement Strategies”, *The International Migration Review*, vol. 15, n. 1/2, Center for Migration Studies of New York, Inc.(Primavera-Verão 1981);

⁵⁷ Que, em 1958, apresentou *A General Typology of Migration*;

⁵⁸ Clifford J. Jansen, “Some sociological aspects of migration”, in J.A. Jackson (Ed.), *Migration*, (Cambridge, Cambridge University Press,1969);

Relativamente às dinâmicas repressivas e de conflito, os analistas referem que a dimensão dos deslocamentos corresponde habitualmente ao grau de violência no país – uma vez em guerra, é difícil aos actores externos intervirem para tratar as suas causas (Suhrke, 1994). Um dos maiores fundamentos dessa violência interna é a existência de um Estado fraco e mal consolidado, tanto com uma soberania externa como uma legitimidade interna débeis. Encontrando-se nesta situação, os Governos podem optar por reformar o sistema político ou por consolidar o seu poder através da repressão generalizada, muitas vezes pela mobilização do apoio de certos grupos na tentativa de alcançar uma identidade nacional partilhada, em detrimento de outros grupos e das liberdades fundamentais (Faist, 2000). Na eventualidade de o regime não vingar por estes meios, poderá cair numa guerra civil, e, consequentemente, gerar deslocações forçadas.

As análises destes autores apontam para as diversas causas e motivações que conduzem à decisão de abandonar o país de origem, seja ela considerada voluntária ou forçada conforme a natureza do factor que determinou essa decisão, seja porque pesam mais os factores externos ou internos.

4 – Teorias de integração dos Refugiados

Analisadas as questões que poderão motivar a partida dos refugiados e migrantes do seu país de origem, cabe agora um levantamento relativo à sua recepção pelo país de chegada ou de acolhimento.

Como nota Bali Sita no seu artigo “Population Movements”⁵⁹, os fluxos massivos de refugiados geralmente levantam preocupações de segurança. Estes refugiados são consequência de algum tipo de conflito, violência ou repressão, e, simultaneamente, são causa de atrito com o país de acolhimento: o refugiado poderá tentar intervir na origem do conflito

⁵⁹ Sita Bali “Population Movements”, in *Security Studies – An Introduction*, 2ª edição, (Routledge, 2008);

para que a situação de tensão permaneça temporária, imiscuindo-se na política do Governo em crise⁶⁰. De qualquer modo, não é requisito obrigatório que a entrada de refugiados num país seja de grande escala para que esta gere um impacto negativo na segurança.

Uma vez instaladas, as comunidades de imigrantes ou minorias étnicas de refugiados podem ter um papel significativo na política mundial, já que, em termos gerais, continuam envolvidas nos desenvolvimentos políticos do seu país (por vezes através de grupos locais que poderão inclusivamente influenciar o país de acolhimento no apoio ou na reprovação das acções do Governo do país de origem), o que poderá condicionar as medidas internas e externas do país que os recebe, incluindo a sua intervenção no conflito⁶¹. Também a dimensão, natureza e fim das actividades políticas e apelos que os refugiados façam quando instalados pode ter consequências, positivas ou negativas, na postura dos Governos em relação à sua comunidade. Deste ponto de vista, poderá também o Governo do país de destino utilizar a recepção de refugiados para os seus próprios fins políticos. Como refere o mesmo autor, é relevante notar que “(...) migration can affect political and social conditions, and even, in rare instances, fundamentally alter the nature of society in receiving countries, many years after the actual movement of people has ceased.”⁶².

Admitir migrantes num país tem consequências sociais, podendo ser vistos como ameaças ao próprio conceito de Estado-Nação e de integridade nacional: por desafiarem a noção de cidadania e nacionalidade, os direitos e deveres internos, ou a relação da população com o Estado. O sentido de ameaça é reforçado se os novos acolhidos são encarados como encargos económicos para a sociedade, gerando um sentimento de ressentimento e hostilidade (Beck 1991: 147, Bauman 1998).

Migration clearly challenge traditional notions about membership of a state (...) Migration can become a threat to social cohesion and stability if migrants or minorities are seen to be an economic burden on society. (...) Migrants are also perceived to be criminals and

⁶⁰ Bali, “Population Movements”, p. 526;

⁶¹ Bali, “Population Movements”, p. 528;

⁶² Bali, “Population Movements”, p. 532;

carriers of infectious diseases in some quarters. (...) concern with the cost of welfare provision to migrants, particularly asylum seekers and refugees has become a major political issue.

Sita Bali (2008)⁶³

Os corolários destas percepções sentem-se, como referido, ao nível político, nomeadamente na ascensão de partidos extremistas de direita (Sarrazin 2010, Laqueur 2012), que prometem políticas anti-imigração para preservar a “identidade nacional”, apresentando perspectivas de superioridade nacionalista e rejeição de acolhimento de refugiados e migrantes.

No texto “People on the Move: Migration as a Security Issue”⁶⁴, Dannreuther defende que a Europa Ocidental é hoje um dos destinos de eleição para migrantes devido a três factores: o fim da estrutura da Guerra Fria; a dinâmica da globalização; e as mudanças nas tendências demográficas mundiais. Todas incentivam à migração internacional, por um lado, e criam movimento de oposição nos países de destino, por outro – visto que há perspectivas de novas oportunidades para os primeiros, e expectativas de não absorção adequada dos migrantes pelos segundos. Contudo, para os ocidentais, estes fluxos migratórios assemelham-se mais a fontes de insegurança do que a uma oportunidade de exercer a liberdade de circulação ou de se proporcionarem condições para um crescimento económico.

A globalização torna a percepção do mundo como mais livre e de fácil mobilidade, diluindo as fronteiras soberanas – a quantidade de informação sobre qualquer assunto a que hoje se pode aceder gratuitamente é também um factor impulsionador. A necessidade de trabalho é hoje o principal motivo destes movimentos, beneficiando também o tecido empresarial e industrial da mão-de-obra barata oferecida pelos imigrantes, ou mesmo pessoas com elevadas qualificações. Deste modo, a invocação de uma “Europa fortaleza”, fechada aos

⁶³ Bali, “Population Movements”, p. 530;

⁶⁴ Roland Dannreuther, “People on the Move: Migration as a Security Issue”, in *International Security, The Contemporary Agenda*, capítulo 8, 2ª edição;

seus cidadãos, com um controlo acentuado nas suas fronteiras externas, não dá resposta, por exemplo, às necessidades demográficas dos países europeus, com problemas de renovação das gerações e com uma população envelhecida e um número decrescente de contribuintes. Deve-se por isso optar por um diálogo intenso entre líderes e por apoiar a criação de laços com os países que originam estes fluxos migratórios. A opção por uma abordagem multidimensional e internacional, que conjugue a segurança, economia, desenvolvimento e objectivos humanitários deve ser seguida na União Europeia em detrimento de alternativas proteccionistas.

Em consequência do seguimento de ideologias nacionalistas e proteccionistas, as interpretações restritivas do conceito de “Refugiado” inscrito na Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados puseram em causa a sobrevivência de inúmeros requerentes de asilo. O desafio do novo século para os Governos e Organizações Internacionais consiste, assim, em gerir a agenda securitária sem deteriorar os valores europeus de protecção da liberdade, da justiça e dos direitos fundamentais. Já existindo legislação extensa e relevante na União Europeia sobre este âmbito, deve-se agora garantir que é implementada e consolidada em todos os Estados-Membros, pesando a segurança e os valores aí enunciados.

Apresentam-se aqui, portanto, dois pontos opostos mas não excludentes: procurar uma política de segurança absoluta estatal é utópico no que toca à imigração, tendo de se equilibrar as considerações de segurança dos cidadãos com a liberdade económica, política e de movimentação: por outro lado, o direito de abandonar o país de origem não é contraposto por um dever de admissão por outro Estado, criando apátridas ou refugiados deambulantes.

Em todo o caso, será preciso uma abordagem multilateral na resolução desta questão, dado que a maioria dos fluxos que se verificam são consequência de situações complexas que envolvem as determinantes étnica, religiosa, social, económica e política, interligadas entre si.

São estas dimensões que vão também pesar na fuga da pessoa, daí que muitos autores defendam que a decisão de migrar nunca é livremente determinada⁶⁵.

⁶⁵ Richmond, “Sociological Theories of International Migration”, p. 14;

CAPÍTULO III

O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS SÍRIOS NA UNIÃO EUROPEIA

This is as much a crisis of European solidarity as it is a refugee crisis

Filippo Grandi (2016)¹

A Europa é historicamente um continente de acolhimento de refugiados e migrantes, particularmente desde que os Estados que a compõem iniciaram o processo de dissolução dos seus Impérios, tornando-se destino de milhões de cidadãos de países terceiros que viam neste continente perspectivas de prosperidade económica e política. Hoje, a União Europeia é composta por cerca de 510 milhões de cidadãos de uma mancha étnica muito variada: a Europa é uma região tradicionalmente de cultura e princípios cristãos e historicamente conflituosa com povos muçulmanos. Contudo, esta religião é já a sua segunda maior crença² (ver anexo 4).

Consequência da descolonização, contam-se entre os que mais recebem imigrantes França, Alemanha e Reino Unido. Contudo, é a Suécia – onde em 2012 cerca de 15% da

¹ Filippo Grandi, actual Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, no discurso para o Dia Mundial do Refugiado de 20 de Junho de 2016;

² Em 2015, 31% das pessoas que professavam uma religião a nível mundial eram cristãos, contando os muçulmanos com 24%, os hindus com 15% e os budistas com 7% - “The Changing Global Religious Landscape”, relatório do Pew Research Center, 5 de Abril de 2017. Acedido a 29 de Maio de 2017 em <http://www.pewforum.org/2017/04/05/the-changing-global-religious-landscape/>.

Em termos percentuais, projecta-se que a representação muçulmana na Europa passe de 5,9% em 2010 para 10,2% da totalidade dos habitantes europeus em 2050 - “The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050”, Pew Research Center, 2 de Abril de 2015. Acedido a 20 de Março de 2017 em <http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projections-2010-2050/>.

Actualmente, França concentra a maior porção de muçulmanos, representando cerca de 7,5% da população (ou 4,7 milhões) os que professam este credo – a maioria provindos das suas antigas colónias na Argélia, Marrocos e Tunísia. Segue-lhe a Holanda (6%), a Bélgica (5,9%), a Alemanha (5,8% ou 4,8 milhões) e o Reino Unido (4,8%) - Conrad Hackett, “5 Facts about the Muslim population in Europe”, *Pew Research Center*, 19 de Julho de 2016. Acedido a 17 de Outubro de 2017 em <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>.

Na Rússia vivem ainda 14 milhões de muçulmanos, ou 10% da sua população. Londres apresenta-se como o paradigma europeu de fenómenos migratório, onde parte bastante significativa da sua economia deriva do trabalho de estrangeiros: assim, conta 41% dos seus habitantes como sendo de origem estrangeira, na sua maioria polacos - Carlos Vargas-Silva, Cinzia Rienzo, “Migrants in the UK: An Overview”, *The Migration Observatory* 21 de Fevereiro de 2017. Acedido a 29 de Março de 2017 em <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-an-overview/>;

população era de origem estrangeira³ – o país europeu que acolhe em termos relativos mais refugiados, no sentido em que aprova, década após década, legislação que visa facilitar a sua integração.

Em 2012, 11% da população europeia era proveniente de países terceiros, contando os EUA com 12% nessa proporção⁴. Ainda, em 2008 havia tantos imigrantes ilegais na União Europeia (1.8 a 3.3 milhões, ou entre 0,46% e 0,83% da população) como há hoje, com a crise humanitária, refugiados a entrarem nas suas fronteiras externas. Em 2016, imigraram para um dos 28 Estados-Membros cerca de 35.1 milhões de pessoas nascidas fora do espaço comunitário⁵, e 19.3 milhões de cidadãos europeus emigraram para outro Estado-Membro. Por seu lado, em 2015, 13.5 milhões de sírios precisavam de ajuda humanitária para sobreviver, 6 milhões dos quais eram crianças⁶.

De facto, a Europa é o continente do grupo Ocidental mais próximo da Ásia e África, com ligações históricas a vários países. Hoje, acentuadas as diferenças económicas, também fruto da globalização, muitos cidadãos não vêem alternativa que não a de emigrar em busca de uma vida digna e próspera. Neste âmbito, a questão que se coloca é a seguinte: se conseguimos lidar com grandes vagas de imigrantes (que pretendem viver em permanência num novo país), será que não conseguimos absorver temporariamente um novo fluxo de refugiados?

³ Dustmann, Frattini, “Immigration: The European Experience”, p. 9;

⁴ Dustmann, Frattini, “Immigration: The European Experience”, p.9;

⁵ “Migration and migrant population statistics”, Eurostat, Março de 2017. Acedido a 20 de Maio de 2017 em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics;

⁶ “Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração”, comunicação conjunta da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM (2016) 85 final, Bruxelas, 10 de Fevereiro de 2016, p. 22. Acedido a 20 de Março de 2017 em <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-85-PT-F1-1.PDF>;

1 – A chegada à Europa: a política de acolhimento da União Europeia

If we are not able to find humanitarian and efficient solutions, then others will find solutions which are inhumane, nationalistic and for sure not European.

Donald Tusk (2015)⁷

Existem vários tipos de estatutos concedidos aos requerentes de asilo, importando distingui-los antes de iniciar a análise dos documentos que os tratam. Em primeiro lugar, poderão as pessoas estar num novo território de forma ilegal por não existir fundamento que, à luz dos instrumentos jurídicos internacionais e europeus, permita a sua entrada e permanência no continente europeu. Neste tema, importa destringir as motivações que levam a pessoa a sair do seu país (com base no ponto 3 do capítulo anterior): são **imigrantes** os que procuram melhores condições de vida, deixando voluntariamente o país por razões económicas; os **refugiados** são forçados a abandonar o seu país por ocorrência de conflitos armados ou outras causas; e os **requerentes de asilo** requerem protecção internacional por uma das vias previstas, em consequência da violação sistemática dos seus direitos fundamentais ao estarem sujeitos a qualquer perigo ou perseguição no seu país⁸.

O estatuto de refugiado, uma vez concedido, tem validade internacional e reconhece um conjunto de direitos, por referência aos concedidos aos nacionais e estrangeiros: direito de propriedade, de liberdade religiosa, exercício da profissão, habitação, educação, acesso aos tribunais, segurança social, documentos de viagem, entre outros⁹.

O **asilo** é uma protecção concedida por um Estado a um estrangeiro ou apátrida, que poderá ter um cariz mais amplo do que o estatuto de refugiado, valendo para pessoas que são elegíveis pelo Estado de acolhimento como merecedoras de protecção. No que se refere à

⁷ “Address by President Donald Tusk to the European Parliament on the latest European Council of 15 October 2015”, Conselho da União Europeia, Statements and Remarks 761/15, 27 de Outubro de 2015. Acedido a 20 de Março de 2017 em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27/pec-speech-ep-76115/pdf>;

⁸ Ana Celeste Carvalho, “O direito europeu de asilo - Realidade e desafios no contexto das imigrações”, in *O Contencioso do Direito de Asilo e Protecção Subsidiária* (Coleção Formação Inicial, Setembro de 2016), p. 199;

⁹ Artigos 12º e ss. da Convenção de Genebra;

protecção internacional – que não se confunde com o estatuto de refugiado, mas que se confere a quem carece de protecção por não poder regressar ao seu país de origem por receio de sofrer ofensas graves aos seus direitos humanos –, a protecção temporária tem carácter excepcional, visando dar resposta a um fluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros e que estejam impossibilitadas de regressar ao seu país de proveniência. É conferida por um período de tempo determinado, permitindo a permanência legal das pessoas no país de acolhimento. A protecção subsidiária visa situações em que cidadãos de países terceiros, sem obterem asilo europeu, não podem regressar ao seu país por aí se verificar uma situação de grave insegurança devido a conflito armado ou à sistemática violação dos seus direitos humanos¹⁰. Uma vez verificados os pressupostos destes regimes, o Estado de acolhimento está vinculado a conceder protecção.

Em matéria de **integração de refugiados**, discutir as políticas comunitárias e comparar as medidas internas dos Estados-Membros são questões diferentes – a maioria dos países da Europa Ocidental apenas recentemente começou a tratar com maior profundidade e ponderação a matéria da imigração e integração, dada a pressão colocada pela crise e pelas próprias instituições comunitárias.

Os esforços de organismos como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu nesta harmonização do modo de recolocação entre os seus membros tem-se visto frustrado na generalidade das indicações, deixando amplo espaço de manobra interna para os Governos e não penalizando séria e suficientemente as sucessivas violações do espírito da União¹¹. Assim, um dos valores e princípios de obrigação ética a seguir quando um país se torna

¹⁰ Carvalho, “O direito europeu de asilo”, p. 200;

¹¹ O espírito com que foi fundada a União Europeia pode ser encontrado no Tratado da União Europeia, no seu Preâmbulo “ (...) Confirmando o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito, (...) Desejando aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições, (...)”, e no seu artigo 2º, “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.”;

membro da União Europeia é a solidariedade entre os seus membros¹², que implica uma cooperação e apoio mútuos entre países, dentro e fora das fronteiras comunitárias, rumo à pacificação do continente, harmonização das políticas e, acima de tudo, partilha de responsabilidades face às situações que assolarem parte ou o todo do espaço comunitário.

Este princípio condutor das políticas internas e externas dos países não parece ter sido considerado aquando da análise da situação dos países de entrada – Itália, Grécia, Hungria e Espanha –, que suportam os encargos da chegada de centenas de refugiados por mês (milhares no Verão de 2015) nas suas fronteiras (como o de registar cada recém-chegado e fornecer alimentos, mantimentos e abrigo), o que se traduz numa desproporcionalidade manifesta na gestão da chamada “crise de refugiados” pelo território europeu. Nas palavras do então Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, “Acima de tudo, isto não é apenas uma crise de números; é uma crise de solidariedade¹³”, reforçado pelo artigo 3º, n. 3 do Tratado da União Europeia “A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros”.

¹² Artigo 24º do Tratado da União Europeia, “2. No quadros dos princípios e objectivos da sua acção externa a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das acções dos Estados-Membros”.

3. Os Estados-Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a acção da União neste domínio. Os Estados-Membros actuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender acções contrários aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais.”;

¹³ “*Above all, this is not just a crisis of number; it is also a crisis of solidarity*” - Ban Ki-moon, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, “Refugee Crisis about Solidarity, Not Just Numbers, Secretary-General Says at Event on Global Displacement Challenge”, Comunicado de Imprensa das Nações Unidas SG/SM/17670-REF/1228, 15 de Abril de 2016. Acedido a 5 de Fevereiro de 2018 em <https://www.un.org/press/en/2016/sgsm17670.doc.htm>;



Imagem 3 – Número de chegadas à Grécia, Itália e Espanha em 2015 e 2016

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Dezembro 2016)

A imagem supra pretende comparar o número de chegadas entre 2015 e 2016 nos principais países de entrada do Mediterrâneo, que constituiu a opção da maioria dos refugiados e migrantes que pretendiam chegar à Europa. Observa-se claramente na Grécia o efeito da entrada em vigor do Acordo entre a Turquia e a União Europeia em Março de 2016, já que em Itália e Espanha os números aumentaram nesse ano, fruto do fecho dessa rota dos Balcãs Ocidentais. Este é um exemplo das políticas aprovadas na União para gerir o fluxo de pessoas que entravam no Espaço Schengen, com repercussões tanto noutras rotas como nas condições de viagem dos que viram vedada essa travessia pelo Mar Egeu.

Passemos agora para uma análise do papel desses portos chave na gestão da crise humanitária, e da experiência que os relatórios detalham tanto sobre os cuidados internos levados a cabo por esses países, como do apoio externo devido pela União.

1.1. – Recepção e gestão da crise de refugiados nos países de chegada

The cynics who exploit the suffering of Paris have not understood that those who perpetrated the attacks are precisely those whom the refugees are trying to flee.

Jean-Claude Juncker (2015)¹⁴

O imperativo humanitário¹⁵ e os Direitos Fundamentais¹⁶ apresentam os valores orientadores da abordagem da União¹⁷ no tratamento dos migrantes e refugiados que carecem de protecção internacional. De respeito inultrapassável deve ainda ser o acesso ao sistema de asilo e à oportunidade de requerer protecção internacional, garantindo que o direito de não repulsão¹⁸ é devidamente cumprido. Em segundo lugar, as condições e critérios de acolhimento dessas pessoas devem honrar, a todo o tempo, os direitos humanos e a dignidade inerente do ser humano¹⁹.

Contudo, são sentidas algumas dificuldades no cumprimento destes mandamentos. A Grécia viu desviadas para as suas ilhas algumas rotas que tradicionalmente terminavam em

¹⁴ Jean-Claude Juncker, Presidente da Comissão Europeia, num discurso na reunião dos G20 a 15 de Novembro de 2015 - Sergio Carrera, Steven Blockmans, Daniel Gros, Elspeth Guild, “The EU’s Response to the Refugee Crisis – Taking Stock and Setting Policy Priorities”, CEPS Essay n. 20/16, Dezembro 2015, p. 16. Acedido a 20 de Março de 2017 em https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf;

¹⁵ A União assume-se enquanto defensora da supremacia da vida e dignidade humanas, bem como do bem-estar dos seus cidadãos, em termos mundiais. Significa que em todas as suas decisões, não pode jamais colocar em causa estes valores invioláveis, comprometendo-se ainda a lutar pelo seu respeito noutros países, no âmbito da sua política externa. Pode-se identificar este compromisso, por exemplo, no artigo 3º do Tratado da União Europeia, “3. (...) A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a protecção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a protecção dos direitos da criança. A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados Membros. (...)”;

¹⁶ Desde a sua génese, a União Europeia tem colocado o respeito e promoção dos direitos humanos como preocupação primária da sua acção. A título de exemplo, no Tratado da União Europeia, artigo 2º, “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.”;

¹⁷ “Direitos humanos e democracia: o novo Plano de Ação da União Europeia”: “Síntese: (...) O novo Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia visa reforçar a aplicação da política de direitos humanos da UE em todo o mundo.”;

¹⁸ O direito de não repulsão proíbe a expulsão ou regresso de um refugiado a territórios onde a sua vida ou liberdade possam estar ameaçadas por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política. Encontra-se consagrado, como referido no capítulo I, no artigo 33º da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto do Refugiado, e no artigo 78º/1 do TFUE;

¹⁹ Artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos.”;

Itália, ou outras criadas pelas novas necessidades, como exposto no capítulo II. Em Setembro de 2015, depois do Verão de maior chegada de refugiados às fronteiras externas europeias, tinham já desembarcado mais de 347.000 pessoas nas ilhas gregas – a maioria de nacionalidade síria –, comparativamente às 43.500 contabilizadas no mesmo mês em 2014²⁰.

A falta de capacidade de registo e a resposta insuficiente face às necessidades básicas e imediatas dos refugiados agravou significativamente a situação humanitária na Europa. Em consequência, 90% das pessoas não se registaram como requerentes de asilo no país de entrada pela morosidade do procedimento ou por recearem não poder partir, preferindo fazê-lo aquando da chegada ao seu destino – tornando impossível definir quantos refugiados e imigrantes entraram no Espaço Schengen²¹.

Países vizinhos da Grécia, como a ex-República Jugoslava da Macedónia, são também vistos exclusivamente como de trânsito rumo aos que são, por regra, de destino: os países mais ricos da Europa Ocidental e do Norte (ver anexos 5, 6 e 7).

A Hungria, por seu lado, é o ponto de entrada no espaço Schengen da rota dos Balcãs, ou por quem faz o percurso para a União através da Sérvia. O elevado número de pessoas que chega às suas fronteiras – que em Agosto de 2015 se elevou a 182.740²² –, somados à liderança do populista de direita Viktor Orbán, conduziram à aprovação de sucessivas medidas (como se analisará no capítulo IV) para evitar que uma média de 9.000 pessoas por dia tentassem passar a sua fronteira em Agosto de 2015²³, seleccionando criteriosamente a quem seria concedido o estatuto de refugiado.

²⁰ “Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges”, Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Doc. 13867 Add., 28 de Setembro de 2015, p. 1. Acedido a 16 de Outubro de 2017 em <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjAxNyZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRc1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIyMDE3>;

²¹ Em Julho de 2015, das 52.000 chegadas, apenas 1.200 se registaram na Grécia como requerentes de asilo – Conselho da Europa, “Countries of transit”, p. 1 e 2;

²² Actualizações estatísticas semanais da Frontex: Janeiro-Agosto de 2015;

²³ “Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges”, *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Doc. 13867 Add. (28 de Setembro de 2015), p. 2

Em 2016, 90% das pessoas que utilizaram a rota do Mediterrâneo Oriental (que faz a ligação entre a Turquia e as ilhas gregas) eram nacionais da Síria, Iraque e Afeganistão – países que mais têm sofrido as consequências das disputas que ainda persistem no Médio Oriente, e geograficamente mais próximos destes países de entrada na Europa (ver anexo 8). Esta foi a via mais utilizada para chegar à Europa em 2015 e princípio de 2016, tendo depois decrescido com o acordo Turquia-UE, passando o foco a ser os portos italianos.

A rota do Mediterrâneo Central é maioritariamente utilizada por cidadãos provenientes da África Subsariana e zonas de conflito – como a Eritreia (que soma 20% das entradas), a Somália (com 12%), e da própria Síria (com 10%)²⁴. Distingue-se aqui uma alteração da composição, já que em 2014 esta mesma rota era utilizada maioritariamente por refugiados sírios. Por regra, este percurso faz o trajecto da Líbia à costa italiana, caracterizando-se hoje por ser o caminho mais mortal do mundo, de acordo com a Organização Internacional para a Migração²⁵.

As vias de entrada na Europa foram deste modo sendo adaptadas: os recém-chegados passaram a circular pela Croácia²⁶, seguindo pela Eslovénia até à Áustria, onde entrariam no Espaço Schengen. Contudo, dado que este primeiro país tomou uma atitude também adversa à entrada e permanência de refugiados, não procedendo ao seu registo e transportando-os directamente para a fronteira húngara, a Hungria construiu um muro nessa linha, reafirmando a sua política nacionalista e desviando o fluxo para a Áustria²⁷ – que por sua vez também instituiu controlos transfronteiriços nesses espaços. A Croácia e a Eslovénia fecharam então as suas fronteiras nos sítios de passagem, tendo a rota dos Balcãs Ocidental sido formalmente

²⁴ Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, “Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Enfrentar a crise dos refugiados na Europa: o papel da acção externa da UE”, JOIN (2015) 40 final, Bruxelas, 9 de Setembro de 2015, p. 2. Acedido a 1 de Agosto de 2017 em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=PT>;

²⁵ “Mediterranean Update - Migration flows Europe: arrivals and fatalities”, International Organisation for Migration, 31 de Janeiro de 2017. Acedido a 23 de Abril de 2017 em <https://www.iom.int/infographics/mediterranean-update-migration-flows-europe-arrivals-and-fatalities-31-january-2017>;

²⁶ Numa semana chegaram a entrar 30 000 pessoas – Conselho da Europa, “Countries of transit”, p. 2

²⁷ Onde, a dada altura, 21 000 chegaram num único fim-de-semana.

fechada a 9 de Março de 2016²⁸, o que gerou conflitos com os outros países da zona, como a Sérvia, que se viu com milhares de refugiados que não conseguiam sair do país.

Seria então papel da União controlar a arbitrariedade das acções dos seus membros, dado que está em causa o cumprimento do Código das Fronteiras Schengen²⁹ e dos textos de Direito Internacional e Comunitário de que os Estados-Membros são signatários. Enquanto parte da União Europeia, existem matérias em que a soberania do Estado não prevalece, estando vinculados a consultar e seguir as apreciações das instituições supranacionais, incluindo-se aqui as questões de migração e política de asilo.

1.2 – Resposta dos órgãos da União Europeia

The EU was born to remove borders... The fact that,
nowadays, we are again rising up walls is a defeat.
Andrea Orlando (2015)³⁰

A postura inicial da União Europeia foi de inacção perante a guerra civil na Síria, descurando a ausência de um tratamento adequado à questão dos primeiros fluxos de refugiados e migrantes que chegavam à Europa, ainda antes de ser tida como uma “crise humanitária”. É apontada aqui a falta de empenho e atenção dos deputados europeus, dado que as linhas gerais para o aprofundamento de um sistema de gestão dos fluxos de refugiados já existiam, carecendo apenas de um desenvolvimento técnico mais especializado³¹.

²⁸ Senada Selo Sabic, Sonja Boric, “At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route”, Friedrich Ebert Stiftung, Dialog Südosteuropa, 2016. Acedido a 13 de Outubro de 2017 em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13059.pdf>;

²⁹ Regulamento (EU) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras. Acedido a 22 de Agosto de 2018 em <https://sites.google.com/site/leximigratoria/legisp%C3%A9dia-sef/decreto-reg-84-2007/portaria-n-o-1563-2007/portaria-n-o-760-2009/portaria-n-o-727-2007/c-a-acordo-schengen/codigo-comunitario-de-vistos/codigo-fronteiras-schengen>;

³⁰ Ministro da Justiça italiano, Andrea Orlando, em Abu Dhabi – Caline Malek, “Unified response to refugee crisis needed, Italian official says”, *The National*, Abu Dhabi, 18 de Setembro de 2015. Acedido a 3 de Janeiro de 2018 em <https://www.thenational.ae/uae/unified-response-to-refugee-crisis-needed-by-europe-italian-official-says-1.131050>;

³¹ Em Portugal, esta falta de resposta concertada por parte da União foi exposta, por exemplo, pela Plataforma de Apoio aos Refugiados, num Comunicado de 27 de Novembro de 2015, cujos pontos 8 e 9 denunciam:

Contudo, o que despertou a atenção internacional para este fenómeno foi a imagem nos meios de comunicação social, em Setembro de 2015, do corpo de uma criança síria de três anos, Aylan Kurdi, encontrada morta numa praia turca, vítima do naufrágio do barco por onde queria chegar à Europa. A onda de empatia dos cidadãos europeus que se gerou perante a situação pressionou os seus líderes a apostarem num discurso mais proactivo³².

As bases lançadas na segunda metade do século XX foram alvo de alguma precisão pela Comunidade Económica Europeia. Em traços gerais³³: em Outubro de 1999 foi adoptado o **Programa de Tampere**, em que o Conselho Europeu aprovou a aplicação de um sistema europeu comum de asilo e migração – incluindo nele parcerias com países terceiros, o

8. A PAR não pode deixar de voltar a lamentar os erros graves cometidos, nos últimos anos, pelos Estados-membros da União Europeia, ao ignorarem a crise de refugiados. Desde a falta de solidariedade com os países de limítrofes no apoio à sua gestão dos refugiados até à total incapacidade de planear e executar, no tempo oportuno, o acolhimento dos refugiados que começaram a procurar abrigo entre nós somaram os erros que hoje são evidentes e cujas consequências têm um elevado custo humano, social e político.

9. Em Portugal continuamos, incompreensivelmente, à espera que esse programa se inicie, depois de adiamentos sucessivos e apesar de estarem reunidas condições de acolhimento suficientes. Devem, na perspectiva da PAR, ser tomadas as medidas necessárias para desbloquear urgentemente esta situação, nomeadamente accionando mecanismos alternativos de cooperação bilateral com outros Estados-membros, para os apoiar na recolocação de refugiados presentes no seu território - Comunicado da Plataforma de Apoio aos Refugiados de 27 de Novembro de 2011, que pode ser lido na íntegra em <http://www.refugiados.pt/comunicado/>.

Em entrevista, Rui Marques, Presidente do Instituto Padre António Vieira e membro da PAR, diz que “Lamentável é a lentidão, a ineficiência, a burocracia, a falta de capacidade de resposta ao nível das instâncias europeias, tão sofisticadas, com tantos recursos, com tanta capacidade - Ana Dias Cordeiro, Hugo Morgadinho, “Plataforma critica “lentidão” europeia na recolocação de refugiados”, *Jornal Público*, 21 de Outubro de 2015. Acedido a 30 de Dezembro de 2017 em <https://www.publico.pt/2015/10/21/sociedade/noticia/plataforma-critica-lentidao-europeia-na-recolocacao-de-refugiados-1711920>.

O ex-Presidente da República Portuguesa, Jorge Sampaio, criou em 2013 a Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, tendo também criticado a postura europeia pela “falta de visão e de vontade política” dos líderes da UE na resposta à crise de refugiados, fenómeno de “proporções inauditas” e que “não vai abrandar”: “O problema da Europa é apenas de falta de visão e de vontade política. Não se trata nem de falta de meios, nem de instrumentos de ação” - Jorge Sampaio numa conferência na Universidade de Évora a 12 de Outubro de 2016 – Carlos Manuel Martins, “Sampaio critica “falta de vontade política” na crise dos refugiados”, *Diário de Notícias*, 12 de Outubro de 2016. Acedido a 30 de Dezembro de 2017 em <https://www.dn.pt/portugal/interior/sampaio-critica-falta-de-vontade-politica-na-crise-dos-refugiados-5438097.html>;

³² “Ele tinha um nome: Aylan Kurdi [...] A mobilização a nível europeu é urgente” – Primeiro-Ministro francês, Manuel Valls;

“A Europa não pode apenas emocionar-se. Face a esta emergência, ou a Europa dá uma resposta política com P grande, ou perde a face” – Primeiro-Ministro italiano, Matteo Renzi;

“Aceitar mais refugiados é um gesto importante de verdadeira solidariedade” – Donald Tusk, Presidente do Conselho Europeu – João Maltez, “Fotografia dramática pressiona acção de líderes europeus na crise dos refugiados”, *Jornal de Negócios*, 3 de Setembro de 2015. Acedido a 6 de Outubro de 2017 em http://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/detalhe/fotografia_dramatica_pressiona_accao_de_lideres_europeus_na_crise_dos_refugiados;

³³ “Política de asilo”, Fichas técnicas sobre a União Europeia, Parlamento Europeu, Janeiro de 2018, p.2. Acedido a 15 de Janeiro de 2018 em http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.2.pdf;

tratamento digno de cidadãos estrangeiros e as abordagens comuns na gestão dos fluxos migratórios³⁴. O **Programa de Haia**, de Novembro de 2004 e lançado em 2005, exigia que os instrumentos e medidas relativos à segunda fase prevista em Tampere fossem adoptados até ao final de 2010. Apresentava ainda propostas específicas e detalhadas para a acção europeia relativamente ao terrorismo, gestão da migração, políticas de vistos, asilo, segurança, combate ao crime organizado e justiça criminal³⁵.

O **Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo**, de 16 de Outubro de 2008, recorda que “todo o estrangeiro perseguido tem direito a obter ajuda e protecção no território da União Europeia”³⁶, requerendo a instauração até 2012 de um procedimento de asilo único que comportasse garantias comuns, bem como estatutos uniformes para refugiados e beneficiários de protecção subsidiária.

O **Programa de Estocolmo** de 10 de Dezembro de 2009 para o período de 2010-2014 reafirmou “o objectivo de estabelecer um espaço comum de protecção e de solidariedade, baseado num processo comum de asilo e num estatuto uniforme para as pessoas a quem é concedida protecção internacional”³⁷. Consagra-se deste modo o acesso efectivo aos procedimentos de asilo e a igualdade no tratamento nos trâmites processuais e na atribuição do estatuto de refugiado, dada a necessidade de promoção de um espírito de solidariedade entre Estados-Membros (principalmente os sujeitos a maior pressão). O Pacto foca ainda a imigração legal e a integração desses indivíduos nos Estados signatários, a migração e desenvolvimento, o controlo fronteiriço da entrada de clandestinos, e a conclusão de um sistema comum de asilo europeu.

³⁴ “Moving Europe: EU research on migration and policy needs”, European Research Area of the European Commission, Comissão Europeia, Bruxelas, 2009, p. 9. Acedido a 13 de Março de 2017 em <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/eu-com-res-policy-review-migration.pdf>;

³⁵ Comissão Europeia, “Moving Europe” p. 9;

³⁶ Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, ponto IV;

³⁷ Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, ponto 8;

Finalmente, a **Agenda para a Migração Europeia** trata seis prioridades no que se refere à migração, asilo e política de fronteira³⁸, incluindo:

- 1) mecanismos de reinstalação temporária de requerentes de asilo baseados no critério de redistribuição de candidaturas;
- 2) mecanismos de realojamento;
- 3) aumentar as capacidades e orçamento da Agência Frontex nas suas operações de controlo de fronteiras marítimas;
- 4) aumentar os fundos de emergência dos Estados-Membros de chegada, adoptando ainda uma abordagem *hotspot* que envolva as várias agências europeias no apoio ao registo dos que chegam à fronteira europeia;
- 5) reforçar a partilha de informação nas operações marítimas;
- 6) estabelecer uma operação de Política de Segurança e Defesa Comum no Mediterrâneo para dismantelar redes contrabandistas.

Por outras palavras: foca-se a necessidade de proteger as pessoas carenciadas de protecção internacional, de prestar assistência humanitária de emergência, de garantir o acesso ao asilo e combate às causas dos conflitos, da violência política, das violações dos direitos humanos e da pobreza³⁹. Esta Agenda é uma das primeiras respostas da Comissão Europeia à crise, alertando para a necessidade de adoptar uma abordagem global da gestão das migrações. Foi assim o primeiro passo para a aprovação dos mecanismos de emergência para recolocar 160.000 pessoas carenciadas de protecção internacional nos Estados-Membros – um pedido que o ACNUR tratava como urgente há vários meses. Transformou também em acções as prioridades discutidas nos órgãos comunitários. Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu de 13 de Maio de 2015⁴⁰, admite-se que:

³⁸ Carrera, Blockmans, Gros, Guild, “The EU’s Response to the Refugee Crisis”, p. 4;

³⁹ Comissão Europeia, “Enfrentar a crise dos refugiados na Europa”, p. 3;

⁴⁰ “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração”, COM(2015) 240 final, Comissão Europeia, Bruxelas,

Neste contexto são necessários um conjunto de grandes medidas fundamentais e uma política comum que seja coerente e clara. Temos de restaurar a confiança na nossa capacidade de unir esforços europeus e nacionais para darmos resposta à migração, cumprirmos as nossas obrigações internacionais e deveres éticos e trabalharmos em conjunto de modo eficaz, em conformidade com os princípios da solidariedade e da responsabilidade partilhada. Nenhum Estado-Membro consegue responder sozinho e com eficácia ao fenómeno da migração (...). É preciso que todos os intervenientes (...) trabalhem em conjunto para realizarem uma política europeia comum de migração.

A tomada de consciência desta necessidade é fundamental para a aprovação de medidas práticas e efectivas que sejam uma resposta adequada à crise de refugiados que se acentuava em 2015. Não se traduzem estes objectivos senão em níveis de acção para uma política de migração da União⁴¹, que passariam por⁴²:

- 1) reduzir os incentivos à migração irregular;
- 2) gerir as fronteiras externas;
- 3) estabelecer uma política de asilo comum forte;
- 4) criar uma nova política sobre migração legal.

Um dos principais mecanismos para lidar com a crise de refugiados é o **Sistema Europeu Comum de Asilo** (SECA), criado na base de quatro directivas (Qualificação⁴³, Protecção Temporária⁴⁴, Procedimentos de Asilo⁴⁵ e Condições de Acolhimento⁴⁶) e dois regulamentos (Dublin⁴⁷ e Eurodac)⁴⁸. A **Directiva “Qualificação”**:

13 de Maio de 2015. Acedido a 12 de Agosto de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf;

⁴¹ “Agenda Europeia para a Migração de 2015 – quatro pilares para melhorar a gestão das migrações”, Comissão Europeia, 2015. Acedido a 3 de Novembro de 2017 em <https://infoeuropa.eu/rocid.pt/registo/000066301/documento/0002/>;

⁴² Carrera, Blockmans, Gros, Guild, “The EU’s Response to the Refugee Crisis”, p. 4;

⁴³ Directiva 2011/95/UE de 13 de Dezembro, do Parlamento Europeu e do Conselho, tendo como base o artigo 78º/2 a) e b) do TFUE;

⁴⁴ Directiva 2001/55/CE de 20 de Julho, do Conselho;

⁴⁵ Directiva 2013/32/UE de 26 de Junho, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a procedimentos comuns em matéria de concessão e de retirada do estatuto de asilo ou de protecção subsidiária;

⁴⁶ Directiva 2013/33/UE de 26 de Junho de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho;

⁴⁷ Regulamento CE/343/2003 de 18 de Fevereiro de 2003, do Conselho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro; Regulamento UE/603/2013 de 26 de Junho de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva do Regulamento UE/604/2013, que estabelece os critérios e

(...) estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida.

Pretende-se auxiliar as autoridades nacionais competentes na aplicação da Convenção de Genebra com base em conceitos e critérios comuns⁴⁹ – limitando os chamados “movimentos secundários” de requerentes de protecção internacional entre os territórios dos Estados-Membros por razões de diferenças entre regimes jurídicos. Estes movimentos secundários têm-se contudo multiplicado dentro do Espaço Schengen, quando os refugiados são alocados a um país (onde devem permanecer) mas decidem abandoná-lo e partir para um outro. Na verdade, os refugiados não gozam do direito de escolher o país de recepção, nem de abandonar o Estado para o qual foram transferidos e partir para outro dentro da União Europeia, por uma questão de gestão proporcional do acolhimento dos milhares de pessoas que pedem asilo. Caso o refugiado seja detido nessa deslocação ilegal, é requerido o seu regresso ao país a que foi inicialmente alocado⁵⁰ (país de residência legal)⁵¹. A isto está intimamente ligado um aspecto chave da política comum: tais requerentes de asilo não têm o direito de escolher qual o Estado que os acolherá.

A **Directiva “Protecção Temporária”** arroga as normas mínimas para a concessão de protecção temporária em caso de se registar um fluxo massivo de pessoas deslocadas,

mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida;

⁴⁸ Nuno Piçarra, “A União Europeia e a ‘crise migratória e de refugiados sem precedentes’: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum De Asilo”, in *Revista e-Pública* vol. 3, No.2, Novembro de 2016, p. 14 e ss;

⁴⁹ Como seja os conceitos de ‘necessidade de protecção internacional surgida *in loco*’, ‘origem da perseguição ou ofensa grave’, ‘agentes de protecção’, ‘protecção interna’, ‘actos de perseguição’;

⁵⁰ “Crise dos refugiados: A Comissão Europeia toma medidas decisivas – Perguntas e respostas”, Ficha informativa, Comissão Europeia, Estrasburgo, 9 de Setembro de 2015, p. 5. Acedido a 3 de Março de 2017 em https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_pt.pdf;

⁵¹ Portugal, por exemplo, dos 1.271 refugiados que recebeu entre Dezembro de 2015 e Abril de 2017, mais de 400 abandonaram o país em direcção aos territórios mais a norte da Europa – que lhes surgem como mais atractivos por serem mais ricos, como a Alemanha, França, Holanda, Suécia e Bélgica. A mesma situação acontece em Estados como a Letónia, Estónia, Lituânia, Roménia, e outros, tendo os refugiados que regressar a esses locais quando detidos. - Raquel Moleiro, Hugo Franco, “Redes ajudam refugiados a fugir de Portugal”, *Expresso*, 30 de Abril de 2017. Acedido a 31 de Dezembro de 2017 em <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-04-30-Redes-ajudam-refugiados-a-fugir-de-Portugal>;

estabelecendo ainda medidas que assegurem um equilíbrio na repartição das responsabilidades assumidas pelos Estados-Membros no seu acolhimento – também ela para evitar os movimentos secundários referidos supra. Porém, os seus preceitos nunca foram devidamente aplicados. De acordo com o seu artigo 2º, alínea a), a protecção temporária (que não se confunde com a concessão do estatuto de refugiado) é:

Um procedimento de carácter excepcional que assegure, no caso ou perante iminência de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma protecção temporária imediata a estas pessoas (...).

Foi proposto para fazer face a influxos imprevisíveis de refugiados enquanto resposta urgente e provisória à chegada de um número elevado de pessoas. Pretende-se assim evitar que os Governos, numa fase inicial, tenham que analisar cada processo individualmente (de forma morosa e financeiramente custosa) para conceder o estatuto de refugiado, dadas as circunstâncias das pessoas que apresentam esses pedidos – deslocados de catástrofes, da guerra, ou outras formas de violência e ameaça generalizada.

Aos beneficiários desta protecção não são concedidos todos os direitos que seriam aos refugiados, como seja os direitos sociais (Segurança Social, direito a trabalhar, entre outros). Com a posterior análise do caso – dado o carácter temporário do mecanismo – poder-se-á chegar à conclusão de que nem todos os beneficiários de protecção temporária serão elegíveis para receber o estatuto de refugiado⁵².

Considerando a crise de refugiados na Europa, a premissa do SECA segundo a qual o Estado-Membro de entrada é o responsável pela análise dos pedidos de asilo (Regulamento Dublin III) é um ponto chave no debate que tem lugar na Comissão Europeia há vários anos, onde se argumenta que é nesses Estados que se deve primeiro dar auxílio às massas de

⁵² Exemplo da utilização deste sistema foi, aquando da guerra que teve lugar na ex-Jugoslávia, milhares dos seus cidadãos encontraram refúgio temporário (previsto para durar enquanto o conflito persistisse) em países da Europa Ocidental, até poderem regressar a casa - “Protecção de Refugiados: perguntas & respostas – O que é protecção temporária?”, ACNUR, Genebra Fevereiro de 1996. Acedido a 3 de Abril de 2017 em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>;

peessoas que chegam às costas europeias. É aí que os beneficiários de protecção temporária têm a possibilidade de apresentar um pedido de asilo.

De facto, o sistema de asilo em vigor na Europa à data em que se começou a fazer sentir a crise humanitária não era suficiente para dar resposta aos milhares de pedidos de asilo, obrigando a União a tornar como prioridade a revisão do sistema vigente, sobretudo para assegurar que as responsabilidades seriam partilhadas de forma justa entre os Estados-Membros – o que o regime de Dublin de 2003 não concedia⁵³. A maioria dos Estados concordaram aqui que todos deveriam assumir uma quota-parte da responsabilidade em mãos nos países de chegada.

O artigo 25º/1⁵⁴ indica que os Estados devem mostrar-se abertos para receber as pessoas susceptíveis de beneficiar de protecção temporária, tendo ainda de indicar a sua capacidade de acolhimento. Contudo, a Polónia, a Hungria e a República Checa recusaram-se a receber os requerentes de asilo que lhes cabiam pelo SECA, forçando a União a dar entrada a um processo no Tribunal de Justiça contra esses Governos – que sempre se mostraram contra o sistema de asilo e se recusaram a receber refugiados⁵⁵, não tendo sequer indicado a sua capacidade e disponibilidade real (esta acção judicial de Dezembro de 2017 segue um procedimento formal já iniciado em Dezembro de 2015⁵⁶). De facto, a Hungria e a Eslováquia já se tinham manifestado em Tribunal contra o mecanismo de emergência (também aprovado com os votos contra da República Checa e da Roménia), tendo requerido a sua anulação. Os argumentos utilizados invocavam que o processo de aprovação da decisão estava viciado por

⁵³ “A reforma do sistema europeu comum de asilo”, Parlamento Europeu, 14 de Julho de 2017. Acedido a 31 de Dezembro de 2017 em <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170627STO78418/a-reforma-do-sistema-europeu-comum-de-asilo>;

⁵⁴ Artigo 25º/1 da Directiva 2001/55/CE, “Os Estados-Membros devem receber as pessoas susceptíveis de beneficiar de protecção temporária num espírito de solidariedade comunitária, bem como indicar a sua capacidade de acolhimento de forma quantificada ou em termos gerais. (...)”;

⁵⁵ “Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice”, Press release, Comissão Europeia, Bruxelas, 7 de Dezembro de 2017. Acedido a 17 de Dezembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm;

⁵⁶ “Commission follows up on infringement procedure against Hungary concerning its asylum law”, Press release, Comissão Europeia, Bruxelas, 17 de Maio de 2017. Acedido a 20 de Junho de 2017 em https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1285_en.pdf;

erros procedimentais ou advinha de uma base legal inapropriada, e que a decisão não era uma resposta adequada nem necessária à gestão da crise migratória⁵⁷.

Contudo, o Tribunal de Justiça entendeu que o mecanismo⁵⁸ é legal e obrigatório, nos termos do artigo 78º/3 do TFUE⁵⁹ – que dita que as instituições da União podem adoptar medidas provisórias, que podem não ter a forma de lei, para responder efectivamente a situações de emergência caracterizadas por fluxos imprevisíveis de pessoas deslocadas. Acrescenta ainda que os objectivos que se pretendiam alcançar com a Decisão 2015/1523, contestada por estes países, não poderiam ter sido atingidos por medidas menos restritivas e ambiciosas.

Não tendo esta decisão sido cumprida pela Hungria, vê-se agora em mãos com um processo judicial.

A **Directiva “Qualificação”** quer definir um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis de protecção, instituindo assim um “procedimento de asilo comum na União”. Devem as pessoas elegíveis e os requerentes: i) ter acesso aos procedimentos; ii) ter a possibilidade de comunicarem com as autoridades para expor a sua situação; iii) ter garantias processuais para defender o seu pedido.

São ainda estabelecidos neste texto os princípios comuns para designar “países terceiros seguros”, evitando que os Estados-Membros tenham que analisar pedidos de protecção internacional apresentados por nacionais desses países seguros, por se considerar que nesses territórios não há riscos relevantes para a sua vida e dignidade e há possibilidade de receberem protecção⁶⁰. Tal significa uma aceleração na análise do processo dessas pessoas,

⁵⁷ Press Release no. 91/17, Tribunal de Justiça da União Europeia, Luxemburgo, 6 de Setembro de 2017, p. 1;

⁵⁸ Aprovado pela Decisão 2015/1523 de 14 de Setembro, do Conselho, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da protecção internacional;

⁵⁹ “The Court holds in that connection that Article 78 (3) TFEU enables the EU institutions to adopt all the provisional measures necessary to respond effectively and swiftly to an emergency situation characterised by a sudden inflow of displaced persons. (...)” – Press Release no. 91/17, TJUE;

⁶⁰ A análise deve ser conforme aos critérios inscritos nos principais tratados de Direitos Humanos e com os critérios políticos de Copenhaga, como: a Democracia e o Estado de Direito, o não envolvimento em conflitos armados, o não uso de tortura ou tratamentos degradantes como forma de punição.

recusando a sua demanda à partida. Assim, o pedido apresentado será analisado pelas autoridades competentes no seu país de origem, para o qual regressa. Nestes casos, deve ser assegurado que, no país terceiro em causa, o requerente de protecção internacional não terá de recelar pela sua liberdade, vida ou segurança, que não haverá risco ou ameaça de a pessoa ser torturada ou submetida a tratamento degradante ou cruel, e que esse Estado respeita o princípio da não repulsão – nos termos da Convenção de Genebra.

A **Directiva “Acolhimento”** prevê a recepção dos requerentes de protecção internacional e a harmonização do seu acolhimento como método para limitar os movimentos secundários dos requerentes. É aplicável a todos os nacionais de países terceiros e apátridas que solicitem protecção internacional no território de um Estado-Membro. A Directiva prevê ainda o princípio da liberdade de circulação e de residência dentro do território do Estado de acolhimento e da unidade da família do requerente⁶¹. Repita-se: dado não serem cidadãos europeus, os refugiados e requerentes de asilo não poderão usufruir da liberdade de circulação dentro do Espaço Schengen, antes apenas dentro das fronteiras do Estado-Membro ao qual foram alocados.

Uma vez acolhidos, os Governos não estão obrigados a conceder um apoio material equivalente ao dos nacionais – por exemplo, podem preferir dar prioridade aos cidadãos da União no âmbito da sua política laboral. Quanto à sua detenção, só pode ocorrer “(...) se a protecção da segurança nacional e da ordem pública o exigirem”⁶².

⁶¹ Os critérios contidos nos Regulamento (CE) 343/2003 de 18 de Fevereiro (Regulamento Dublin II) incluem:

- O Estado-Membro onde se encontre legalmente um membro da família de um requerente de asilo menor;
- O Estado-Membro onde se encontre um familiar do requerente de asilo que tenha sido reconhecido como refugiado;
- O Estado-Membro onde o requerente de asilo seja titular de um título de residência válido ou que tenha emitido um visto que lhe permitiu aceder legalmente ao território da UE;
- O Estado-Membro cujas fronteiras o requerente de asilo atravessou irregularmente, a partir de um país terceiro, para entrar no território da UE.

⁶² Alínea e) do primeiro parágrafo do n. 3 do artigo 8º da Directiva 2013/33, em consonância com o artigo 6º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

Após os imprevistos e elevados fluxos de refugiados e migrantes registados em Abril de 2015, em que o desmedido número de mortes por afogamento no Mediterrâneo fez chegar a questão aos meios de comunicação social, a Comissão Europeia apresentou finalmente ao Conselho um Plano de Acção que incluía medidas de resposta imediata à crise, tendo como resposta a reafirmação da prioridade imediata de “impedir que morra mais gente no mar”⁶³.

A 20 de Abril de 2015 é apresentado um Plano de Dez Pontos com acções imediatas em resposta à crise no Mediterrâneo, que é já, de alguma forma, a implementação dos ditames gerais que viriam a ser cristalizados na Agenda para a Migração (ver anexo 9). Os objectivos seriam, sumariamente, reduzir os incentivos à migração irregular, salvar vidas e proteger as fronteiras externas da União Europeia⁶⁴. Assim, acelerada pelas circunstâncias, a Comissão Juncker pressionou os dirigentes:

- à criação de uma Agenda Europeia para a Migração que definisse uma nova abordagem estratégica para a migração no curto, médio e longo prazos – efectivamente apresentada e adoptada a 13 de Maio de 2015;
- à activação do mecanismo de intervenção urgente previsto pelo artigo 78º/3 do TFUE;
- e à aprovação de um programa de recolocação vinculativo para os Estados-Membros que beneficiasse as pessoas elegíveis de protecção internacional que já se encontrassem na União Europeia, a par do programa de reinstalação do ACNUR de 20.000 pessoas. Os que não carecessem dessa protecção deveriam

⁶³ Tal passaria por:

- 1) Reforçar as operações conjuntas da Frontex no âmbito da vigilância e resgate nas fronteiras externas mediterrânicas, apostando assim nas operações Triton e Poseidon e no triplicar do seu orçamento em 2016;
- 2) Perseguir os traficantes que lucravam com as passagens marítimas ilegais de imigrantes e refugiados;
- 3) Evitar esses mesmos fluxos ilegais;
- 4) Reforçar a solidariedade e responsabilidade europeias.

⁶⁴ “A UE em 2015 – Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia”, relatório da Comissão Europeia, p. 68. Acedido a 4 de Julho de 2017 em <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/NOTICIAS2020/UEem2015.pdf>;

regressar ao seu território de origem – o que se torna de difícil execução, tendo revelado percentagens de sucesso pouco significativas.

Nos chamados “Estados de primeira linha”, que recebem números desproporcionadamente elevados de pessoas quando comparados com os restantes Membros, o EASO, a Frontex e a Europol trabalhariam em conjunto para proceder rapidamente à identificação, registo e recolha das impressões digitais dos migrantes através do sistema Eurodac⁶⁵ – que cria uma base de dados com as impressões digitais dos registados, permitindo determinar o seu paradeiro.

Juntas, a Europol, a Frontex e o Eurojust reforçaram a sua capacidade de combate à introdução clandestina de migrantes pela coordenação, partilha de recursos, recolha de informação no terreno e presença permanente nos Estados-Membros sob pressão ⁶⁶, contribuindo para a criação do Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes⁶⁷.

A Operação Sophia da EUNAVFOR MED (a Força Naval da UE para o Mediterrâneo) é uma operação de gestão de crises para vigiar, recolher informação e conduzir potenciais intervenções operacionais no combate às actividades de introdução clandestina na zona do Mediterrâneo central.

Todas as pessoas que cheguem às fronteiras externas europeias devem ser registadas (agora com uma maior taxa de sucesso graças ao apoio destas agências europeias), recolhida a sua impressão digital e verificados os seus documentos nas bases de dados de segurança nacionais e internacionais. Os que cheguem de forma irregular devem ser imediatamente

⁶⁵ Regulamento (UE) 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013;

⁶⁶ Comissão Europeia, “Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração”, p.5;

⁶⁷ O Centro será uma plataforma de informações, mas também irá aprofundar a cooperação entre os principais organismos, designadamente as unidades de informações financeiras, a unidade de sinalização de conteúdos na internet e os postos de contacto nacionais dos Estado-Membros;

encaminhados para um dos três sistemas: sistema de asilo nacional, sistema de recolocação europeu ou sistema de regresso.

Terá, assim, a Grécia de adoptar um melhor controlo – com a assistência da União – das suas fronteiras (nomeadamente com a Antiga República Jugoslava da Macedónia) para evitar as entradas irregulares no Espaço Schengen. É ainda fundamental sancionar os movimentos secundários, sendo as pessoas em causa reenviadas para o Estado de recolocação.

Porém, estas iniciativas não foram implementadas na prática com a mesma eficiência com que foram aprovadas na sede das instituições europeias. As prioridades dos países focaram-se antes no controlo das fronteiras externas e na via militar, em detrimento de uma abordagem multisectorial, que visasse todas as vertentes ameaçadas.

Aí, muitos países tomaram medidas para restringir a entrada e passagem de refugiados⁶⁸, como por exemplo a Alemanha, que lançou a medida para o controlo fronteiriço – defendendo que o faria para uma entrada mais ordenada dos refugiados –, seguindo-a a Áustria, Eslováquia, República Checa e Holanda⁶⁹ – estes já com o propósito de limitar o número de entradas. Também a Hungria, a Eslováquia e a Áustria dispuseram a sua força militar nas fronteiras internas, e a República Checa anunciou que iria reforçar as medidas na sua fronteira com a Áustria. Simultaneamente, a Hungria fechava pontos de acesso ao Espaço Schengen através da Sérvia.

A Comissão identificou também obstáculos ao eficaz funcionamento do SECA, ao enumerar, em termos gerais, por parte de alguns Estados-Membros⁷⁰:

- um número insuficiente de compromissos formais de acolhimento;

⁶⁸ “EU Policies Put Refugees At Risk – An Agenda to Restore Protection”, Human Rights Watch, 23 de Novembro de 2016. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>;

⁶⁹ Cláudia Arsénio, “Reposição do controlo de fronteiras em vários países europeus”, *TSF*, 14 de Setembro de 2015. Acedido a 4 de Janeiro de 2018 em <https://www.tsf.pt/internacional/interior/reposicao-do-controlo-de-fronteiras-em-varios-paises-europeus-4777305.html>;

⁷⁰ “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – First report on relocation and resettlement”, COM(2016) 165 final, Comissão Europeia, Bruxelas, 16 de Março de 2016, p. 8. Acedido a 20 de Junho de 2017 em <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-165-EN-F1-1.PDF>;

- preferências (nas nacionalidades e religiões) expressadas indevidamente;
- prazos demasiado longos de resposta aos requerimentos de realojamento;
- obstáculos relacionados com os critérios de segurança;
- rejeições injustificadas;
- escassez de informação dada pelo Estado de acolhimento;
- resposta insuficiente ao pedido de peritos para o EASO.

Por outro lado, o mecanismo de realojamento de emergência de 160.000 pessoas que já se encontravam no espaço europeu – a partir da Grécia e de Itália, já que a Hungria recusou fazer parte do plano, mesmo beneficiando da transferência de 54.000 refugiados do seu território – tem apresentado resultados insuficientes face ao necessário e exigível.

O quadro do anexo 10 expõe os números a que cada Estado se comprometeu relativamente ao acolhimento de refugiados, comparando com os que efectivamente receberam e a percentagem respectiva (o Reino Unido e a Dinamarca beneficiam de uma cláusula de auto-exclusão [*opt-out*]⁷¹ deste esquema, não estando incluídos nas quotas obrigatórias). Os números reflectem a falta de vontade dos Estados-Membros de cumprir os objectivos delegados pelas instituições europeias: apenas sete acolheram mais de 50% do que lhes foi incumbido, e outros sete não chegaram aos 10% do número proposto. Deste modo, a resposta tem sido desadequada em relação ao que a situação exige.

Cada membro recebeu uma quota, através de um cálculo que envolveu o PIB, a dimensão populacional, a taxa de desemprego e o número de candidaturas a asilo por cada milhão de habitantes⁷². Porém, das 1,3 milhões de pessoas que chegaram à Europa em 2015⁷³,

⁷¹ Sob força do Protocolo 21 do Tratado da União Europeia, o artigo 1º “(...) o Reino Unido e a Irlanda não participarão na adopção pelo Conselho das medidas propostas em aplicação do Título V da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (...)”, referente ao Título sobre Justiça e Assuntos Internos. O Protocolo 22 é relativo à posição da Dinamarca, dispondo no seu artigo 1º que “A Dinamarca não participará na adopção pelo Conselho das medidas propostas em aplicação do Título V da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (...)”;

⁷² “Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation”, Fact sheet - Comissão Europeia, Bruxelas , 2 de setembro de 2015. Acedido a 18 de Novembro de 2017 em https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.pdf;

e dos escassos 160.000 requerentes de asilo que deveriam integrar este esquema, apenas 24.676 tinham sido transferidos sob este plano até Julho de 2017⁷⁴ – em Julho de 2016, esse número era de apenas 3.056⁷⁵.

Por seu lado, numa tentativa de amenizar o impacto financeiro da recepção de refugiados, a Comissão decidiu que os Estados-Membros receberiam 6.000€ por cada pessoa recebida para ajudar a suportar as despesas na primeira fase da sua adaptação. Por seu lado, a Itália, Grécia e Hungria (países de chegada) receberiam 500€ por cada pessoa recolocada para cobrir os custos de transporte⁷⁶. Ainda, neste sistema de realojamento aplica-se o critério do “reconhecimento da nacionalidade”, i.e., são apenas elegíveis os nacionais de países que a União admita que os seus territórios de origem não apresentem condições básicas de segurança e estabilidade para a sua permanência. Daqui, apenas os nacionais da Síria, Eritreia e Iraque surgem com uma taxa superior a 75% de reconhecimento⁷⁷ com base nesses critérios e nos dados da EUROSTAT, necessária para não serem transferidos de volta para o país de origem ou de trânsito. O objectivo deste limiar é assegurar que os requerentes que se encontrem em situação de necessidade de protecção manifesta e urgente possam usufruir do seu direito de protecção o mais rapidamente possível, evitando simultaneamente que os

⁷³ Phillip Connor, Jens Manuel Krogstad, “Key facts about the world’s refugees”, Pew Research Center, 5 de Outubro de 2016. Acedido a 5 de Janeiro de 2018 em <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/05/key-facts-about-the-worlds-refugees/>;

⁷⁴ Dos 24.676 acolhidos, 16.803 foram da Grécia e 7.873 da Itália, considerando ainda que a Polónia, República Checa e Hungria não receberam ainda qualquer refugiado sob este mecanismo de realojamento, tendo processos instaurados contra si – “Migration: Record month for relocation from Italy and Greece”, Press release, Comissão Europeia, Bruxelas, 26 de Julho de 2017. Acedido a 12 de Agosto de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2104_en.htm;

⁷⁵ “Relocation and Resettlement: Positive trend continues, but more efforts needed”, Press release, Comissão Europeia, Bruxelas, 13 de Julho de 2016. Acedido a 14 de Julho de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2435_en.htm;

⁷⁶ “European Solidarity: A refugee relocation system”, Comissão Europeia. Acedido a 4 de Novembro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf;

⁷⁷ Ou seja, vale para as nacionalidades relativamente às quais a percentagem de decisões de concessão de protecção internacional adoptadas em primeira instância seja igual ou superior a 75% do total dessas decisões - Piçarra, “A União Europeia e a ‘crise migratória e de refugiados sem precedentes’ ”, p. 35;

indivíduos com pouca probabilidade de serem elegíveis para asilo sejam recolocados e prolonguem desnecessariamente a sua estada na União⁷⁸.

Verificado um maior afluxo de pessoas, a Comissão determinará a existência de uma situação de crise baseada:

- 1) no aumento do número de candidatos a asilo nos últimos seis meses;
- 2) no aumento do número de passagens ilegais na fronteira europeia nos últimos seis meses;
- 3) e no número de candidaturas *per capita*, comparada à média comunitária⁷⁹.

O anexo 11 e 12 apresentam as propostas do ACNUR, na pessoa do seu Alto-Comissário Filippo Grandi, e da Amnistia Internacional para gerir esta crise às portas da Europa, contribuindo com o seu *know-how* sobre a situação no terreno. Não se descure também a importância de os *media* saberem clarificar os acordos que estão a ser discutidos, bem como a realidade da situação passada e presente dos refugiados, desmistificando os rumores que hoje fazem notícia. É principalmente por esta via que a população cria uma opinião sobre qualquer assunto na ordem do dia.

Quanto ao apoio financeiro às partes dos conflitos que continuam a gerar refugiados, a União Europeia continua a ser quem mais fundos disponibiliza em matéria humanitária. O **Fundo Fiduciário Regional** foi criado em resposta à crise síria, constituindo um meio flexível e eficaz de partilha e implementação de assistência da União e dos seus membros⁸⁰, apoiando 1.5 milhões de refugiados sírios nas comunidades de acolhimento sobrecarregadas

⁷⁸ “Agenda Europeia da Migração: 6. Por que razão decidiu a Comissão fixar em 75% a taxa de reconhecimento?”, Grupo de Trabalho para os Refugiados. Acedido a 6 de Janeiro de 2018 em <http://www.refugiados.acm.gov.pt/agenda-europeia-da-migracao/>;

⁷⁹ Comissão Europeia, “European Solidarity: A refugee relocation system”;

⁸⁰ De notar ainda que os países da União Europeia que mais têm contribuído, até Dezembro de 2017, para este Fundo “Madad” são a Alemanha com 25 milhões de euros (e Estados-Membros que tem recebido o maior número de requerentes de asilo no seu território), a Dinamarca com 20 milhões (país que não é considerado no sistema de realojamento de emergência), a Áustria com 11,5 milhões (membro que tem preferido não cooperar inteiramente com o sistema de quotas proposto pela Comissão, adoptando medidas de controlo das suas fronteiras), e a Itália com 10 milhões de euros (o país mais afectado pelo fluxo de refugiados em termos de chegadas desde o Acordo Turquia-UE - Comissão Europeia, “EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis”, p. 4;

no Líbano, Turquia, Jordânia e Iraque, através da prestação de serviços básicos de educação e protecção, saúde, infraestruturas de água e saneamento (ver anexo 13, que revela que uma fatia de aproximadamente 30% do Fundo é transferido para o Governo turco, em consequência do número avultado de refugiados que alberga, bem como pelo Acordo celebrado com a União Europeia em Março de 2016).

É também de analisar a **Directiva de Regresso**⁸¹, construída no princípio de que um sistema comum de asilo eficaz apenas é concedido a quem dele carece. A partir daqui, um programa de regresso eficiente é fundamental para a viabilidade das políticas europeias de migração: se a Europa quer acolher as pessoas que necessitam de protecção, deve fazer regressar rapidamente todas as que não têm direito de permanecer na União⁸². Contudo, as taxas de sucesso do regresso voluntário, que é a opção preferível por menos dispendiosa e mais digna, têm-se verificado muito baixas: em alguns casos de 16%, fixando-se a média europeia em 40%. Devem assim os Estados obrigar a regressar de forma coerciva os que não estão constrangidos por uma ameaça séria e credível. É também obrigação dos países terceiros readmitirem os seus nacionais, devendo a União trabalhar numa cooperação eficiente neste sentido. Contudo, e contrariamente ao espírito pretendido, as dificuldades dessa transferência somadas às tendências da migração irregular contribuíram para que o regresso e a readmissão se tornassem na prioridade destas relações com países terceiros⁸³.

Numa Comunicação de 14 de Outubro de 2015⁸⁴, a Comissão Europeia apontou o início dos progressos nas primeiras recolocações de requerentes de asilo, bem como um aumento no

⁸¹ Directiva 2008/11/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008;

⁸² Comissão Europeia, “Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração”, p.19;

⁸³ A este respeito, é devida especial atenção aos principais países de origem e de trânsito da migração irregular para a UE – “Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration”, COM(2015) 10 final, Comissão Europeia, Bruxelas, 15 de Outubro de 2015. Acedido a 5 de Dezembro de 2017 em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/20151015-managing-the-refugee-crisis-state-of-play_en.pdf;

⁸⁴ “Refugee Crisis: European Commission reports on progress in implementation of priority actions”, Press Release, Comissão Europeia, Bruxelas, 14 de Outubro de 2015. Acedido a 1 de Novembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5839_en.htm;

número de retornos de migrantes irregulares que não têm o direito de permanecer no espaço comunitário. As acções prioritárias enquadravam-se nas áreas de medidas operacionais, apoio financeiro e implementação do Direito Comunitário, cujo ponto de situação pode ser encontrado no anexo 1 desse documento⁸⁵. Mas para que as directivas continuem a responder à procura europeia, os Estados-Membros devem destacar especialistas para apoiar o trabalho nos chamados “hotspots”, devendo também informar a Comissão das suas reais capacidades de acolhimento, e identificar os pontos de contacto a nível nacional capazes de coordenar a recepção de refugiados a partir da Grécia e Itália.

Quanto aos apoios financeiros à crise de refugiados, a Comissão espera alocar um total de 9.2 mil milhões de euros⁸⁶ – mais do que inicialmente previsto nos orçamentos de 2015 e 2016 –, pedindo aos seus membros que contribuam tanto como a União em si.

Cabe ainda a cada Estado assegurar que a lei comunitária é de facto implementada e cumprida. Cabe a cada Estado, individual e conjuntamente, contribuir para a gestão desta crise.

1.2.1 – O Programa de Recolocação

A violação dos Direitos Humanos é sempre o critério a ser utilizado para se determinar a necessidade de protecção internacional. Neste sentido, a União Europeia quer distinguir entre as pessoas verdadeiramente carenciadas de protecção das que não estão, surgindo a recolocação como uma resposta encontrada para distribuir, entre os Estados-Membros, os refugiados que chegam à Europa.

Tendo em conta a necessidade de responder à presente crise, a União Europeia dispõe já, aliás, de vários instrumentos jurídicos e comunitários, cuja aplicação nem sempre tem sido

⁸⁵ Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis”;

⁸⁶ Comissão Europeia, “Refugee Crisis: European Commission reports”, p.10;

possível ou viável. Assim, alguns dos mais relevantes documentos para a análise da postura europeia face à crise humanitária são:

- o Programa de Recolocação⁸⁷;
- o Sistema de quotas⁸⁸;
- o Plano de Acção para a integração de nacionais de países terceiros⁸⁹;
- o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA);
- a Declaração Conjunta entre a União Europeia e a Turquia⁹⁰.

Lançado em Setembro de 2015 pelo Conselho Europeu, o sistema de recolocação (ver no anexo 14 os documentos da União que contribuem para este mecanismo) distribui pelos Estados-Membros a partir da Grécia e Itália (excluindo-se a Hungria por pedido do próprio país) os recém-chegados a esses dois países com grande probabilidade de verem as suas candidaturas aprovadas, de acordo com uma quota atribuída de acordo os critérios já referidos (PIB, população, taxa de desemprego e número de candidaturas a asilo por cada milhão de habitantes⁹¹). Quis-se assim apresentar um sistema que assegurasse a partilha de encargos (*burden-sharing*) entre Estados-Membros, permitindo também atender a circunstâncias pessoais e familiares nas decisões de recolocação, sem considerar as preferências sem fundamento razoável⁹².

A recolocação foi uma solução pensada para ser utilizada entre os membros da União, ou seja, transfere recém-chegados entre os Estados-Membros (ao contrário do mecanismo de

⁸⁷ European Commission “COMMISSION RECOMMENDATION of 8.6.2015 on a European resettlement scheme”, Bruxelas, 8 de Junho de 2015, C (2015) 3560;

⁸⁸ Que apresenta uma chave de repartição da recolocação por Estado Membro, apresentando o número de refugiados da Grécia, Itália e Hungria que deve integrar internamente – Comissão Europeia - ficha informativa “Crise dos refugiados: A Comissão Europeia toma medidas decisivas – Perguntas e respostas”, 9 de Setembro de 2015, Estrasburgo;

⁸⁹ European Commission, “Action Plan on the integration of third country nationals”, COM (2016) 377, Bruxelas, 7 de Junho de 2016;

⁹⁰ ‘EU-Turkey joint action plan’ de 15 de Outubro de 2015, muito criticado por toda a União pela sua solução ineficaz e desadequada do ponto de vista humanitário. O texto integral pode ser acedido em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm;

⁹¹ Carrera, Blockmans, Gros, Guild, “The EU’s Response to the Refugee Crisis”, p. 13;

⁹² Tal implicaria a concentração de todos os refugiados que chegam à União Europeia em países como a Alemanha, Suécia e Áustria, desresponsabilizando tantos outros, como Portugal – que praticamente não recebe tais pedidos específicos de asilo;

reinstalação, que transfere indivíduos também carecidos de apoio que estejam fora da União para um dos seus membros⁹³). O Estado que acolhe o refugiado torna-se portanto responsável pela análise da candidatura a asilo, e se esta for deferida a pessoa recebe o estatuto de refugiado e o direito de residir no país para o qual foi recolocada⁹⁴.

O **mecanismo de recolocação**, além de se basear no número de pedidos de asilo em cada Estado-Membro nos últimos seis meses e no número de entradas irregulares de refugiados em território nacional nesse mesmo período, tem ainda em consideração as necessidades dos requerentes de asilo, a sua situação familiar e as suas capacidades. Inicialmente concebido em Maio de 2015 para a recolocação de emergência (nos países que não os de entrada) de 160.000 pessoas com necessidade manifesta de protecção internacional, a taxa de execução revelou-se muito inferior ao expectável: a 15 de Março de 2016 tinham sido recolocados apenas 937 requerentes de asilo ⁹⁵, passando a 24.676 candidatos transferidos⁹⁶ até 24 de Julho de 2017 – tendo alguns Estados recusado a participar no mecanismo, como já foi referido.

Registaram-se ainda algumas situações de excepção ao mecanismo: face à forte pressão migratória e às dificuldades particulares enfrentadas pela Suécia em Dezembro de 2015, a Comissão propôs que as suas obrigações de recolocação fossem temporariamente suspensas. O mesmo recomendou meses depois em relação à Áustria.

Ainda, face às sucessivas excepções ao Regulamento Schengen, e para tentar responder aos fluxos contínuos de pessoas que continuavam a chegar às portas da Europa, a Comissão

⁹³ Comissão Europeia, “Relocation and Resettlement”, p. 2;

⁹⁴ “Relocation and Resettlement”, Comissão Europeia, 13 de Junho de 2017, p. 1. Acedido a 17 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf;

⁹⁵ “Recolocação e reinstalação: são necessários progressos urgentes por parte dos Estados-Membros da UE”, Comunicado de Imprensa, Comissão Europeia, 16 de Março de 2016. Acedido a 17 de Fevereiro de 2018 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_pt.htm;

⁹⁶ “Migração: Mês recorde para recolocações a partir de Itália e da Grécia”, Comissão Europeia, Bruxelas, 26 de Julho de 2017. Acedido a 17 de Fevereiro de 2018 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2104_pt.htm;

aprovou um programa para apoiar a construção de instalações de acolhimento para alojar migrantes e refugiados na Grécia.

As duas decisões de recolocação juridicamente vinculativas adoptadas pelo Conselho são o reconhecimento da necessidade de prestar assistência urgente à Grécia e a Itália. Visam reduzir a pressão sobre estes Estados em situação mais crítica e restabelecer a ordem na gestão da migração, que requer uma cooperação efectiva entre os países onde os migrantes maioritariamente se encontram e os Estados onde irão ser recolocados. Para tal, a Grécia e a Itália devem efectuar um registo e triagem exaustivos, e deve-se passar a informação aos requerentes de asilo de que o processo de recolocação lhes proporciona mais segurança do que se contornarem o sistema e violarem as normas comunitárias. O cumprimento deste ponto tornou-se essencial para a estratégia de recolocação, que pretendia evitar a concentração da análise e recepção de todos os pedidos de asilo num pequeno grupo de Estados, como tinha acontecido até aí – e continua a suceder.

O que se tem testemunhado é que os recém-chegados à Europa já fizeram uma investigação superficial sobre as condições de vida e benefícios de cada país, o que os atrai para os percebidos como mais prósperos, nomeadamente a Alemanha e a Suécia. Sendo transferidos para outros, que pouco conhecem, preferem chegar pelos seus próprios meios aos países inicialmente pretendidos, na esperança de aí encontrar melhores condições de vida. Daí que alguns países da União estejam a acolher um número relativamente reduzido de requerentes de asilo, enquanto outros, como a Alemanha, vêm chegar diariamente centenas de novos refugiados.

Esta situação tornou-se insustentável em termos de cumprimento dos princípios da solidariedade, proporcionalidade e distribuição equitativa de encargos, já que o controlo assumido pelas autoridades nacionais de alguns territórios não foi suficiente, nem quis ser, para impedir a saída dos refugiados. Antes, havendo um maior rigor no cumprimento da regra

de que os refugiados não têm liberdade de circulação dentro do espaço Schengen, cada Estado teria maior capacidade de resposta e de integração dos candidatos a asilo que lhe cabem pela quota estipulada pela Comissão, de acordo com as possibilidades apresentadas por cada membro. Esse compromisso e empenho individual é determinante para o sucesso da recolocação de refugiados, que até ao momento tem sofrido críticas pela sua ineficiência⁹⁷.

Em matéria de controlo fronteiriço, se uma pessoa transpuser a fronteira de forma irregular, deve ser-lhe dada a possibilidade de requerer protecção internacional no Estado pelo qual entrou. Se, por outro lado, a pessoa não o fizer, esse mesmo Estado deve recusar-lhe a entrada, com base no princípio de que “sem registo não há direitos”⁹⁸. Devem ainda garantir que as pessoas a quem foi concedido acesso ao seu território por motivos de asilo não partam sem uma decisão sobre o seu pedido. A autorização de entrada não pode, por exemplo, ter por base o argumento de que se pretende requerer asilo noutro Estado-Membro, nem podem os candidatos ambicionar escolher o seu destino.

O efeito dominó destas decisões unilaterais teve consequências nos territórios de outros países, sobrecarregando uns Estados em detrimento de outros, e tendo originado um número crescente de excepções à regra da liberdade de movimento dentro do Espaço Schengen. O Programa de Recolocação debate-se assim, e ainda hoje, com as especificidades e excepções que cada Governo julga serem-lhe devidas, impedindo o pleno cumprimento do plano.

1.2.2 - O Plano de Acção Conjunto UE-Turquia

A magnitude desta crise humanitária obrigou uma União impreparada a procurar soluções fora de si. Com um processo de candidatura aberto desde 2005, viu-se no território turco uma oportunidade para negociar os termos de um acordo mutuamente benéfico. A

⁹⁷ “EU Policies Put Refugees At Risk”, Human Rights Watch, 23 de Novembro de 2016. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>;

⁹⁸ Comissão Europeia, “Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração”, p. 14;

Turquia é a “porta de entrada” terrestre para a Europa, tendo muitos refugiados optado esta via mais segura em detrimento a uma travessia perigosa pelo Mediterrâneo. Assim, com uma candidatura mantida em “terceiro plano” pelos órgãos comunitários, a Turquia pode vê-la voltar à ordem dos trabalhos europeus pela sua posição geográfica determinante – funcionando como território “tampão” – na gestão da crise de refugiados.

Um primeiro acordo entre a União e a Turquia foi conseguido na Cimeira de 29 de Novembro de 2015⁹⁹, visando o apoio financeiro por parte da União, a liberalização do procedimento de vistos para estadias de curta duração, e o início das negociações de capítulos da legislação comunitária que previam a candidatura da Turquia. Aí, chegou-se a um compromisso conjunto para fazer aprovar, a 18 de Março de 2016, uma nova tentativa de conter o fluxo desmedido de pessoas que chegavam à fronteira externa europeia¹⁰⁰.

Neste sentido, o ponto fulcral do acordo, em termos de entrada de refugiados, dita que serão devolvidos à Turquia todos os cidadãos sírios que entrarem irregularmente na União através da Grécia por esse país, e por cada pessoa devolvida a União Europeia irá receber um refugiado sírio através do mecanismo de reinstalação proposto pelo ACNUR. Os termos acordados pelos responsáveis de ambos os lados são sumariados do seguinte modo:

- 1) todos os migrantes irregulares que partam da Turquia em direcção às ilhas gregas a partir do dia 20 de Março desse ano retornam à Turquia, com os custos associados a cargo da União;
- 2) por cada sírio devolvido à Turquia através da Grécia, outro é reinstalado num Estado-Membro;

⁹⁹ “Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015”, comunicado de imprensa do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, 29 de Novembro de 2015. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>;

¹⁰⁰ “Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016”, comunicado de imprensa 144/16, Conselho da União Europeia, 18 de Março de 2016. Acedido a 22 de Fevereiro de 2018 em <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>;

- 3) deve o Governo turco tomar medidas para evitar que se gerem novas rotas no seu país com destino à União Europeia;
- 4) a União compromete-se a pagar três mil milhões de euros à Turquia para apoio aos refugiados aí instalados;
- 5) facilitar-se-á a concessão de vistos a cidadãos turcos que pretendam entrar na União;
- 6) agilizar-se-á a candidatura da Turquia nas negociações para a sua entrada na União Europeia.

A chanceler alemã, Angela Merkel, foi a grande cara europeia neste acordo, impulsionando uma solução que prevenisse o agravamento da crise humanitária, em especial no seu país – que recebeu o maior número de requerentes de asilo da União em termos absolutos. Bruxelas tornou assim público que considera mais favorável para os Estados-Membros transferir dinheiro para Ancara (para que lidasse com os fluxos de migrantes) do que investir esse capital na recolocação adequada dos candidatos que chegam às suas fronteiras.

Na decisão de seguir este acordo, as manifestações de alguns segmentos da população tiveram o seu peso, dado que em 2015 muitos cidadãos da União consideravam o acolhimento de refugiados como uma preocupação em várias vertentes: poderiam ocupar trabalhos, representar um investimento nacional em termos de saúde e educação, e poderiam implicar com a segurança nacional. Com o exemplo polaco e húngaro em cima da mesa, passou a ser considerada como alternativa legítima o não acolher refugiados, poupando os países a investimentos e adaptações que se poderiam evitar. Dependendo também a estabilidade dos Governos da opinião pública e da sociedade civil – enquanto representantes da vontade do povo –, não poderiam contrariar ou ignorar esta problemática e a solução defendida a esse

nível. Interesses políticos internos, nomeadamente a reeleição do Governo, são assim considerados nos planos que determinam o futuro de milhões de requerentes de asilo.

Para além de vantagens mútuas para as partes vinculadas – isto é, Bruxelas vê os fluxos de refugiados irregulares diminuir, e a Turquia volta a colocar na agenda europeia a sua entrada na União, recebendo simultaneamente apoio financeiro que deverá canalizar para o acolhimento de refugiados sírios –, foram ainda estipuladas certas obrigações. A União Europeia vinculou-se a:

- disponibilizar mil milhões de euros adicionais para o período 2016-17 para auxiliar a Turquia nos desafios que surjam em consequência do elevado fluxo de pessoas que recebe, que por seu lado deveria priorizar a assistência humanitária, apoio legal e administrativo, e as medidas laborais e educacionais dos refugiados;
- providenciar fundos adicionais para auxiliar as questões da Síria e Iraque;
- continuar a assistir os refugiados sírios no Líbano, Jordânia e Iraque, bem como os deslocados internos na Síria, de forma a colmatar as causas que levam à sua fuga;
- apoiar os programas de recolocação comunitários para que os refugiados que estão na Turquia e pretendem entrar no espaço europeu o façam de forma regularizada.

Nestes pontos revela-se o maior contributo da União no apoio à gestão das crises e violações humanitárias a nível mundial desde que existe enquanto comunidade de países: o financiamento monetário. Enquanto continente de prosperidade, a Europa não estava preparada para acolher milhões de pessoas em clara carência de protecção, com necessidades especiais de apoio, integração e investimento.

Judith Sunderland, responsável da *Human Rights Watch* na Europa, vem acusar os líderes europeus de “terem entrado em pânico para parar o fluxo de refugiados”, estando dispostos a sacrificar direitos humanos para tal¹⁰¹. Refere que a cooperação com a Turquia deve ser um objectivo de longo prazo, mas não um substituto ou alternativa imediata para lidar com a crise e evitar a partilha de responsabilidades entre membros. Na verdade, a Comissão Europeia não conseguiu seguir um plano a nível interno que reunisse o consenso de todos os seus representantes, tendo decidido transportar a questão para a vertente externa.

Por seu lado, também a Turquia assumiu compromissos (que os Estados-Membros da União Europeia nunca conseguiram igualar), como:

- implementar a sua legislação relativa aos pedidos de protecção internacional;
- assegurar que os migrantes são registados e que recebem a documentação apropriada;
- assegurar que os pedidos de asilo são analisados no curto-prazo;
- implementar políticas de assistência a refugiados que os integrem na sociedade, identificando simultaneamente os mais vulneráveis.

Estes termos foram analisados por organizações como o ACNUR^{102,103} e a *Human Rights Watch*¹⁰⁴, que lhes lançaram inúmeras críticas. Em primeiro lugar, aponta-se o facto de a Turquia manter-se indiferente às redes de tráfico humano instaladas no seu território que transportam os refugiados para a Grécia. Ainda, ao celebrar este acordo, a União está a assumir a Turquia como país terceiro seguro, ignorando factores que impedem esta

¹⁰¹ “EU/Turkey: Don’t Negotiate Away Refugee Rights”, Human Rights Watch, 4 de Março de 2016. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <https://www.hrw.org/news/2016/03/04/eu/turkey-dont-negotiate-away-refugee-rights>

¹⁰² “UNHCR’s reaction to Statement of the EU Heads of State and Government of Turkey, 7 March”, ACNUR, 8 de Março de 2018 em <http://www.unhcr.org/56de9e176.html>;

¹⁰³ William Spindler, “UNHCR expresses concern over EU-Turkey plan”, ACNUR, 11 de Março de 2016. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56dee1546/unhcr-expresses-concern-eu-turkey-plan.html>;

¹⁰⁴ “Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees”, Human Rights Watch, 3 de Março de 2016. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees>;

classificação e que podem atentar contra a segurança dos refugiados devolvidos, como: não ser um Estado Democrático; persistirem casos de violação dos direitos humanos; não existirem garantias de que não serão extraditados para o seu país de origem ou de que a Turquia poderá conferir protecção efectiva.

Filippo Grandi revelou-se também preocupado com a consagração da devolução de pessoas sem haver referência à garantia dos direitos humanos e garantias legais de protecção dos refugiados¹⁰⁵. De facto, embora a Turquia seja signatária da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, aprovou uma cláusula de limitação geográfica da protecção consagrada nesse texto, escusando-se a conferir protecção aos requerentes de asilo que não sejam originários de um país europeu¹⁰⁶. Os refugiados na Turquia beneficiam do chamado mecanismo de protecção temporário, mas não da protecção a que a Convenção de Genebra obriga. Ora, a União Europeia especifica, no artigo 39º, n.2, a) da Directiva 2013/32/UE que apenas considerará um país terceiro como seguro se tiver ratificado a Convenção de Genebra sem quaisquer limitações geográficas¹⁰⁷.

Outra preocupação premente prende-se com a violência a que os refugiados estão sujeitos: a *Human Rights Watch* já documentou situações de repulsão de recém-chegados na fronteira entre a Síria e a Turquia¹⁰⁸, e a Amnistia Internacional reportou detenções ilegais e deportações de sírios e iraquianos¹⁰⁹. Além disto, o próprio compromisso da União de permitir a entrada de turcos no espaço Schengen sem vistos poderá originar um fluxo de refugiados

¹⁰⁵ Filippo Grandi, “Women refugees and asylum seekers in the European Union”, ACNUR, 8 de Março de 2016. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <http://www.unhcr.org/56dec2e99.html>;

¹⁰⁶ Human Rights Watch “Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees”;

¹⁰⁷ Directiva 2013/32/UE, artigo 39º, 2. “Um país terceiro só pode ser considerado seguro para efeitos do n.º 1 se:

a) Tiver ratificado a Convenção de Genebra sem qualquer limitação geográfica e respeitar as suas disposições;”

¹⁰⁸ “Turkey: Syrians Pushed Back at the Border”, Human Rights Watch, 23 de Novembro de 2015. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>;

¹⁰⁹ “Europe’s Gatekeeper: Unlawful Detention and deportation of refugees from Turkey”, relatório da Amnistia Internacional, EU 44/3022/2015, Dezembro de 2015. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjjqbvchb_ZAhXDPxQKHxbOCKYQFggrMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.amnesty.org%2Fdownload%2FDocuments%2FEUR4430222015ENGLISH.pdf&usg=AOvVaw1WB6iXk7WISGZ1twpfahMr;

deste país, dada a deterioração das condições de vida nesse território (criando um paradoxo irónico: ao tentar fechar as portas aos sírios, abre-as aos refugiados turcos¹¹⁰).

Não obstante, a Turquia tem investido somas avultadas de dinheiro nos refugiados, nomeadamente nos provenientes da Síria: de 2011 a 2016, já despendeu 10 mil milhões de dólares no acolhimento de refugiados em campos próprios, mais 20-25 mil milhões de dólares nos que vivem fora desses campos¹¹¹. Num país com dificuldades financeiras, este investimento substancial retirou fundos que, não fosse a guerra na Síria, poderiam ser vocacionados para outras matérias de preocupação interna. Com mais de 3,5 milhões de refugiados sírios¹¹², somando-se outras nacionalidades, a Turquia afirma-se como o país com mais requerentes de asilo do mundo.

Este acordo foi na sua globalidade objecto de três recursos de anulação pendentes no Tribunal Geral da União Europeia, sob argumentos como o de que não é compatível com a Carta nos seus artigos 1º, 18º e 19º, i.e.:

- nos princípios de proibição de expulsão colectiva e de repulsão;
- de que a Turquia não constitui, na verdade, um país terceiro seguro, na medida em que não está vinculada a aplicar a Convenção de Genebra “em relação com os acontecimentos ocorridos fora da Europa” – podendo não conferir aos sírios os direitos a que a Convenção obriga, devido a essa reserva;
- e que o acordo não respeita o processo de conclusão de acordos internacionais tal como prescreve o artigo 218º do TFUE, sendo por isso inválido.

Não obstante, a Comissão aponta os resultados deste acordo como bastante positivos: nas primeiras semanas em que entrou em vigor, a Declaração fez diminuir drasticamente o número de chegadas irregulares à Europa, bem como o número de mortos nessa travessia – a

¹¹⁰ Günaydin, “EU-Turkey Joint Action Plan”;

¹¹¹ Human Rights Watch “Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees”;

¹¹² Syria Regional Refugee Response, actualizado a 15 de Fevereiro de 2018. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>;

média de travessias irregulares foi de 78 por dia entre 21 de Março de 2016 e 17 de Setembro de 2017¹¹³. Relativamente às chegadas às ilhas gregas, apresente-se o seguinte gráfico:

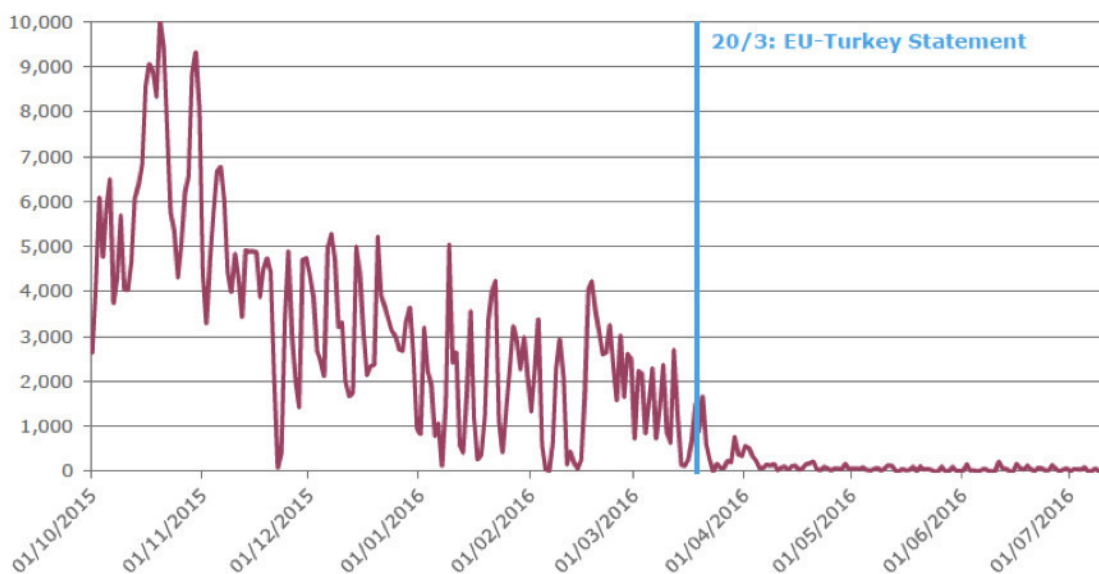


Gráfico 3 – Número de chegadas à Europa entre 01/10/2016 e 11/07/2016

Fonte: Comissão Europeia (2016)¹¹⁴

Em termos de gestão imediata do fluxo de chegadas de refugiados à Europa, este acordo teve claros resultados, dissuadindo das travessias perigosas e poupando vidas, como indicado no gráfico seguinte:

¹¹³ ” Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Implementação da Agenda Europeia da Migração”, COM(2017) 559 final, Comissão Europeia, Bruxelas, 27 de Setembro de 2017, p. 4;

¹¹⁴ “Implementation of the EU-Turkey Statement since 20 March 2016”, Comissão Europeia, 2016, p. 10;

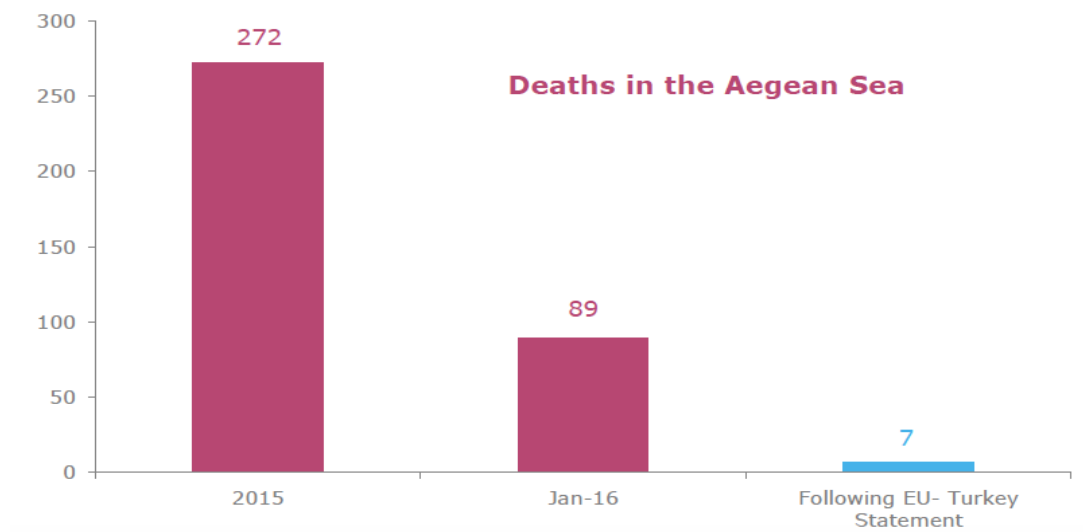


Gráfico 4 – Número de mortes do Mar Egeu

Fonte: Comissão Europeia (2016)

Simultaneamente, criou vias legais e seguras de reinstalação para a Europa a favor das pessoas carecidas de protecção internacional, e facilitou o regresso dos que pretendiam chegar à Europa, em conformidade com o Direito Internacional e Comunitário, de acordo com a Comissão¹¹⁵ – dando prioridade à reinstalação de pessoas que não tinham tentado entrar irregularmente na Grécia.

Contudo, a situação vivida nas ilhas gregas exige medidas urgentes adicionais, incluindo o aumento do ritmo dos regressos à Turquia¹¹⁶. De Abril de 2016 a 31 de Dezembro de 2017, apenas 1.484 pessoas regressaram à Turquia através da Grécia sob este mecanismo, de acordo com as Nações Unidas¹¹⁷, ficando aquém das expectativas da União e das autoridades gregas. No sentido inverso, o 7º Relatório sobre o Progresso da Implementação do

¹¹⁵ “EU-Turkey Statement: One Year On”, Fact sheet da Comissão Europeia, 2017. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf;

¹¹⁶ Comissão Europeia, “Implementação da Agenda Europeia da Migração”, p. 5;

¹¹⁷ “Returns from Greece to Turkey”, relatório do ACNUR, 31 de Dezembro de 2017. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/61473.pdf>;

Acordo UE-Turquia soma quase 9.000 sírios que foram reinstalados a partir da Turquia para a União¹¹⁸.

Dado estes números relativamente reduzidos no que toca à reinstalação de refugiados sírios no território europeu, ao mesmo tempo que se fecham as vias de entrada pelo mar Egeu ou por via terrestre para a Grécia, os refugiados começaram a tentar outras rotas, nomeadamente através do Norte de África rumo a Itália (ver anexo 15). Verificou-se uma diminuição do número de chegadas à Grécia – território previsto na Declaração Conjunta da UE e da Turquia para a devolução de recém-chegados –, dando uma visão mais abrangente das consequências noutros pontos da Europa: Itália e Espanha suplantaram o número de chegados às suas fronteiras pela via marítima, obrigando os refugiados a encontrar novas vias para entrar na Europa, consequência do acordo descrito.

Os refugiados continuam a ver o Velho Continente como a melhor, e talvez a única, solução para a sua sobrevivência e protecção (ver anexo 16). Assim, o número de mortes continuará a ser uma preocupação (ver anexo 17), dado que estas novas vias de passagem são mais perigosas atravessando o Mediterrâneo:

	2014	2015	2016	2017
Número de chegadas à Europa por mar	216.054	1.015.078	362.753	172.301
Número de mortes ou desaparecimentos no mar	3.538	3.771	5.096	3.139

Tabela 4 – Evolução do número de chegadas à Europa e mortes no Mediterrâneo

Fonte: ACNUR (Fevereiro de 2018)¹¹⁹

¹¹⁸ “Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement”, relatório da Comissão Europeia, COM(2017) 470 final, Bruxelas, 6 de Setembro de 2017, p. 2. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf;

¹¹⁹ “Operational Portal: Refugee Situations”, ACNUR, actualizado a 23 de Fevereiro de 2018. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>;

O que se parece retirar deste acordo e das sucessivas soluções propostas é que todos os mecanismos criados para dar resposta a novos fluxos migratórios não parecem ter analisado os métodos e erros do passado. Assim, a Europa não estava preparada, nem tinha as ferramentas para fazer face a uma crise migratória como a que as disputas no Médio Oriente geraram. Daí que tenham sido tentadas parcerias que não cumprem escrupulosamente as normas e regras de Direito Internacional e Comunitário com que os países do continente europeu se comprometeram ao longo dos anos.

1.2.3 – (In) Cumprimento das directivas comunitárias

O ACNUR apresenta um dado alarmante: em 2015, a probabilidade de morrer ou desaparecer no Mediterrâneo por travessia clandestina era de 1 em 269. Esse número no início de 2016 passou de 1 para 88, agravando-se em Novembro de 1 para 74¹²⁰. A gestão de fronteiras e todo o sistema de procedimento de asilo nos pontos de entrada na União Europeia, devido às fortes pressões causadas pelos fluxos de refugiados, não têm conseguido dar resposta ao desafio.

Face a uma difícil situação, os países junto das rotas começaram a ignorar as suas responsabilidades de registo, assumindo-se antes como países de trânsito – já que os migrantes procuram viajar por sua iniciativa para os destinos onde se pretendem fixar em última instância, ao invés de solicitarem protecção nas zonas de recepção da União. O resultado foi uma fragmentação na aplicação das normas, gerando uma pressão desproporcional e insustentável nos principais países de destino, como a Alemanha e a Suécia, impedindo a colocação em prática do processo de recolocação.

¹²⁰ O ACNUR alerta que 2016 é o ano com mais mortes no Mediterrâneo proporcionalmente ao número de viagens realizadas”, ACNUR, 25 de Outubro de 2016. Acedido a 25 de Outubro de 2017 em <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-alerta-que-2016-e-o-ano-com-mais-mortes-no-mediterraneo-proporcionalmente-ao-numero-de-viagens-realizadas/>;

Após o período de maior pressão no Verão de 2015, a Alemanha e a França, pela mão dos seus altos dirigentes – a Chanceler Angela Merkel e o Presidente François Hollande – escreveram um plano de acção que apresentaram ao nível comunitário. Nele propunham:

- 1) a criação de áreas *hotspot* em determinados pontos nas fronteiras italianas e gregas, de modo a proceder imediatamente à identificação, registo e recolha dos dados dos recém-chegados, bem como determinar desde logo as suas necessidades de protecção;
- 2) a efectiva aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo enquanto mecanismo de acolhimento dos refugiados;
- 3) a repartição equitativa e solidária entre membros das pessoas carecidas de protecção internacional, convidando à adopção de um mecanismo permanente e obrigatório de recolocação;
- 4) transferência dos imigrantes irregulares para o seu país de origem ou de trânsito;
- 5) aprovação de uma lista comum de países de origem seguros, garantindo a coerência da devolução de migrantes entre todo o espaço comunitário;
- 6) esforço para dismantelar as redes criminosas de tráfico de seres humanos.

Apesar de louvável, esta carta não se viu reflectida numa alteração de paradigma na conduta dos países: em Setembro de 2015, o governo alemão cedeu à pressão a que o país foi exposto ao reimplantar o controlo na passagem de pessoas na sua fronteira com a Áustria¹²¹, já que a maioria dos que procuravam asilo não tinham sido ainda registados, implicando directamente com a segurança dos cidadãos alemães. Não demorou até que a Áustria, Dinamarca, Suécia e Noruega lhe seguissem na decisão.

¹²¹ Accionando o artigo 28º do Código das Fronteiras Schengen “Procedimento específico em casos que exijam acção imediata”;

Como referido, também o Plano de Recolocação de Junho de 2015, que previa a distribuição de 160.000 refugiados em dois anos, não obteve os resultados esperados: no primeiro ano, apenas 8.268 foram de facto recolocados; em Setembro de 2016, o número ascendia aos 10.695, em parte devido ao acordo UE-Turquia, que devolveu a este país terceiro muitos dos migrantes irregulares que já tinham entrado no Espaço Schengen. Países como Espanha, França e República-Checa receberam menos do que lhes era devido, e nove outros Estados recusaram-se a receber uma só pessoa por este programa¹²².

Por seu lado, o Regulamento 604/2013 – ou **Regulamento “Dublin III”** – estabelece os critérios de determinação do – e apenas um – Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional. Apenas existirá o dever de analisar o pedido de asilo se se tratar do primeiro Estado em que foi apresentado, e se nenhum outro membro puder ser designado responsável, de acordo com os mecanismos existentes para a determinação¹²³. Não obstante, qualquer Estado pode decidir, nos termos do artigo 17º (“cláusulas discricionárias”), analisar um pedido que lhe seja apresentado, mesmo que não seja da sua competência – o que representa uma prerrogativa da soberania associada à concessão de asilo pelos Estados.

¹²² Eslováquia, Eslovénia, Roménia, Bulgária, Hungria, Chipre, Croácia, Malta e Polónia;

¹²³ Os critérios do capítulo III do Regulamento em causa enumeram:

Artigo 3º/1: se o requerente for menor não acompanhado, sendo responsável o membro da família que esteja no Estado legalmente se for no seu interesse superior, e, na sua ausência, o próprio Estado-Membro a quem o menor apresentar o pedido (n.4);

Artigo 9º: se um membro da família do requerente de protecção internacional for beneficiário de protecção num determinado Estado;

Artigo 10º: um membro da família do requerente ser ele mesmo requerente de protecção internacional, se tal interesse for manifestado por escrito.

Artigo 11º: atende ao vínculo familiar entre os vários requerentes, analisando o Estado que os critérios estabelecerem a responsabilidade pelo maior número, ou o Estado designado para analisar o pedido do membro da família mais velho;

Artigo 12º/1: o requerente que tenha na sua posse um título de residência ou visto válido torna o Estado que o emitiu responsável por ele;

Artigo 13º: é responsável o “Estado-Membro de primeira entrada”, isto é, o Estado cuja fronteira externa o requerente atravessou ilegalmente ou em que permaneceu ilegalmente durante um determinado período. Se tiver permanecido em vários Estados, analisa o pedido de protecção internacional aquele em que tal ocorreu mais recentemente (n.2);

O Regulamento Dublin¹²⁴ impõe que seja o Estado de entrada a registar cada pessoa, e não o de destino, estabelecendo pesados obstáculos burocráticos e um bloqueamento do percurso dos refugiados, aumentando, por outro lado, o número de clandestinos no Espaço Schengen (já que os refugiados não esperam pelo seu registo, que pode demorar meses, para prosseguirem o seu caminho). Dublin III (ou seja, a terceira revisão do Regulamento original) peca por não se basear num sistema de quotas fundamentado no rendimento fiscal ou do número de habitantes de cada Estado, nem tem em conta as preferências das pessoas carecidas de protecção. Antes assume que, harmonizado o procedimento e condições de acolhimento entre os territórios membros, é irrelevante para os requerentes saber que Estado lhes concederá asilo.

Esta solução exerce um peso exageradamente desproporcional aos poucos Estados de chegada, deficitando simultaneamente as condições com que são recebidos os refugiados nestes pontos de maior pressão. Assim, o Programa de Recolocação implica a suspensão do capítulo que estabelece estes critérios de determinação da responsabilidade dos Estados pela análise dos pedidos. Neste contexto, deve referir-se que foi a própria Comissão que constatou, quando o Regulamento foi concebido, que a União Europeia estava numa fase diferente de cooperação nestas matérias, com fluxos de natureza e escala diferentes¹²⁵.

Em suma, a resposta face à crise de refugiados que se intensificou gravemente no Verão de 2015 foi baseada em três medidas¹²⁶:

- 1) a criação de áreas *hotspot*;
- 2) adopção de medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no âmbito da protecção internacional;
- 3) a “Declaração UE-Turquia” de 18 de Março de 2016.

¹²⁴ Texto da Convenção acessível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A41997A0819\(01\);](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A41997A0819(01);)

¹²⁵ Piçarra, “A União Europeia e a ‘crise migratória e de refugiados sem precedentes’ “, p. 32;

¹²⁶ Piçarra, “A União Europeia e a ‘crise migratória e de refugiados sem precedentes’ “, p. 30;

Numa breve explicação, a abordagem *hotspot* na Grécia e Itália visou o reforço das agências de política interna europeia, nomeadamente no controlo e registo das entradas de nacionais de países terceiros nesses territórios, retornando os ilegais e assistindo os que verdadeiramente necessitam de protecção. Situados em locais de maior fluxo de entrada de pessoas, esses “pontos de acesso” são fruto do reconhecimento de que, nessas fronteiras, o número de pessoas que as pretende atravessar ultrapassa largamente a capacidade desses Estados de gerir correctamente a sua chegada. Assim, as Agências europeias¹²⁷ destacam peritos no âmbito técnico e operacional para auxiliar o registo e a gestão deste desafio.

Não obstante estes esforços, nota-se uma enorme falta de capacidade para fazer face às necessidades de todos os refugiados que chegam tanto à Grécia como a Itália, revelando indirectamente a insuficiente resposta da própria União Europeia. Na verdade, este é um problema comunitário, não interno, por ser uma matéria de decisão das instituições europeias, por afectar todo o território europeu, por se pretender que os refugiados sejam distribuídos através de um sistema de quotas pelos Estados Membros, e por a União ter de dedicar fundos para ajudar à sua recolocação interna. Assim, os dados sobre o número de pedidos de asilo¹²⁸ a cada membro da União – cujo total em 2015 atingiu 1,26 milhões¹²⁹ (dos quais 260.000 eram de cidadãos sírios), contrastando com os 563.000 pedidos em 2014¹³⁰ – não reflectem a realidade dos números que entram nas suas fronteiras, já que muitos continuam ilegais e por registar.

¹²⁷ Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, sucessora da Frontex, o EASO, Europol, entre outras;

¹²⁸ ‘Asylum seekers (or asylum applicants) are, in the EU context, individuals who have submitted an application for international protection, seeking either refugee status under the Geneva Convention or subsidiary protection status, in respect of which a final decision has not been taken yet’ - “An Economic Take on the Refugee Crisis - A Macroeconomic Assessment for the EU”, in *European Economy Institutional Papers* n.º. 33, relatório da Comissão Europeia, Julho 2016, p. 10. Acedido a 8 de Novembro de 2017 em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip033_en_2.pdf;

¹²⁹ “Asylum in the EU Member States – Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015”, Eurostat News release 44/2016, 4 de Março de 2016. Acedido a 28 de Novembro de 2017 em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>;

¹³⁰ Comissão Europeia, “An Economic Take on the Refugee Crisis”, p. 9 e 13;

Na primeira **Decisão – 2015/1523** –, pretendeu-se apelar ao voluntarismo e solidariedade dos Estados-Membros na recolocação de 40.000 refugiados e migrantes com clara necessidade de protecção internacional: 24.000 de Itália e 16.000 da Grécia. A segunda **Decisão – 2015/1601** –, determinou os critérios de recolocação obrigatória de 120.000 pessoas nos Estados que não estes dois. Deixava-se apenas a hipótese de invocar impedimentos temporários na recolocação de até 30% dos requerentes atribuídos, justificando com argumentos compatíveis com os valores fundamentais da União, previstos no artigo 2º do TUE. Se esta formulação foi adoptada no Verão de 2015 com urgência, em Dezembro do mesmo ano os números apontavam para 54 requerentes de asilo realocados da Grécia e 130 de Itália. A tabela seguinte apresenta o destino desses requerentes de asilo, realojados em seis países, quando o mecanismo de recolocação previa a transferência de 160.000 pessoas por 25 membros:

	Finlândia	França	Alemanha	Luxemburgo	Espanha	Suécia
Itália	49	19	11	-	12	39
Grécia	24	-	-	30	-	-

Tabela 5 – Número de recolocados da Itália e da Grécia noutros Estados-Membros

Fonte: CEPS (16 de Dezembro de 2015)

Os realojamentos apresentados, sob a égide de um programa de emergência, tiveram lugar entre Outubro e Dezembro de 2015. Assim, a adequabilidade do Programa de Recolocação, que começou a ser posto em prática em 2015 para acolher os requerentes de asilo nos Estados-Membros, foi determinada por esses números iniciais. Como astutamente comentam os autores Sergio Carrera, Steven Blockmans, Daniel Gros e Elspeth Guild, a este ritmo, para realojar as 160.000 pessoas que faziam parte do acordo inicial – 106.000 da Grécia e Itália e 54.000 da Hungria –, a União demoraria 750 anos a atingir os seus

objectivos¹³¹ (isto sem considerar o outro milhão de refugiados também já no espaço comunitário).

Quanto à introdução temporária dos controlos fronteiriços, de acordo com o sistema de Schengen¹³² este seria possível por motivos de ameaça grave à segurança interna ou à ordem pública¹³³. Ora, o aumento exponencial e contínuo do número de migrantes e refugiados motivou a tomada de medidas excepcionais nos países, como a construção de vedações ou a reintrodução temporária de controlo nas fronteiras internas.

Em suma, foram várias as manifestações legislativas que se fizeram aprovar em sede comunitária, como descrito, impondo aos seus membros procedimentos concretos e delineados nesta matéria de integração de refugiados ao nível interno. Contudo, pedir o acatamento das directivas europeias em qualquer tema não é simples, dificultando-se o empreendimento quando cada membro assume publicamente uma postura diferente, e por vezes oposta, em relação à recolocação de refugiados.

As duas Decisões mencionadas supra acabaram por causar um profundo sentimento de desunião na Europa, com a segunda a receber os votos contra da Hungria, República Checa, Eslováquia e Roménia, e ainda as abstenções da Polónia e Finlândia. O quarteto de Visegrado¹³⁴ recusou-se ainda abertamente a seguir as quotas de refugiados que lhes cabiam,

¹³¹ Carrera, Blockmans, Gros, Guild, “The EU’s Response to the Refugee Crisis”, p. 6;

¹³² “The Schengen Rules Explained”, ficha informativa da Comissão Europeia. Acedido a 22 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/the_schengen_rules_explained_20160210_en.pdf;

¹³³ O artigo 25º do Regulamento 2016/399 consagra que:

“1. Em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro no espaço sem controlos nas fronteiras internas, esse Estado-Membro pode reintroduzir, a título excepcional, o controlo em todas ou algumas partes específicas das suas fronteiras internas, por um período limitado não superior a 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave se a duração desta exceder 30 dias. O alcance e a duração da reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas não deve exceder o estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave.”

(...)

“4. A duração total da reintrodução do controlo das fronteiras internas, incluindo quaisquer prorrogações previstas (...), não pode exceder seis meses. Em circunstâncias excepcionais, (...), esse período total pode ser prorrogado pelo prazo máximo de dois anos (...);”

¹³⁴ Hungria, República Checa, Polónia e Eslováquia;

tendo a Hungria chegado mais longe ao levar, em Setembro de 2016, a questão a referendo, onde foi rejeitada a quota proposta em sede europeia.

Apesar da urgência da questão, o âmbito e amplitude do acolhimento de refugiados continua a ser um tema delicado na União, seja considerando individualmente cada membro, seja quando o assunto é levado a debate nos órgãos institucionais europeus. Nestas circunstâncias, é impossível encontrar uma solução que trate o problema eficazmente e seja inteiramente aceite e acatada por todos os Estados. Opte-se pela abertura das fronteiras e acolhimento de todos os refugiados, ou prefira-se fechar as fronteiras e impedir a sua passagem, haverá sempre oposição e falta de consenso numa solução intermédia adequada.

As dimensões social e económica da integração de refugiados têm sido amplamente negligenciadas, com meros contributos gerais e sem grande desenvolvimento interno¹³⁵. Ainda assim, peritos¹³⁶ apontam para que, se os custos com os refugiados aumentarem aquando da sua chegada, se os Governos investirem nas suas condições de vida, a curto-médio prazo o seu trabalho aumentaria o PIB nacional¹³⁷ e as expectativas de crescimento económico¹³⁸ e demográfico¹³⁹ – aumentando, portanto, também o número de contribuintes¹⁴⁰.

¹³⁵ Comissão Europeia, “European Economic Forecast”;

¹³⁶ Mete Foged, Giovanni Peri, “How immigrants and job mobility help low-skilled workers”, VOX, 19 de Abril de 2015, p. 19 e ss. Acedido a 21 de Fevereiro de 2018 em <https://voxeu.org/article/how-immigrants-and-job-mobility-help-low-skilled-workers>;

¹³⁷ “European Economic Forecast”, in *European Economy Institutional Papers* n.º 11, relatório da Comissão Europeia, Novembro de 2015. Acedido a 21 de Fevereiro de 2018 em <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/cab5eeda-9fd1-11e5-8781-01aa75ed71a1/language-en>;

¹³⁸ Shekhar AIYAR, et. al., “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”;

¹³⁹ “An Economic Take on the Refugee Crisis. A Macroeconomic Assessment for the EU”, in *European Economy Institutional Papers* n.º. 33, relatório da Comissão Europeia, Julho de 2016. Acedido a 21 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip033_en_2.pdf;

¹⁴⁰ “In the medium to long run, budgetary positions can improve [due to refugee influxes]. Research indicates that non EU migrants typically receive less in individual benefits than they contribute in taxes and social contributions,” – Jon Stone, “The refugee crisis is actually having ‘sizable’ economic benefits in European countries, EU says”, *Independent*, 5 de Novembro de 2015. Acedido a 21 de Fevereiro de 2018 em <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/the-refugee-crisis-will-actually-have-a-sizable-positive-economic-impact-on-european-countries-eu-a6722396.html>;

A gestão da crise de refugiados é um problema com solução, ou várias soluções. Mas a verdadeira perícia está em encontrar a resolução que seja seguida homogeneamente em todas as instâncias: internacional, europeia e nacional.

1.3 – Século XXI: o que está diferente?

Em áreas como o SECA, as diferentes visões dos Governos e as próprias tradições das Nações deixam-se revelar. O grau de investimento que se admite ser necessário para integrar os refugiados (no trabalho, na sociedade civil, nas escolas) é um dos principais entraves a uma opinião favorável ao acolhimento. Os nacionalismos que se têm revelado afastam os países de um modelo intergovernamental e supranacional que aceitaram e integraram com a adesão à União Europeia.

Os países do grupo de Visegrado, que integravam o antigo bloco soviético, mantêm uma tradição pouco multicultural e menos solidária que a generalidade da Europa Ocidental¹⁴¹. Sem experiência de acolhimento de refugiados desde que se tornaram independentes, e sem aparente memória da sua própria História do século XX, este grupo de países é o maior opositor dentro da União ao sistema de asilo e de quotas aprovado (sem unanimidade) pela Comissão¹⁴². A República Checa, a Hungria, a Polónia e a Eslováquia são os países da União com uma postura mais assertiva em relação ao sistema de quotas pensado para formalizar a partilha de encargos com os refugiados. Com uma cultura mais conservadora e menos acostumada às vagas migratórias e ao multiculturalismo, a população da Europa de Leste não partilha inteiramente da visão de solidariedade e responsabilidade que a União propõe. O que

¹⁴¹ Judy Dempsey, “Understanding Central Europe’s Opposition to Refugees”, *Judy Dempsey’s Strategic Europe*, Carnegie Europeu, 25 de Setembro de 2015. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=61404>;

¹⁴²

não equacionam é que o encerramento das fronteiras e rotas tem um efeito adverso de aumentar o tráfico de pessoas e o contrabando, não de diminuir os fluxos migratórios¹⁴³.

O Regulamento Dublin não estava pensado para ser accionado por uma crise humanitária desta dimensão, nem o Sistema Europeu Comum de Asilo tem como base o bem-estar dos refugiados, preocupando-se primeiro com os Estados-Membros – como se reflectiu depois no Acordo UE-Turquia. Os refugiados, por seu lado, ao não identificar qualquer vantagem em registar-se no Estado de entrada (onde teriam de esperar semanas ou meses até verem a sua candidatura decidida), entram ilegalmente e nessa condição permanecem até finalmente fazerem o pedido no país de destino, após dias de viagem dentro do Espaço Schengen.

Dito isto, o que demarca esta crise das provações do século XX? A guerra originou os fluxos de refugiados sentidos na Europa nestes dois séculos, e o número de pessoas que se viram obrigadas a abandonar as suas casas é já bastante semelhante. Não obstante, quem entra na Europa hoje, principalmente do Médio Oriente e Norte de África, são não apenas pessoas elegíveis de receber o estatuto de refugiado, com motivações políticas para sair do país, mas também migrantes económicos. Com aspirações de serem integrados e permanecer no país de acolhimento, há uma maior pressão para criar condições que prevejam uma estadia longa das pessoas. Deste modo, para não sobrecarregar o sistema interno dos países, identificou-se a necessidade de não permitir a entrada ou estadia das pessoas reconhecidas como migrantes económicos, autorizando apenas refugiados. Essa identificação não é, contudo, sempre clara, já que muitos saem do seu país para encontrar novas condições de vida porque não possuíam meios para sobreviver, o que poderá identificá-los também como refugiados. A linha que

¹⁴³ Thomas Spijkerboer, Maarten den Heijer, Jorrit Rijpma, “The systemic failure of the Common European Asylum System, as exemplified by the EU-Turkey deal”, *Thomas Spijkerboer*, 18 de Março de 2016. Acedido a 28 de Fevereiro de 2018 em <http://thomasspijkerboer.eu/thomas-blogs/the-systemic-failure-of-the-common-european-asylum-system-as-exemplified-by-the-eu-turkey-deal/>;

outro, onde fazem nova candidatura – e assim sucessivamente, até encontrarem um Estado onde ficar¹⁴⁷. Alguns factores que podem pesar na decisão de uma pessoa preferir ser acolhida num determinado Estado são também o grau de probabilidade de a sua candidatura ser aí aceite, os apoios que se oferecem aos refugiados, os benefícios sociais, as iniciativas e oportunidades de integração, e a opinião pública predominante. Note-se que cada Estado-Membro apresenta conjunturas singulares, estando longe de serem harmonizados os critérios de toda a União para receber pessoas, dificultando as decisões de acolhimento e integração pelas instituições comunitárias (que serão iguais para todos os países-membros).

Esta experiência de acolhimento de refugiados, que já conta vários anos e continuará a contar, não se gere com uma resposta simples e de curto prazo, antes requer uma mudança estrutural no sistema de acolhimento.

¹⁴⁷ Silvia Raithel, “The Common European Asylum System: Its History, Content, and Shortcomings”, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 37, 9 de Fevereiro de 2016. Acedido a 1 de Março de 2018 em <http://www.mjilonline.org/the-common-european-asylum-system-its-history-content-and-shortcomings/>;

CAPÍTULO IV

CASE STUDY: O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS SÍRIOS PELA SUÉCIA E HUNGRIA

1 – A resposta da Hungria

We have one message for refugees: Don't come!
Viktor Orbán (Setembro de 2015)¹

Notícias datadas de Setembro de 2017 deixam concluir que a postura da Hungria não sofreu alterações desde que a crise de refugiados se começou a fazer sentir na Europa. Desde 2015 que o Governo húngaro liderado por Viktor Orbán apresenta a chegada massiva de requerentes de asilo às suas fronteiras como um desafio a ser tratado ao nível policial e militar – por ameaçar a segurança e soberania nacionais – e não como uma crise humanitária que deve ser resolvida pela via da cooperação internacional e comunitária.

Uma pesquisa do *Pew Research Center* na Primavera de 2016² demonstrou que 82% dos húngaros acreditam que os refugiados constituem um encargo para o país, para o emprego e para a segurança social. Ainda, 76% acredita que a probabilidade de sofrerem um ataque terrorista aumentaria com o seu acolhimento (os resultados de um inquérito transposto no anexo 18 reflectem também o maior grau de insatisfação dos húngaros quando comparados com a média europeia).

Este descontentamento geral da população húngara pode ser em parte atribuído ao tipo de ideologia do seu líder político nesta matéria: no poder desde 2010, Viktor Orbán tornou-se a figura da luta contra o acolhimento de refugiados e implementação das recomendações

¹ Primeiro-Ministro da Hungria, Viktor Orbán, numa conferência de imprensa em Bruxelas a 3 de Setembro de 2015;

² Dorothy Manevich, “Hungarians share Europe’s embrace of democratic principles but are less tolerant of refugees, minorities”, Pew Research Center, 30 de Setembro de 2016. Acedido a 14 de Outubro de 2017 em <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/30/hungarians-share-europes-embrace-of-democratic-principles-but-are-less-tolerant-of-refugees-minorities/>;

europeias, recusando o princípio de solidariedade entre Estados-Membros invocado nas instituições europeias, negando o dever de receber refugiados na Hungria e de respeitar o direito de asilo conferido pelas cartas constitucionais internacionais. Veja-se um excerto do seu recente discurso de Fevereiro de 2018 sobre o Estado da Nação:

We must clearly state that we stand in solidarity with those Western Europeans and leaders who want to save their homelands and Christian culture (...). We shall never express solidarity with those European leaders who want to take Europe into a post-Christian and post-national era.

Viktor Orbán (2018)³

Aqui, Orbán demarca-se do que considera ser o “pensamento ocidental” de acolhimento de refugiados, de partilha de encargos (*burden sharing*) e defesa da solidariedade entre Estados, privilegiando antes o que diz ser a defesa dos interesses nacionais e o combate à islamização da Europa. Nesta óptica, ao recusar cooperar com as directrizes de asilo da União, a Hungria prefere uma gestão individual da crise migratória, o que tem significado a aprovação de medidas que impedem os requerentes de asilo de entrar ou permanecer nas suas fronteiras.

No início da sua governação, o partido *Fidesz*, liderado por Órban, criou mais de 700 leis que conferiam ao Governo controlo sobre todo o tipo de entidades – meios de comunicação, tribunais, universidades, autarquias, instituições religiosas –, fazendo também aprovar uma nova Constituição que atribuía ao Governo tais poderes⁴, e assim abrindo caminho a um regime iliberal e imperecível, em conflito com os direitos individuais que são bandeira da União Europeia.

Relativamente à questão da gestão da crise de refugiados, o referendo nacional de 2 de

³ Viktor Orbán, discurso sobre o Estado da Nação, 18 de Fevereiro de 2018. Acedido a 24 de Março de 2018 em <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/viktor-orban-s-state-of-the-nation-address>;

⁴ Com maioria no Parlamento húngaro, o partido *Fidesz* fez aprovar a constituição sem necessidade de debate com a oposição nem com referendo popular. A Freedom House faz uma análise da “democracia iliberal” criada na Hungria desde que Orbán é Primeiro-Ministro – “The Rise of ‘Illiberal Democracy’”, análise da Freedom House. Acedido a 24 de Março de 2018 em <https://freedomhouse.org/report/modern-authoritarianism-illiberal-democracies>;

Outubro de 2016 permitiu aos eleitores votarem se concordavam ou não que a União Europeia “detivesse o direito de impor o acolhimento obrigatório de cidadãos não-húngaros no país sem o consentimento do Parlamento”. Orbán demarcou a sua posição ao criar uma campanha pela recusa da aceitação de uma quota de refugiados, facilitando a milhões de húngaros um documento de dezoito páginas que defende que uma recolocação forçada de requerentes de asilo prejudicaria a cultura e tradições do país, gerando uma imagem pouco objectiva da crise que passava a mensagem de que os refugiados iriam condenar o futuro da Europa, identificando-os com terroristas ⁵. Recorreu ainda a cartazes que ostentavam frases descontextualizadas, com premissas duvidosas e sem prova de veracidade, como:

“Did you know that since the beginning of the immigration crisis more than 300 people died as a result of terror attacks in Europe?”,

“Did you know that Brussels wants to settle a whole city’s worth of illegal immigrants in Hungary?” ou

“Did you know that since the beginning of the immigration crisis the harassment of women has risen sharply in Europe?”⁶

A televisão húngara foi instruída para não exibir imagens de crianças ou pessoas debilitadas para evitar o sentimento de simpatia e compaixão, revelando antes estrangeiros enraivecidas, o que beneficiou o seu propósito de criar apoio para a sua expulsão⁷. Confiando na informação pública, a população húngara aceitou a veracidade destes argumentos e apoiou, na sua maioria, as políticas do Governo.

Não obstante, a oposição política tem feito notar a sua existência. O *outdoor* com a frase “Did you know that the average Hungarian sees more UFOs than refugees in a lifetime?”⁸ é um dos exemplos da campanha satírica do partido activista húngaro “Cão de duas caudas”,

⁵ Matthew Kaminski, “All the terrorists are migrants”, *Politico*, 23 de Novembro de 2015. Acedido a 26 de Março de 2018 em <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-interview-terrorists-migrants-eu-russia-putin-borders-schengen/>;

⁶ “Anti-immigration propaganda dominates state media coverage of Olympic Games”, *The Budapest Beacon*, 11 de Agosto de 2016. Acedido a 15 de Agosto de 2018 em <https://budapestbeacon.com/state-media-coverage-of-olympic-games-replete-with-anti-immigrant-propaganda/>;

⁷ “Hungary”, Freedom House. Acedido a 26 de Março de 2018 em <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/hungary>;

⁸ Alguns dos cartazes podem ser consultados em húngaro a partir do website <http://ketfarkukutya.com/?p=1523>;

que utiliza o humor como arma política para se opôr ao discurso anti-imigração exposto pelo seu Primeiro-Ministro. Contudo, a maioria dos cidadãos húngaros preferiu os argumentos do partido *Fidesz*⁹, que mantinha cartazes em húngaro – orientados assim para os nacionais e não para os imigrantes – que ostentavam “Se vens para a Hungria, não vais ficar com o trabalho dos húngaros”, repetindo a estratégia de evitar empatia pela situação dos recém-chegados¹⁰.

Apesar destes esforços do Governo – inclusivamente no modo tendencioso de colocação da questão a referendo: “Do you want the European Union to be able to prescribe the mandatory settlement of non-Hungarian citizens in Hungary even without the consent of Parliament?”¹¹ –, o referendo não conseguiu alcançar o quórum exigido por lei de 50% de eleitores para ser vinculativo – apenas 41,3% votou. Porém, segundo o Governo, dado que 98% dos votantes escolheu o “não” como resposta, esse obstáculo constitucional poderia ser ultrapassado e iniciou-se um pacote de medidas anti-refugiados¹².

1.1 – Situação na fronteira húngara

Expostas as linhas gerais das ideias do Governo para gerir os fluxos de refugiados, note-se agora que o seu programa de cariz anti-imigratório teve início em Setembro de 2015, quando o Governo eslovaco fechou as suas fronteiras externas a todos os que não apresentassem vistos válidos, bloqueando assim definitivamente a rota dos Balcãs para a Europa Ocidental. Juntava-se assim ao bloco da Macedónia, Sérvia, Eslovénia e Croácia nas

⁹ O Primeiro-Ministro Viktor Orbán colocou a situação nos seguintes termos num artigo publicado no jornal alemão *Allgemeine Zeitung* “Let us not forget, that those arriving have been raised in another religion, and represent a radically different culture. Most of them are not Christians, but Muslims. Is it not worrying in itself that European Christianity is now barely able to keep Europe Christian? If we lose sight of this, the idea of Europe could become a minority interest in its own continent.” – Eleni Kounalakis, “Hungary’s Xenophobic Response”, *The New York Times*, 6 de Setembro de 2015. Acedido a 11 de Janeiro de 2018 em <https://www.nytimes.com/2015/09/07/opinion/hungarys-xenophobic-response.html>;

¹⁰ Kounalakis, “Hungary’s Xenophobic Response”;

¹¹ Camila Domonoske, “Hungary’s Referendum On Refugee Resettlement Is Overwhelming – But Invalid”, *NPR*, 3 de Outubro de 2016. Acedido a 26 de Março de 2018 em <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2016/10/03/496376263/hungarian-referendum-on-refugees-is-overwhelming-but-invalid>;

¹² “New country reports on asylum and integration of refugees in Europe”, The European Council on Refugees and Exiles, 6 de Fevereiro de 2017. Acedido a 27 de Março de 2018 em <https://www.ecre.org/new-country-reports-on-asylum-and-integration-of-refugees/>;

suas restrições fronteiriças, que desviavam até aí a rota para a Hungria. Antecipando uma situação mais alarmante, o Governo tinha já aprovado emendas à lei ao introduzir o conceito de “crise de migração massiva”, que permitia que o Governo declarasse o estado de emergência por seis meses, renováveis se se registassem números muito elevados de migrantes a tentarem passar a fronteira nacional¹³. A 14 de Setembro de 2015 o Governo declarou esse estado de emergência, ameaçando com pena de prisão qualquer entrada no país de forma ilegal.

Nesse ano, foram implementadas várias medidas para evitar a entrada de refugiados, como a construção de vedações na fronteira com a Sérvia a 15 de Julho, o seu patrulhamento por soldados e cães (dado que os dois muros poderiam ser, e foram, transpostos com relativa facilidade pelos refugiados), o recurso à violência e ao uso de gás lacrimogénico, de dispositivos pirotécnicos, a balas de borracha e canhões de água para afastar os recém-chegados¹⁴. Mais tarde, de modo a garantir a eficácia destas acções, o Governo reforçou em 1.500 os polícias que patrulhavam a sua fronteira de 175 quilómetros com a Sérvia. Tal revelou-se insuficiente, já que centenas de refugiados foram detidos ao tentar atravessar a vedação, ultrapassando as 1.000 passagens em 15 dias. A maioria ficou impedida de entrar na zona Schengen pelo período de um ano.

Em Setembro de 2015, a Hungria já tinha recebido 170.000 pedidos de asilo – dos quais dois terços eram justificados pela guerra na Síria, Iraque e Afeganistão. Nesse ano, mais de 411.500 pessoas tentaram passar a fronteira húngara irregularmente¹⁵, mas a partir da construção do muro viram as suas tentativas frustradas ao ficar no limite da fronteira. Ainda,

¹³ Amnistia Internacional, “Fenced Out” - Em números, poderia ser declarada a crise de migração massiva se:

- O número de registos de candidaturas a asilo por dia ultrapassasse as 500 numa média mensal, ou as 750 numa média de duas semanas consecutivas, ou as 800 numa média semanal;
- O número de requerentes de asilo mantidos nas zonas de trânsito por dia ultrapassasse os 1000 numa média mensal, ou os 1500 numa média de duas semanas consecutivas, ou os 2000 numa média semanal;
- Houver uma circunstância que coloque em risco a segurança da instalação dos refugiados decorrente dessa crise, em especial no caso de actos violentos cometidos nos centros de acolhimento.

¹⁴ Relatórios da ONG *Hungarian Helsinki Committee*;

¹⁵ “Migration Issues in Hungary”, International Organization for Migration, actualizada a 23 de Fevereiro de 2018. Acedido a 29 de Março de 2018 em <http://www.iom.hu/migration-issues-hungary>;

dado que ao chegar à Hungria, o seu percurso passava pela Sérvia, país terceiro seguro (de acordo com a lei húngara¹⁶), viam-se depois restituídos a esse país – tornando praticamente impossível obter asilo internacional na Hungria. Esta identificação da Sérvia como segura em matéria de protecção internacional é única na União, dado que viola o artigo 33º da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado (proibição de expulsão)¹⁷, o artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (proibição da tortura)¹⁸, e os artigos 18º (direito de asilo)¹⁹ e 19º (protecção em caso de afastamento, expulsão ou extradição)²⁰ da Carta da União Europeia²¹. De facto, a legislação húngara determina que uma candidatura a asilo não é admissível se a pessoa tiver viajado através de um país terceiro seguro²² (como seria a Sérvia) ou se tiver adquirido protecção num país terceiro que estaria disposto a readmiti-la. Contudo, a Sérvia não apresenta condições para garantir os direitos fundamentais às pessoas que recebe em necessidade de protecção. Os países que, conscientes dessa situação, devolvem migrantes e refugiados a esse Estado terão de ser responsabilizados por qualquer violação a esses direitos, dado que os colocaram nessa posição precária, e por terem vedado a possibilidade de alcançarem o seu país de destino.

¹⁶ Decreto do Governo 191/2015 (VII 21). Contudo, a Sérvia não estava incluída na lista do resto da Europa, da Agência da ONU para os Refugiados, da Amnistia Internacional, da Human Rights Watch, já que, apesar da Sérvia não estar a viver um conflito armado de momento, não pode ser considerada como um país terceiro seguro dado que a vida e liberdade dos refugiados nesse território estão em risco pelo inadequado sistema de asilo, inexistência de protecção internacional efectiva, más condições de detenção, entre outras violações dos direitos fundamentais – Hungarian Helsinki Committee, “Opinion on the Governments amendments to criminal law”, p. 1;

¹⁷ Artigo 33º da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado - “1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.”;

¹⁸ artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos – “Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes”;

¹⁹ Artigo 18º da Carta da União Europeia – “É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra (...) e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia”;

²⁰ Artigo 19º da Carta da União Europeia – “1. São proibidas as expulsões colectivas.

2. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratamentos ou penas desumanos ou degradantes”;

²¹ Laura Bacon, “To What Extent Can the Right to Asylum Be Limited by a State’s Sovereign Right to Control Its Borders? A Comparative Assessment of the Lawfulness of European National Asylum Law and Procedure”, in *A State’s Sovereign Right to Control its Borders*, Auckland University Law Review, p. 89;

²² “Country Report: Hungary”, *Aida e Hungarian Helsinki Committee* (2016), p. 15;

Para aqueles que esperam durante dias ou semanas nos centros de recepção de migrantes pela decisão relativa ao pedido de asilo, as condições mantêm-se – talvez deliberadamente – inadequadas. A título de exemplo, o centro de Debrecen, preparado para receber 800 pessoas, chegou a ter 1.800; o de Bicske tem albergado cerca de 1.200, quando está equipado com apenas 450 camas. As condições de higiene não cumprem certos requisitos mínimos, faltando chuveiros e lavatórios²³.

Ainda, as emendas à lei de asilo húngara permitiram que se possa constranger os requerentes a contactar o seu país de origem durante o procedimento de análise do seu pedido para estabelecer a sua identidade ou obter um documento de identificação. Contudo, a maioria chega às fronteiras europeias sem essa documentação: ou porque ao fugir do país não conseguiram levá-la, ou porque lhes foi exigida a sua entrega pelo traficante que tratou da sua viagem até à Europa; ou porque o seu país não adoptou um modelo de identificação semelhante ao europeu (como é o caso do Afeganistão e da Somália); ou ainda porque sem esses documentos teriam maiores e melhores hipóteses de conseguir asilo. Esta exigência de requerer uma identificação pessoal em apenas alguns dias parece ser propositadamente irrealista, dado que, se é difícil estabelecer contacto com as autoridades competentes do seu país de origem (em conflito), ou com a família que poderia ter tal identificação, torna-se impossível consegui-la numa questão de dias quando a sua viagem demorou semanas. Estas medidas violam também em si as proibições das leis de asilo comunitárias (que referem que se deve considerar a documentação de que o requerente disponha no momento da candidatura a asilo)²⁴.

²³ “Building A Legal Fence – Changes to Hungarian asylum law jeopardise access to protection in Hungary”, Information note, Hungarian Helsinki Committee, 7 de Agosto de 2015, p. 6. Acedido a 5 de Setembro de 2017 em <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HU-asylum-law-amendment-2015-August-info-note.pdf>;

²⁴ Directiva 2013/32/UE de 26 de Junho, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional:

Artigo 12º: Garantias dos requerentes – “1. Relativamente aos procedimentos previstos no Capítulo III, os Estados-Membros asseguram que todos os requerentes beneficiem das garantias seguintes:

a) Ser informados (...) do procedimento a seguir e dos respectivos direitos e obrigações durante o processo (...). Os requerentes devem ser informados acerca dos prazos, dos meios ao seu dispor para cumprirem a obrigação de

O direito de pedir recurso da decisão judicial em primeira instância de recusa de pedido de asilo – prerrogativa da União Europeia – foi também bastante diminuído pela legislação húngara (ver anexo 19). As decisões de recusa são quase automáticas, os organismos nacionais constroem os refugiados a assinar uma declaração em que dizem recusar a decisão, não considerando os seus argumentos, para depois os juízes voltarem a indeferir o pedido – sem se garantir o acesso a informação ou a aconselhamento jurídico profissional nestas zonas de trânsito, onde o pedido deve ser inicialmente formulado²⁵.

Por seu lado, para tomar as decisões no curto espaço de tempo, os juízes não têm tempo de ouvir os requerentes, de pedir um intérprete, de receber o historial físico e psicológico do candidato. Os que têm em mãos um processo de revisão de recusa de pedido de asilo não têm poder de alterar essa sentença (que requererá um outro procedimento) por deterem apenas poderes administrativos²⁶. Deste modo, o próprio processo de revisão judicial está formulado para evitar as obrigações legais exigidas à Hungria enquanto membro da União Europeia. Acrescenta ainda a *Hungarian Helsinki Committee* (ONG que apoia os refugiados na fronteira húngara) que a proibição de repulsão é também contornada ao considerar as zonas de trânsito, onde os pedidos de asilo são obrigatoriamente formulados, como “terra de ninguém” (i.e., como não sendo território húngaro), e portanto as devoluções de pessoas à Sérvia não são consideradas como um “regresso forçado”. Contudo, em Direito Internacional não está

apresentação dos elementos a que se refere o artigo 4º da Directiva 2011/95/UE, bem como das consequências de uma retirada explícita ou implícita do pedido. Estas informações devem ser dadas a tempo de lhes permitir exercer os direitos garantidos (...);

Artigo 13º, Obrigações dos requerentes, “2. Em especial, os Estados-Membros podem prever que:
(...)

b) Os requerentes devam entregar os documentos em sua posse relevantes para a apreciação do pedido, como os passaportes;”;

Directiva 2011/95/UE de 13 de Dezembro, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, artigo 4º: apreciação dos factos e circunstâncias, “(...) 2. Os elementos mencionados no n.º 1 consistem nas declarações do requerente e em toda a documentação de que o requerente disponha (...);”;

²⁵ Hungarian Helsinki Committee, “No Country For Refugees”, p. 4;

²⁶ Hungarian Helsinki Committee, “No Country For Refugees”, p. 3;

previsto o conceito de “terra de ninguém”, podendo-se identificar aqui uma nova violação das disposições internacionais.

Em suma, o Governo húngaro criou impedimentos físicos e legais para dissuadir a entrada de requerentes de asilo através da:

- construção de um muro ao longo da fronteira com a Sérvia²⁷ (por onde chegavam a maioria das pessoas para entrar no Espaço Schengen);
- obrigatoriedade de submeter as candidaturas a asilo nos pontos de trânsito (“terras de ninguém”)²⁸;
- restrição do acesso a essas zonas, forçando os requerentes a aguardar nas fronteiras, sem comida, abrigo ou condições de higiene²⁹;
- obrigação de os candidatos terem de contactar alguém do seu país de origem para obter provas da sua identidade, colocando-os em risco de serem identificados nesse contacto³⁰.

No seguimento do muro construído na fronteira com a Sérvia em Setembro de 2015, a 16 de Outubro, outro foi erguido na fronteira com a Croácia. Foram ainda erigidas “zonas de trânsito” enquanto parte da vedação, única forma de entrar no país. As autoridades foram instruídas para não registarem nem aceitarem candidaturas a asilo de quem fosse detido a tentar entrar de forma irregular, sendo antes conduzidos para o outro lado da fronteira sem quaisquer procedimentos ou protecção³¹. Tal viola o direito de pedir protecção internacional, universalmente aceite³².

²⁷ Hungarian Helsinki Committee, “No Country For Refugees”;

²⁸ Hungarian Helsinki Committee, “No Country For Refugees”: “The ‘transit zones’ are ‘where immigration and asylum procedures are conducted and where buildings required for conducting such procedures and housing migrants and asylum-seekers are located’;

²⁹ Hungarian Helsinki Committee, “No Country For Refugees”;

³⁰ “Hungary Asylum Law may deny refugees access to protection”, *The Budapest Beacon*, (7 de agosto de 2015);

³¹ “Country Report: Hungary”, *Aida e Hungarian Helsinki Committee* (2016), p. 17;

³² Artigo 14º, n. 1 da DUDH: “Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e beneficiar de asilo em outros países”;

O exposto leva a concluir que tal direito de contestar a primeira decisão é puramente formal, e na prática inefectivo ou inexistente. Ou seja, o direito de ser ouvido durante o processo de decisão ou recurso para pedir o estatuto de refugiado, constante na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, é violado³³. Os refugiados que permaneceram na Hungria à espera de uma resposta ao seu pedido de asilo vivem em campos de livre circulação durante o dia, ou detidos sem liberdade de deslocação por o tribunal considerar essa detenção necessária.

Porém, mesmo estes primeiros viram a sua situação sofrer um revés: o direito de liberdade de circulação para os que tinham o seu processo pendente foi-lhes retirado a 12 de Janeiro de 2016 pelo Chefe de Gabinete do Primeiro-Ministro, János Lázár. Tal decisão contribuiu para que estes campos de refugiados fossem referidos como “centros de detenção”, mas Budapeste nega essa acusação por considerar que há sempre o direito de voltar para trás. Ou seja, não deixarão entrar ninguém na União até o seu processo ser definitivamente aprovado, mas as pessoas terão sempre a liberdade de voltar ao seu país.

Devido a esta conjuntura, apenas 146 dos 177.135 requerentes de asilo na Hungria conseguiram o deferimento do seu pedido em 2015, de acordo com dados oficiais do Governo húngaro, somando 362 pessoas a quem foi concedida residência e autorização para permanecer no país³⁴.

1.2 – Consequências externas da postura do Governo Húngaro

Se as vedações descritas são um fracasso físico, são um sucesso nacional para a propaganda de Governo, cujo Primeiro-Ministro preserva desde 2014 o objectivo político de

³³ Artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, “Direito a uma boa administração” - “N. 2: Este direito compreende, nomeadamente:

- o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;
- (...)
- a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as duas decisões.”;

³⁴ Patrick Strickland, “Refugee crisis: Hungary sends more troops to border”, *Al Jazeera*, 10 de Março de 2016. Acedido a 11 de Janeiro de 2018 em <http://www.aljazeera.com/news/2016/03/refugee-crisis-hungary-sends-troops-border-160309134453267.html>;

manter afastados os refugiados (que generaliza como “terroristas”), e deste modo “mantendo o país seguro de ataques desta natureza”. Neste sentido, a Hungria assegurou uma certa influência na agenda europeia com a sua ideia de que a melhor maneira de combater a crise de refugiados seria não deixar que estes entrassem³⁵, já que, nos seus termos populistas, “basicamente, toda a gente que entra na União Europeia enquanto migrante, entra ilegalmente”³⁶.

Todas estas posições levaram, em Novembro de 2016, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Luxemburgo, Jean Asselborn, a propôr que a Hungria fosse afastada temporariamente da União Europeia³⁷ (ou, mantendo-se esta linha de discurso, definitivamente) por não respeitar os princípios básicos que a regem: a Democracia, o respeito pela vida e dignidade humana, a solidariedade entre membros. A informação “de terreno” publicada em relatórios de várias ONG (como o ACNUR³⁸, a Amnistia Internacional³⁹, os Médicos Sem Fronteiras, o *The Hungarian Helsinki Committee*⁴⁰, a *Human Rights Watch*, o *Asylum Information Database*⁴¹) descrevem o comportamento dos polícias húngaros que vigiam a fronteira como sendo pouco respeitadores dos direitos dos refugiados. Apontam exemplos como a extensão informal da “regra dos oito quilómetros” (violando tanto o Direito Internacional como o direito húngaro), relatam que, em muitos casos, as informações são

³⁵ “What was denounced as insane is starting to rule the agenda. You have to stop migration beyond Europe’s borders. The recognition is very welcome.”, Zoltan Kovacs, porta-voz do Governo Húngaro;

³⁶ Zoltan Kovacs, porta-voz do Governo de Viktor Orban – Tom McTague, “Hungary hardens immigration line”, *Politico*, 2 de Julho de 2017. Acedido a 14 de Outubro de 2017 em <https://www.politico.eu/article/hungarys-new-hardline-immigration-scheme-viktor-orban-refugees-migration-crisis-europe/>;

³⁷ Numa entrevista ao jornal alemão *Die Welt*, acessível em <https://www.welt.de/politik/ausland/article158094135/Asselborn-fordert-Ausschluss-Ungarns-aus-der-EU.html>;

³⁸ Zsolt Balla, “UNHCR concerned Hungary pushing asylum seekers back to Serbia”, ACNUR, 15 de Julho de 2016. Acedido a 5 de Novembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/5788c85a4/unhcr-concerned-hungary-pushing-asylum-seekers-serbia.html>;

³⁹ “Stranded Hope – Hungary’s sustained attack on the rights of refugees and migrants”, relatório da Amnistia Internacional, 2016. Acedido a 8 de Outubro de 2017 em https://www.amnestyusa.org/files/stranded_hope_eur2748642016_0.pdf;

⁴⁰ Hungarian Helsinki Committee, “Hungary: Access denied”;

⁴¹ “Country Report: Hungary”, relatório da Aida e Hungarian Helsinki Committee, 2016. Acedido a 17 de Setembro de 2017 em <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-info-update-push-backs-brutality-14-July-2016.pdf>;

dadas aos refugiados em húngaro ou inglês, línguas que não dominam⁴². Ainda, aos que esperaram para entrar pelas vias de acesso legais na Hungria, é-lhes frequentemente negada água até darem os seus dados e impressões digitais para o sistema Eurodac⁴³.

A 13 de Junho de 2017, a Comissão apresentou no Tribunal Europeu três procedimentos de infracção contra a Hungria, Polónia e República Checa por estas se recusarem a implementar as directivas comunitárias de acolhimento de refugiados. A resposta foi de “recusa a ceder a chantagem”, argumentando que os migrantes não necessitavam na verdade de protecção internacional, e que a decisão de impôr uma quota era ilegal.

European leaders need to get organized, not “Orbánized”
John Dalhuisen (Março de 2016)⁴⁴

A Hungria representa aqui uma facção da União que propõe uma “Europa sem refugiados”, recusando implementar os diferentes mecanismos que compõe o SECA. Escolhido pela sua consistência nas políticas e discursos populistas e nacionalistas em matérias como o acolhimento de refugiados, o país tem entrado em choque com as instituições comunitárias, colocando em causa, inclusivamente, a sua permanência como membro da União Europeia por conflito de posições e desobediência às directivas.

Por outro lado, será apresentado o caso da Suécia como exemplo de políticas integradoras de refugiados que, em vários aspectos, ultrapassam o requerido pela Comissão Europeia. Analisa-se também uma certa evolução no modo de acolhimento, tanto impulsionado pelo Governo como pela sociedade civil sueca, que apoiará as conclusões do capítulo seguinte quanto ao futuro da Europa.

⁴² Em violação do artigo 12º da Directiva 2013/32/UE, “Garantias dos requerentes”: “1. Relativamente aos procedimentos previstos no Capítulo III, os Estados-Membros asseguram que todos os requerentes beneficiem das garantias seguintes:

a) Ser informados, numa língua que compreendam ou que seja razoável presumir que compreendam, do procedimento a seguir e dos respectivos direitos e obrigações durante o processo, bem como das eventuais consequências do não cumprimento dessas obrigações e da sua falta de cooperação com as autoridades. (...)”;

⁴³ Aida e Hungarian Helsinki Committee, “Country Report: Hungary”, p. 26;

⁴⁴ “Hungary: Appalling Treatment of Asylum-Seekers a deliberate populist ploy”, Amnistia Internacional, 27 de Setembro de 2016. Acedido a 30 de Março de 2018 em <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/09/hungary-appalling-treatment-of-asylum-seekers-a-deliberate-populist-ploy/>;

Este segundo caso sublinhará as diferenças territoriais no seio da União que, sendo dirigida por um modelo intergovernamental, esforça-se, hoje com maior evidência, para evitar o impasse ao nível legislativo face às várias posturas, tradições e interesses mantidos pelos países que integra.

2 – A resposta da Suécia

A Suécia demarcou-se no início desta crise humanitária como um dos países mais atractivos para os refugiados, sendo o território com maior taxa de acolhimento relativa. Ao contrário do exemplo húngaro, a sociedade civil sueca tem-se demonstrado complacente face à situação dos refugiados que chegam às suas fronteiras, ainda que haja já um sobrecarregamento para a população e para o Estado dos custos associados a essa recepção – cerca de 12,4% dos candidatos que chegaram à Europa foram recebidos por este país⁴⁵.

Como retrata a tabela seguinte, o número de candidatos a asilo na Suécia tem registado um crescimento acelerado desde 2012, com o início da crise de refugiados, até se verificarem as consequências do fluxo massivo que entrou na Europa em 2015, sendo este país um dos mais procurados:

Ano	2012	2013	2014	2015
Número de pedidos de asilo	7.920	16.540	30.750	162.877 (dos quais 51.338 eram nacionais sírios)

Tabela 6 – Número de pedidos de asilo na Suécia entre 2012 e 2015

Fonte: Eurostat News (2016)⁴⁶

⁴⁵ Eurostat News, Release 44/2016, 4 de Março de 2016;

⁴⁶ Eurostat News, Release 44/2016;

Neste sentido, a Suécia é aqui patenteada numa vertente oposta à analisada no ponto anterior, sendo apresentada como exemplo do cumprimento do dever de solidariedade europeu que se defendeu não existir na Hungria.

A Suécia é, em primeiro lugar, um país que tradicionalmente tem acolhido refugiados em situações de conflito⁴⁷. À parte do mecanismo de recolocação, os países nórdicos estão também a trabalhar com o ACNUR na sua proposta de uma quota de reinstalação de refugiados que se encontrem fora do espaço europeu⁴⁸.

Considerando apenas 2014, a Suécia recebeu 8,4 candidatos por cada mil habitantes, sendo o país com o maior número de pedidos *per capita* (apesar de a Alemanha levar a vantagem numérica), seguido da Hungria (4,3 pedidos por cada mil habitantes) e da Áustria (3,3)⁴⁹. Também em 2015 assumiu a liderança em termos relativos quanto ao número de pessoas acolhidas: de acordo com o Eurostat, no segundo trimestre de 2015 a Suécia recebeu 1.467 candidaturas por cada milhão de habitantes, consolidando-se como o maior fluxo de pessoas recebido na sua história (contando a Alemanha com 997 candidaturas por cada milhão de cidadãos⁵⁰). Ainda, entre Outubro e Novembro desse ano estima-se que 75.922 pessoas tenham pedido asilo na Suécia⁵¹.

⁴⁷ Na IIGM, por exemplo, recebeu, sem grande oposição interna, indivíduos dos países do Báltico e sobreviventes do Holocausto, seguindo-se imigrantes do Mediterrâneo e da ex-Jugoslávia. Depois disso, conflitos na América Latina, como no Chile, também se fizeram sentir na chegada de refugiados ao país, bem como no Médio Oriente (a guerra entre Israel e o Irão, a guerra no Afeganistão), no Corno de África e nos Balcãs - Anders Widfeldt, “Sweden. From deviant case to populist radical right hotbed?” in *The European Mainstream and the Populist Radical Right*, ed. Pontus Odmalm and Eve Hepburn (Oxon e Nova Iorque: Routledge, 2017), pp. 131-132;

⁴⁸ Carl Nilsson, “The European Refugee Crisis: The Need for Long-term Policies and Lessons from the Nordic Region”, *Center for Strategic & International Studies*, 20 de Novembro de 2015. Acedido a 3 de Abril de 2018 em <https://www.csis.org/analysis/european-refugee-crisis-need-long-term-policies-and-lessons-nordic-region>;

⁴⁹ Eurostat, 2015;

⁵⁰ Nilsson, “The European Refugee Crisis”;

⁵¹ “Statistics for 2015”, Migrationsverket (Swedish Migration Agency). Informação disponível em <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Statistics/2015.html>;

De referir também que a Suécia tem um modelo de integração global⁵² que abrange as vertentes de: integração social e cívica, habitação, mercado de trabalho, serviço de saúde, educação, cultura. Esta visão global sobre a estratégia de acolhimento de refugiados e a sua efectiva implementação é um caso incomum, não só na Europa como a nível global, na medida em que existe uma real preocupação com a integração.

2.1 – A percepção sueca da integração de refugiados

Não obstante o exposto, o discurso deste Estado sofreu algumas variações com o agravar da sua situação interna nesta matéria, no sentido em que se foi evidenciando com maior intensidade a desproporção no número de refugiados acolhidos entre os Estados-Membros.

O Governo sueco tem em conta as indicações, como as propostas pela OCDE, no âmbito da importância do incentivo às crianças imigrantes a estudar e na criação de condições para que os jovens e adultos trabalhem. Ainda, o investimento do poder local e da sociedade civil na integração durante o processo de asilo, num esforço proactivo de evitar a discriminação, é da maior importância para que os refugiados não se tornem num encargo nem se sintam marginais. Agilizar o processo de entrada no mercado laboral, uma melhor validação cultural, um maior número de iniciativas educativas e o ensino da língua sueca são exemplos de medidas que o Governo tem vindo a implementar há vários anos⁵³.

Estes pesados encargos, sem apoio suficiente da União Europeia, deixaram a Suécia com grandes dificuldades em oferecer iguais benefícios a todos os recém-chegados que

⁵² Peter Scholten, et. al., “Policy Innovation in Refugee Integration?”, relatório da Erasmus University Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Agosto de 2017, pp. 32 a 36. Acedido a 4 de Abril de 2018 em <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/11/03/innovatieve-beleidspraktijken-integratiebeleid>;

⁵³ “OECD: Sweden on the right track to better introduction of new arrivals”, Government Offices of Sweden, 13 de Maio de 2016. Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <http://www.government.se/press-releases/2016/05/oecd-sweden-on-the-right-track-to-better-introduction-of-new-arrivals/>;

diariamente atravessam a sua fronteira⁵⁴. Face ao aumento das despesas com o acolhimento, começaram a surgir vozes discordantes deste tipo de abordagem: o Partido Democrata Sueco (de extrema direita) apelou ao fim da “generosidade”, contra a posição do Governo de que os princípios humanitários devem ser mantidos em qualquer situação, acusando ainda a negligência de outros Estados-Membros como a causa da crise interna em vigor. Como referiu o Director de Comunicação da Agência Sueca para a Migração, Fredrik Bengtsson:

The big problem is in Europe. There are so many different asylum systems (...) so of course [refugees] are making the rational decision about where they want to go. The key for this question is not for Sweden to lower their standards, it's for other people to raise theirs⁵⁵.

Por outro lado, os discursos públicos cada vez mais frequentes dos opositores às políticas de integração de refugiados acabaram por se reflectir no grau de disponibilidade da população para intervir a favor dos refugiados. Assim, enquanto demonstração desse descontentamento com o número elevado de pessoas que procuravam asilo na Suécia, foi repetida uma mesma pergunta a uma amostra de cidadãos suecos em 2015 e 2016:

⁵⁴ O país tem vários pontos de registo regionais distribuídos pelo território: a Sul, Este, Oeste, Norte, Centro e em Estocolmo, de modo a que a Agência para a Migração possa gerir melhor o fluxo migratório e o respeito pela lei: neles, processam os pedidos de asilo, de trabalho, de turismo e de estudo. A partir daí, são encaminhados para uma Unidade de Candidatura para preencher o requerimento de asilo, fornecerem dados, receberem informação, e serem entrevistados - Matthew Weaver, Patrick Kingsley, Ashifa Kassam, “Sweden introduces border checks as refugee crisis grows”, *The Guardian*, 12 de Novembro de 2015. Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/12/refugee-crisis-sweden-introduces-border-checks>;

⁵⁵ “As refugee crisis grows, Sweden introduces border checks”, *Homeland Security News Wire*, 12 de Novembro de 2015. Acedido a 4 de Abril de 2018 em <http://www.homelandsecuritynewswire.com/dr20151112-as-refugee-crisis-grows-sweden-introduces-border-checks>;

“Ajudaria um requerente de asilo na Suécia?”

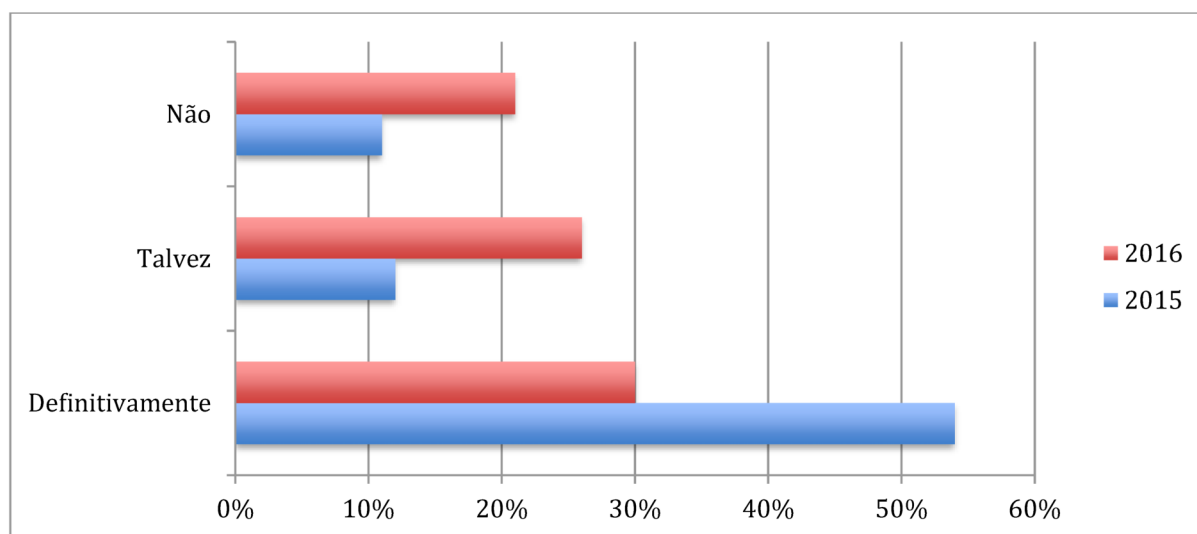


Gráfico 5 – Resposta à pergunta “Ajudaria um requerente de asilo na Suécia?” em 2015 e 2016

Fonte: The Atlas (2016)⁵⁶

Em 2015, 54% respondeu “definitivamente sim” quando questionado se ajudaria um requerente de asilo no seu país; em 2016, esse número descia para 30%. Também à pergunta “Acha que a Suécia deveria receber mais ou menos requerentes de asilo?”, os que responderam “mais” passaram de 31% para 13% de 2015 para 2016, e os que responderam “menos” representavam 34% em 2015, passando a 60% em 2016, como traduz o gráfico seguinte:

⁵⁶ Aamma Mohdin, “Charts by Aamna Mohdin”, *The Atlas*, 7 de Setembro de 2016. Acedido a 13 de Janeiro de 2018 em <https://www.theatlas.com/user/aamnaqz>;

“Acha que a Suécia deveria receber mais ou menos requerentes de asilo?”

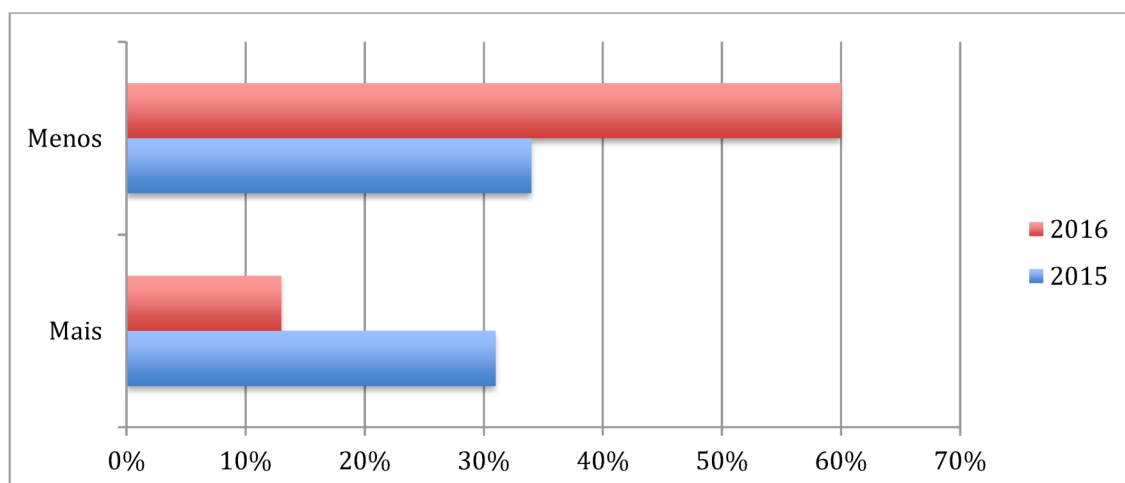


Gráfico 6 - Resposta à pergunta “Acha que a Suécia deveria receber mais ou menos requerentes de asilo?” em 2015 e 2016

Fonte: The Atlas (2016)⁵⁷

Recordando o exposto nos capítulos anteriores, 2015 foi o ano em que os meios de comunicação social e a opinião pública despertaram para a situação no Médio Oriente e consequente fluxo massivo de refugiados que chegavam à Europa, tendo-se generalizado um sentimento de empatia e mobilização da sociedade civil para apoiar os recém-chegados – o que ajuda a explicar os resultados das duas questões nesse ano. Já em 2016, a comparação da disparidade de respostas deixa transparecer uma mudança na situação real e na opinião da população sueca, revelando a dificuldade na gestão deste desafio tanto a nível nacional (pelo número elevado de candidatos a asilo recebidos e respectiva responsabilidade pela sua integração) como comunitário (pela falta de uma política comum de asilo efectiva; pela recusa de alguns Estados em assumir a sua quota de refugiados; pela falta de solidariedade europeia em relação aos países de chegada e aos principais países de destino). Tais dificuldades deram progressivamente lugar a um certo descontentamento pela percepção de que não existia uma partilha real de encargos e uma verdadeira gestão da crise no seio da União, cuja resposta dos

⁵⁷ Mohdin, “Charts”;

seus eurodeputados e Chefes de Governo passou por pressionar o debate e solucionamento dessa gestão conjunta a que a União estava obrigada a responder.

2.2 – Situação interna em matéria de acolhimento

Analisando agora as suas políticas nacionais de acolhimento, tendo em conta o elevado número de entradas de refugiados na Suécia, o Governo direccionou 60% do seu orçamento destinado a ajuda humanitária para fazer face às despesas internas que individualmente acarretou com os refugiados⁵⁸ – o orçamento foi de 4,25 mil milhões de euros em 2015, e de 4,6 mil milhões em 2016. Contudo, esses números tiveram de ser aumentados para 6,4 mil milhões de euros em 2016, já que os números de entradas foram muito superiores aos previstos. Desviada a maioria dos recursos que outrora se dirigiam a ajuda humanitária em países em conflito, a sua imagem no palco internacional sofreu um descrédito face a essa decisão⁵⁹. Esta situação gerou um colapso do sistema de recepção, forçando à tomada de medidas internas unilaterais (ou seja, sem a aprovação prévia da Comissão).

O Verão e Outono de 2015 afectaram em larga medida a postura de portas abertas da Suécia, uma vez que chegavam ao país cerca de 10.000 candidatos a asilo por semana. As estimativas apontavam para 190.000 até ao final desse ano, num país de 10 milhões de cidadãos⁶⁰ – quase o dobro do anterior auge dos anos 1990, com a guerra nos Balcãs. Em Novembro, o Governo viu-se obrigado a reforçar o policiamento das fronteiras, especialmente a Sul, pedindo identificação nos centros de registo, o que levou a uma queda quase instantânea no número de pedidos de asilo.

⁵⁸ Entre Março de 2011 e Outubro de 2014, contribuiu com 169 milhões de dólares para ajuda humanitária e outros tipos de assistência, segundo o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Suécia;

⁵⁹ Como escreveu o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Suécia numa carta para o Ministério das Finanças, “Our whole international credibility is at stake”;

⁶⁰ David Crouch, “Sweden slams shut its open-door policy towards refugees” *The Guardian*, 24 de Novembro de 2015. Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/sweden-asylum-seekers-refugees-policy-reversal>;

Com uma postura mais rígida, em 2015 e 2016 o Governo sueco adoptou uma série de medidas para aprimorar a gestão da situação “às suas portas” e reforçar o sistema de asilo, nomeadamente:

- intensificar o controlo das fronteiras e a patrulha da guarda costeira;
- aumentar a cooperação com países terceiros relativamente à questão do retorno de pessoas;
- combater as causas que levam a que as pessoas fujam do seu país;
- e prestar apoio operacional a Estados em maior necessidade, como a Grécia.

No seguimento da primeira acção referida, a 12 de Novembro de 2015 a Suécia introduziu o controlo nas suas fronteiras para reduzir o número de requerentes de asilo. Em complemento, a 4 de Janeiro de 2016 iniciou uma verificação da identidade de âmbito temporário⁶¹: assim, tornou-se necessário apresentar um documento de identificação no momento do controlo em comboios, ferries e autocarros vindos da Dinamarca quando se previam riscos para a ordem pública ou para a segurança interna do país. Quem não os apresentasse poderia ver negado o direito de passar a fronteira, já que, como argumentou o Governo, poderia ter apresentado o pedido na Dinamarca. Medidas como as descritas levaram a uma queda significativa do número de pedidos de asilo de 162.000 em 2015 para 29.000 em 2016⁶². Quanto a uma lista de países terceiros seguros, a Suécia não adoptou nenhuma, mas apoia a sua aprovação ao nível europeu⁶³.

Nas palavras do seu Primeiro-Ministro, “Devemos passar do caos para o controlo, senão arriscamos o futuro da cooperação europeia como a conhecemos”⁶⁴, referindo ainda que, se todos os Estados da União recebessem candidatos a asilo à mesma velocidade que a Suécia

⁶¹ Swedish Migration Agency;

⁶² “Country Report: Sweden”, relatório de Aida e Flyktinggruppernas Riksråd, 2016, p. 16 e 17. Acedido a 18 de Novembro de 2017 em http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_se_2016update.pdf;

⁶³ Aida e Flyktinggruppernas Riksråd “Country Report: Sweden”, p. 39;

⁶⁴ Primeiro-Ministro Stefan Löfven numa conferência de imprensa com o Presidente do Parlamento Europeu, Martin Schulz, em Estrasburgo a 9 de Março de 2016;

(que tinha acolhido 80.000 pessoas nos dois primeiros meses de 2016), a União Europeia como um todo receberia 25 milhões anualmente.

Assim, a Suécia foi um dos maiores impulsionadores do novo sistema de distribuição de requerentes de asilo pela União, baseado na distribuição equitativa de pedidos de asilo. O argumento do seu Governo é o de que, se os membros da União partilham uma fronteira externa e os seus cidadãos gozam de liberdade de movimento dentro do território comunitário, deve-se também assegurar um sistema de asilo e acolhimento comum que considere também a segurança dos seus cidadãos.

É neste ponto que a União se deve determinar: enquanto comunidade fechada e unicamente vocacionada para os seus cidadãos, descurando os valores internacionais e direitos humanitários por que vela quando surgem situações de crise humanitária; ou pretende antes unir-se num sentido de comunidade que se estende aos que se encontram em clara necessidade de protecção e asilo, partilhando encargos por questões de justiça equitativa e proporcionalidade, bem como pela consideração da situação económica interna de cada país membro.

A Suécia quis-se posicionar enquanto embaixadora desta segunda alternativa, excedendo o número de refugiados que lhe cabia acolher e defendendo a manutenção da quota para todos os Estados-Membros, apelando a um dever de solidariedade para os que poderiam ir além desses números.

Neste sentido, quando cada país aderiu a esta União, aceitou também um conjunto de princípios e valores comuns, que incluíam o sistema de asilo em caso de emergência humanitária, que se quer pôr em prática. É também esta a posição da ONU, representada pelo ACNUR, quando apela à abertura das fronteiras para deixar passar refugiados, e é a postura que qualquer Estado signatário da Convenção de Genebra de 1951 e da DUDH deveria adoptar, no cumprimento desses textos.

3 – Balanço entre políticas

Apesar de não ser possível no âmbito desta dissertação responder às questões que sustentam a diferente resposta dos dois Estados-Membros estudados, podemos no entanto sugerir que as diferentes culturas políticas e experiências históricas, em especial durante o século XX, são um factor relevante para a sua explicação.

A entrada na União Europeia implica a aceitação de um conjunto de princípios e regras, desde a subsistência de um Estado de Direito Democrático e a adesão aos textos de Direito Internacional e Comunitário expostos no capítulo I, entre os quais um Sistema Europeu Comum de Asilo, o princípio da solidariedade e partilha de encargos entre membros, a implementação de regulamentos e directrizes aprovados nas instituições europeias, a que todos os membros estão obrigados. Apesar das diferenças culturais e contextos diferentes, o continente europeu quis-se unir sob esta nova era de paz e no cumprimento de certos ditames para a sua manutenção. Contudo, este estudo demonstra que quando se colocam certos desafios em matérias sensíveis a algumas tradições, essas diferenças podem prevalecer.

A Hungria, enquanto antigo membro do bloco soviético, apresenta uma tradição nacionalista, sem cultura recente de acolhimento de refugiados de outros continentes (e com um sistema de protecção preferencial para os refugiados de ascendência húngara⁶⁵), e que tem entrado em conflito com o que é pedido pela União aos seus membros nesta crise humanitária provocada, em larga medida, pelo conflito na Síria. A recente (segunda) reeleição de Viktor Orbán enquanto Primeiro-Ministro⁶⁶ reflecte que a população húngara não se compadeceu ainda da situação que provoca o fluxo massivo de recém-chegados ao país. O discurso político de que os refugiados iriam alterar substancialmente o modo de vida e valores do país encontram solo fértil em quem já tem uma cultura e visão nacionalistas e proteccionistas.

⁶⁵ Maryellen Fullerton, “Hungary, Refugees and the Law of Return”, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 8, n. 4, Oxford University Press 1996, p. 499. Acedido a 15 de Abril de 2018 em <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1157&context=faculty>;

⁶⁶ “Viktor Orban: Hungary PM re-elected for third term”, *BBC News*, 9 de Abril de 2018. Acedido a 15 de Abril de 2018 em <http://www.bbc.com/news/world-europe-43693663>;

Por seu lado, a Suécia é exemplo de solidariedade para além do exigido. Historicamente país de emigrantes e imigrantes, investe também no acolhimento de refugiados de guerra⁶⁷. Ainda que o partido popular de direita, Democratas Suecos, esteja em ascensão desde 2014, o seu discurso é moderado em comparação ao *Fidez* húngaro, não apontando argumentos discriminatórios, antes económicos e sociais, para defender a restrição da entrada a refugiados.

A União, desde a sua génese, tem presente que os seus sucessivos alargamentos trariam benefícios e desafios ao todo, já que cada um se encontrava, e encontra, num diferente estágio económico, financeiro e cultural. Contudo, não tinha tido até agora uma crise que desafiasse o próprio cerne humanitário que tinha como consolidado. Estes obstáculos são percepcionados internamente, sobretudo, pelo programa que o Governo em funções apresentou sobre a matéria, o que acentua as já vastas divergências. Na Europa estão hoje em funções Governos de extrema-direita (Polónia), de direita (Alemanha, Reino Unido), de centro (França), socialistas (Portugal), de esquerda (Grécia), o que apenas sublinha a necessidade de abertura ao diálogo e ao consenso, de modo a que todos os países possam implementar de boa vontade as decisões tomadas.

⁶⁷ Widfeldt, “Sweden” in *The European Mainstream and the Populist Radical Right*, pp. 131-132;

CAPÍTULO V

QUE OPÇÃO PARA A UNIÃO EUROPEIA?

1– Os caminhos à frente da União Europeia: haverá uma política comum de acolhimento?

Solidarity and responsibility are two sides of the same coin
Frans Timmermans (2015)¹

A União Europeia, tal como exposto nos capítulos anteriores, tinha já antes de 2011 desenhado as políticas gerais a seguir em caso de emergência humanitária – por exemplo, previa o que fazer se voltasse a ocorrer uma situação que gerasse um fluxo acima de certos limites, como os registados nas duas Guerras Mundiais. Ou seja, dispunha da legislação adequada e relevante, dos fundos financeiros para fazer face aos desafios, e dos recursos materiais para dar resposta à situação. Porém, estas ferramentas não foram desenvolvidas e implementadas a tempo de permitir uma gestão equilibrada e eficaz dos fluxos migratórios que se acentuaram a partir de 2014 na Europa, descurando a situação até chegar a um ponto crítico.

Apenas em 2015 começou a Comissão Europeia um verdadeiro debate², com os dados de 2014³, com vista a delimitar as acções prioritárias⁴, tanto no curto prazo para estabilizar a situação, como a longo termo para consolidar um sistema mais robusto. Contudo, as morosas sessões e a falta de consenso colocaram-se como impedimentos à celeridade e eficácia que a

¹ Primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, Bruxelas, 23 de Setembro de 2015;

² Depois de os jornais e ONGs ditarem títulos como “Is the lack of support from EU nations condemning migrants to die?” – *Debating Europe*, 30 de Outubro de 2014. Acedido a 28 de Abril de 2018 em <http://www.debatingeurope.eu/2014/10/30/migrants-mediterranean/#.WuRJTy9Opao>;

³ Massimo Bordignon, Simone Moriconi, “The case for a common European refugee policy”, policy contribution, 8, Bruegel, 2017. Acedido a 28 de Abril de 2018 em <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/03/PC-08-2017.pdf>;

⁴ Apenas em Abril de 2015 foi lançado o “Ten point action plan on migration”, Press Release da Comissão Europeia, Luxemburgo, 20 de Abril de 2015. Acedido a 28 de Abril de 2018 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm;

situação merecia, apesar da necessidade de aprofundamento desta política e de adopção de medidas-chave de forma rápida e completa em termos de⁵:

- medidas operacionais;
- apoio financeiro aos Estados-Membros, aos países em guerra e aos países vizinhos dos conflitos;
- implementação das leis comunitárias;
- colmatação das lacunas legislativas.

Assim, tornou-se uma prioridade para a União Europeia a aprovação de critérios comuns para receber os candidatos a protecção internacional para que os Estados-Membros pudessem processar as suas candidaturas de forma homogénea. Não obstante, sem uma coordenação entre todos os países, esses passos não avançaram com a profundidade merecida.

Após a análise da legislação europeia para responder à crise migratória, e tendo explorado a implementação das directivas e o respeito pelos princípios fundamentais em relação à migração e protecção internacional por parte de dois países membros, o presente capítulo pretende questionar quais as opções para o futuro da Europa – e se há de facto uma política comum implementada nesta matéria.

Analisa-se primeiro a “opção pela Europa”, que é ainda a predominante, passando à “opção nacional”, auxiliado pelos exemplos já estudados da postura interna da Suécia e da Hungria, e cujo resultado final se pode antecipar como negativo caso toda a União opte por esta segunda via.

⁵ “Towards a reform of the common european asylum system and enhancing legal avenues to Europe”, Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu, COM(2016) 197 final, Bruxelas, 6 de Abril de 2016. Acedido a 28 de Abril de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf;

1.1 – Opção europeia: a implementação das políticas comunitárias

Num primeiro cenário, como descrito, a União Europeia dos 28 aceita implementar o Sistema Europeu Comum de Asilo, obedecendo ao seu espírito, bem como outras directivas que possam complementar essas regras.

A Agenda Europeia para a Migração⁶ traduz uma dessas iniciativas de esclarecimento dos passos a dar para a gestão da crise de refugiados. É um documento que pretende guiar as políticas e acções da União e dos seus Membros através de um sistema de repartição de encargos e de distribuição de refugiados e migrantes que entrem no espaço europeu⁷. Sublinha a necessidade de uma abordagem global e integrada de todos os actores na gestão da migração para evitar discrepâncias internas e a falta de uma resposta comum que até então tinham caracterizado a postura europeia. De acordo com a proposta da Agenda, estão em causa quatro pilares fundamentais para concretizar no curto-médio prazo⁸:

- 1) reduzir os incentivos à migração irregular;
- 2) melhorar a gestão das fronteiras para salvar vidas e guardar as fronteiras externas;
- 3) complementar o SECA para que a União cumpra o seu dever de protecção dos cidadãos europeus;
- 4) implementar a nova política de migração legal.

Assim, pretende-se lidar com a crise de forma imediata, em simultâneo a uma reestruturação do modo como a União Europeia utiliza mecanismos para impor o cumprimento das obrigações relativamente aos refugiados⁹ e dos compromissos assumidos ao nível europeu e internacional em matéria de asilo (conforme previsto no capítulo I). O seu princípio base

⁶ Comunicação da Comissão, COM(2015) 240 final, de 13 de Maio de 2015 (ver anexo 1 do documento)

⁷ Catherine Tinker, “Saving Lives and Building Society: The European Migration Agenda”, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 22:2, p. 397. Acedido a 13 de Janeiro de 2018 em <https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1894&context=ilsajournal>;

⁸ Agenda Europeia para a Migração, pp. 8-19;

⁹ “Managing the refugee crisis. Balancing Responsibility and solidarity on migration and asylum”, Comissão Europeia, 16 de Fevereiro de 2016, p.2. Acedido a 5 de Maio de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/balancing_responsibility_and_solidarity_on_migration_and_asylum_20160210_en.pdf;

pode resumir-se a: auxiliar as pessoas em clara necessidade de protecção internacional e fazer regressar ao seu país aqueles que não têm direito a permanecer no Espaço Schengen ao abrigo deste mecanismo.

A Agenda define que **recolocação**¹⁰ (*relocation*) é a transferência de pessoas com estatuto de protecção internacional de um Estado-Membro que lhes garantiu essa protecção para outro onde lhes será assegurada protecção semelhante; e de pessoas que, tendo requerido protecção internacional no Estado-Membro responsável por analisar a sua candidatura, são transferidas para outro onde a sua candidatura será examinada. Requer portanto a implementação do acordo de transferências pelos Estados. Já a **reinstalação**¹¹ (*resettlement*) é um processo em parceria com o ACNUR, baseado na necessidade de protecção internacional de alguns nacionais de países terceiros, que por esta via são transferidos de países fora da União para um Estado-Membro. É um esquema voluntário, em que os esforços da União equivalem à soma das acções nacionais.

A **política de retorno** dos que não estão necessitados de protecção internacional, a gestão das fronteiras externas europeias, o combate às causas que estão na origem da decisão dos migrantes e refugiados de sair do seu país, o debate sobre as vias legais de imigração, tudo deve ser tratado numa política global de gestão da crise¹². É uma questão de cumprir a lógica do equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade: os Estados-Membros devem oferecer apoio (financeiro, humano, material, logístico) aos membros que se encontram em maior pressão com a crise, que por sua vez devem concentrar os esforços na regularização do registo dos recém-chegados.

¹⁰ “The European Agenda on Migration. Glossary, facts and figures”, Comissão Europeia, 13 de Maio de 2015, p.7. Acedido a 8 de Outubro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf;

¹¹ Comissão Europeia, “The European Agenda on Migration.”, p.8;

¹² Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis”, p. 3;

O compromisso de participar no Programa de Recolocação de 160.000 pessoas em clara necessidade de protecção internacional a partir dos Estados de chegada para outros Membros é um reflexo da implementação desta Agenda, vendo-se exemplos disso:

- no apoio financeiro para a gestão da migração, refugiados e fronteiras;
- no reforço da presença da Agência Frontex no Mediterrâneo¹³;
- nos esforços redobrados da operação naval *European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia* (EUNAVFOR MED) para acabar com as redes de tráfico humano¹⁴;
- na assistência à população síria nesse país e nos seus vizinhos¹⁵.

Chegou-se ainda a um acordo com o ACNUR para reinstalar umas adicionais 22.000 pessoas dos países vizinhos da Síria para a Europa, demonstrando solidariedade também com a região em conflito¹⁶. Fora da União, as soluções encontradas passam pela criação de condições para que os refugiados possam permanecer perto das suas casas em segurança, pelo fortalecimento das parcerias com os territórios vizinhos, por prover pela protecção temporária dos deslocados nesses territórios, pelo financiamento de agências como o ACNUR ou o Programa Mundial de Alimentação, pelo combate aos traficantes de pessoas, e pelo aumento dos esforços diplomáticos em locais de crise¹⁷.

A isto soma-se um esforço da parte de todos os Estados de identificarem as suas capacidades para receber a quota de refugiados que lhes cabe pelo sistema de recolocação,

¹³ Através das Operações Conjuntas Poseidon e Tritão, nas quais participaram 29 membros da UE e do Espaço Schengen;

¹⁴ Acção operacional de combate aos traficantes e passadores em conformidade com o direito internacional, que numa primeira fase reuniu informação e numa segunda passou ao operacional, o que permitiu passar ao policiamento dos navios suspeitos de conduzirem práticas de tráfico humano – “Conclusões da Reunião do Conselho Europeu de 25 e 26 de Junho de 2015”, EUCO 22/15, Conselho Europeu, Bruxelas, 26 de Junho de 2015), p.1. Acedido a 8 de Outubro de 2017 em http://www.consilium.europa.eu/media/21718/euco-conclusions_26062015_pt.pdf;

¹⁵ Líbano, Jordão, Iraque, Turquia e Egipto;

¹⁶ No caso da Irlanda e do Reino Unido, estes territórios anunciaram promessas bilaterais de realocação - Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis”, p. 4;

¹⁷ Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis”, p. 4;

minorando ainda os movimentos secundários de refugiados e migrantes que se querem instalar noutro Estado-Membro sem autorização para tal.

Neste sentido, a criação de Equipas de Apoio à Gestão Migratória pretendeu ter um impacto directo e imediato nas áreas *hotspot*, no seu papel de apoio ao registo de entradas e identificação dos que não são elegíveis para receber protecção internacional, no impulso à investigação e trabalho contra o tráfico humano, e na sua cooperação com as autoridades nacionais para responder aos desafios vividos nesses pontos de maior pressão. A isto vem ajudar a regulamentação EUODAC (parte do sistema de Dublin), que estabelece uma base de dados obrigatória de impressões digitais para os requerentes de asilo que chegam ao Espaço Schengen. O objectivo é criar um sistema informático que servirá de ferramenta para as autoridades de qualquer Estado-Membro acederem ao perfil de cada candidato a asilo e identificarem rapidamente qual a sua situação e paradeiro.

Na colmatação das lacunas logísticas estatais, o trabalho das Agências Europeias torna-se fulcral e indispensável: a Frontex¹⁸, o EASO¹⁹, a Europol²⁰ e a Eurojust²¹ disponibilizam peritos nas suas áreas de trabalho, coordenando as políticas europeias com as nacionais e as operações em curso, nomeadamente na política de retorno (à Turquia e a outros países terceiros seguros por que passaram). Aqui, o trabalho da Itália e da Grécia torna-se capital, já que a esses países se exige uma coordenação acrescida de modo a implementar adequadamente as políticas de realojamento e assegurar a existência de infraestruturas de recepção adequadas ao trabalho das Equipas de Apoio. Por seu lado, os restantes Estados-Membros devem cumprir o compromisso de apoio às operações Tritão e Poseidon da Frontex, nomeadamente na disponibilização de equipamento e peritos.

¹⁸ A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia promove, coordena e desenvolve a gestão das fronteiras europeias;

¹⁹ O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo oferece apoio técnico e prática aos Estados-Membros;

²⁰ Agência europeia de aplicação da lei, que apoia os Estados-Membros no combate à criminalidade internacional e terrorismo;

²¹ Agência europeia para a cooperação judicial, que apoia a coordenação e cooperação entre as autoridades nacionais na investigação e acusação judicial;

Servindo este propósito, foi ainda criado o Mecanismo de Protecção Civil da União Europeia²², que pode ser activado por qualquer Estado-Membro que se veja numa situação de grande pressão causada por uma crise humanitária ou natural. Os Estados-Membros têm ainda ao seu dispor as Equipas de Intervenção Rápida nas Fronteiras (RABIT, na sigla inglesa²³), que conferem apoio imediato e temporário à guarda fronteiriça em caso de excepcional pressão migratória.

Outra prioridade ao nível externo seria colmatar as falhas no apoio financeiro à guerra na Síria, no sentido de respeitar o compromisso de manter os cidadãos o mais perto possível das suas casas. A União Europeia criou o Fundo Fiduciário Regional²⁴ de resposta à crise síria²⁵ para apoiar os países vizinhos desse território – nomeadamente a Turquia, o Líbano e a Jordânia –, que acolhem mais refugiados que toda a União em conjunto.

Face às sucessivas problemáticas, o Conselho Europeu (numa tentativa de encontrar uma solução europeia entre todos os representantes), na sua reunião de 25 e 26 de Junho de 2015, concentrou o debate em três dimensões a ser tratadas em paralelo: a recolocação/reinstalação, o regresso/readmissão/reintegração, e a cooperação com os países de origem e de trânsito dos refugiados²⁶. No primeiro ponto, enfatizou que se devem ter em conta as situações particulares e os regimes multilaterais e nacionais dos Estados-Membros na sua participação no realojamento dos indivíduos em causa²⁷. Aí, as Agências Europeias terão um papel central no apoio ao acolhimento, tanto no processo de transferência para novos países como na instalação aquando da chegada, sendo os fundos monetários à Grécia e Itália fundamentais para garantir os direitos e normas internacionais de asilo.

²² Facilita a cooperação em caso de emergência entre 33 Estados Europeus – os 28 Estados-Membros da União e a Islândia, Montenegro, Noruega, Sérvia e a ex-República Jugoslava da Macedónia;

²³ RABIT – Rapid Border Intervention Teams;

²⁴ Mecanismo utilizado no domínio da cooperação para o desenvolvimento para reunir um elevado montante de recursos provenientes de diversos doadores - “Crise de refugiados: A Comissão Europeia toma medidas decisivas – Perguntas e respostas”, Ficha informativa, Comissão Europeia, Estrasburgo, 9 de Setembro de 2015. Acedido a 9 de Outubro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_pt.pdf;

²⁵ Fundo Madad, em árabe, que significa ‘providenciar ajuda em conjunto’;

²⁶ Conselho Europeu, “Conclusões da Reunião do Conselho Europeu”, p.1;

²⁷ Conselho Europeu, “Conclusões da Reunião do Conselho Europeu”, p.2;

Por seu lado, um dos objectivos da política de regresso é dissuadir de arriscar a vida em travessias perigosas para chegar à Europa através da luta contra a migração ilegal. Para tal, é essencial haver um compromisso efectivo dos Estados de chegada para a regularização dos processos de registo, negociando ainda com os países terceiros implicados uma solução prática para que readmitam os que não têm direito de permanecer no Espaço Schengen²⁸.

Todos estes apoios, contribuições e solidariedade não teriam lugar se uma opção estritamente nacional de gestão da crise fosse a votada em sede comunitária. Sem os órgãos comunitários, casos como o da Hungria, Polónia ou República Checa multiplicar-se-iam em 28, sem manifestações de unidade ou cooperação, sem contributos para a gestão nas várias frentes dos fluxos de refugiados que se geram no Médio Oriente e África, principalmente, em direcção à Europa. É através da União, por influência de alguns líderes, que é possível optar-se por esta via.

1.2 – A opção nacional: a gestão exclusivamente interna da crise

Desde o pós-Guerra Fria, alguns países do Ocidente têm adoptado um “paradigma de dissuasão”²⁹ em relação aos refugiados, preferindo medidas que os demovam de procurar asilo no seu território, em detrimento de uma gestão equilibrada do acolhimento de acordo com as suas possibilidades.

Em consequência, dado que os Estados de chegada se deparam com um número desproporcionadamente elevado de refugiados em relação às suas capacidades ou proporcionalidade no acolhimento – por não haver um “escoamento” e distribuição eficaz –,

²⁸ Conselho Europeu, “Conclusões da Reunião do Conselho Europeu”, p.3;

²⁹ “The ‘deterrence paradigm’ can be understood as a particular instantiation of the global refugee protection regime. It shows how deterrence policies have come to dominate responses to asylum seekers arriving in developed states, and how such policies have continued to develop in response to changes in migration patterns as well as legal impositions. The dominance of the deterrence paradigm also explains the continued reliance on deterrence as a response to the most recent ‘crisis’, despite continued calls from scholars and civil society for a more protection-oriented and sustainable response”, Tan, Gammeltoft-Hansen, “The End of the Deterrence Paradigm?”, p. 29;

gera-se o risco de certos Governos, como o caso do austríaco, diminuïrem também a assistência humanitária prestada e de tentarem desviar os refugiados para outros países de trânsito.

Contudo, os desenvolvimentos actuais na interpretação nacional dos Direitos Humanos e do Direito dos Refugiados pretendem obrigar a uma mudança de paradigma. De facto, apesar da falta de resposta da União Europeia, ou das políticas “fechadas” de alguns dos seus membros, de 2014 para 2015 a União viu aumentar as entradas por mar de requerentes de asilo nas suas fronteiras em 470%, ultrapassando o já elevado crescimento de 360% entre 2013 e 2014³⁰. As próprias rotas e técnicas que os contrabandistas preferem vão-se adaptando para contornar as políticas dos Estados-Membros, comprometendo o intuito europeu de dissuasão de entradas³¹.

Ainda, das políticas nacionais dos Estados-Membros de regulação das entradas de refugiados, pode resultar uma restrição de tal grau que menorize o direito de asilo das pessoas carenciadas de protecção. Chega-se a essa conclusão porque o que lhes confere esta garantia de usufruto de direitos básicos não é o Direito Internacional em si, mas antes os critérios mínimos relativos ao processo de concessão do estatuto de refugiado³², controlado pelos Governos. É ainda apanágio dos Estados-Membros um nível elevado de discricionariedade na determinação da sua capacidade para acolher refugiados. A própria Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados é um instrumento geral, quase vago, que permite a cada signatário organizar a sua política doméstica de procedimentos de asilo, permitindo inclusivamente aplicar excepções à obrigação de acolhimento caso o país justifique a situação

³⁰ IOM, Fargues e di Batolomeo (2015);

³¹ Veja-se, a título de exemplo, o seguinte caso: com o acordo UE-Turquia de Março de 2016, as chegadas por mar a Itália e Espanha notaram um aumento exponencial, em detrimento da Grécia, que passou de 856.000 em 2015 para 173.000 em 2016, fruto das medidas de retorno à Turquia. Consequentemente, alguns procuraram uma rota alternativa através do Norte de África até à Líbia, onde a travessia até à costa italiana é curta, ainda que bastante perigosa. Também Espanha, apesar de em número substancialmente inferior, recebe refugiados pelo Mediterrâneo dada a sua proximidade geográfica com Marrocos - ACNUR, “Refugee & Migrants Sea Arrivals in Europe”, p. 1;

³² Bacon, “To What Extent Can the Right to Asylum Be Limited”, p. 70;

por questões de segurança e ordem pública³³. O texto permite ainda, face a fluxos elevados de refugiados, que os direitos que lhes são garantidos sejam concedidos progressivamente ou relativamente aos que são prestados aos cidadãos do Estado que acolhe.

Outro aspecto a considerar é que o artigo 25º/1 da Directiva 2001/55/CE³⁴ refere o espírito de solidariedade comunitária com que os Estados devem receber as pessoas susceptíveis de beneficiar de protecção internacional temporária, indicando a sua capacidade de acolhimento em termos quantitativos ou gerais – sendo esta uma das demonstrações do carácter intergovernamental da União. Contudo, a vontade de cada Governo para colaborar com as directivas não é a mesma: a obrigatoriedade pretendida para o sistema de acolhimento é assim colocada em causa.

Aqui, o facto de a União Europeia em certos pontos manifestar as suas propostas sob a forma de recomendações dificulta o seu acatamento efectivo, já que essa forma de texto não é vinculativa nem precisa de ser aprovada por outras instituições³⁵. Mas se apresentar uma proposta em forma de directiva ou regulamento (com as normas de iniciativa, proposta e aprovação que tal implica), sublinha a importância de serem devida e simultaneamente implementadas acções com esses fins, com um grau de homogeneização maior pela obrigatoriedade do resultado a alcançar.

Ainda assim, mesmo que todos os Estados-Membros cumprissem a quota que lhes é devida, os números propostos são muito baixos³⁶ em relação ao que seria necessário. 160.000

³³ Tan, Gammeltoft-Hansen, “The End of the Deterrence Paradigm?”, p. 40;

³³ IOM, Fargues e di Batolomeo (2015), p. 46;

³⁴ Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento;

³⁵ Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madeline Garlick, Violeta Moreno-Lax, “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 83, Setembro de 2015, p. 11;

³⁶ Como afirma François Crépeau, nomeado especial das Nações Unidas para reportar sobre a situação dos Direitos Humanos dos Migrantes na UE. Este responsável acentuava o facto de que os números propostos pela Comissão eram insuficientes face à realidade vivida: a recolocação de 20.000 pessoas pelo bloco ocidental europeu, quando só em 2014 o continente viu chegar mais de 200.000 imigrantes irregulares, não poderia ser suficiente;

vagas não seriam suficientes para o número de pessoas que já atravessaram as fronteiras europeias: só em 2016, mais de um milhão de nacionais de países terceiros estavam na União Europeia³⁷. Ainda, a intenção de alguns Governos de seleccionar os refugiados a acolher³⁸ é discriminatória e inaceitável do ponto de vista dos princípios da União e da posição das instituições europeias na defesa da igualdade e da dignidade.

Face a estes números, há inúmeras situações em que os Estados por si, nomeadamente os de chegada, não têm capacidade para cumprir as suas obrigações legais, tanto ao nível comunitário como internacional. Sem o apoio da União, das suas agências e de outros Estados-Membros, seria impossível contabilizar o número de entradas nas suas fronteiras nem registar individualmente cada pessoa. Acolher e alimentar os recém-chegados requer fundos, logística e coordenação, custos que poderão ser demasiado elevados para um Estado-Membro individualmente considerado (no caso da Grécia, que ainda se debate com as consequências da austeridade económica, torna-se inexequível). Garantir que os direitos dos refugiados enquanto seres humanos são respeitados (nomeadamente o direito de pedir asilo e que esse pedido seja analisado³⁹) exige igualmente um trabalho de logística e recursos humanos que requer uma coordenação e rapidez invulgar dos instrumentos nacionais⁴⁰.

Nas instalações de recepção, além de peritos especialmente destacados pelos Estados-Membros, as agências europeias EASO, Frontex e Europol também auxiliam a identificação, registo e recolha das impressões digitais dos recém-chegados, inserindo essa informação no sistema Eurodac⁴¹. Contudo, a generalidade das áreas *hotspots* não apresenta condições para

³⁷ “State of the Union 2017 – Towards an efficient and credible EU return policy”, Comissão Europeia, Bruxelas, 2017. Acedido a 6 de Dezembro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_factsheet_towards_an_efficient_and_credible_eu_return_policy_en.pdf;

³⁸ Zosia Wasik, Henry Foy, “Poland favours Christian refugees from Syria”, *Financial Times* (21 de Agosto de 2015). Acedido a 21 de Maio de 2018 em <https://www.ft.com/content/6edfdd30-472a-11e5-b3b2-1672f710807b>;

³⁹ Directiva 2013/33/UE, de 26 de Junho de 2013;

⁴⁰ Guild, Costello, Garlic, Moreno-Lax, “Enhancing the Common European Asylum System”, p. 15;

⁴¹ Sistema de de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva do Regulamento UE/604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela

uma decisão cumpridora dos parâmetros legais e devidamente justificada sobre se uma pessoa tem direito a protecção internacional ou não.

Por si, Nação alguma consegue fazer face a uma crise de refugiados. Os casos de recepção de migrantes que apresentaram um maior sucesso a nível europeu envolveram o trabalho de ONGs e actores não-estatais⁴², apoio que não deve ser negligenciado ou recusado, já que o trabalho de voluntários ajuda a colmatar as lacunas dos Estados. Não se descure o contributo da própria União, maior doador humanitário, sem a qual os pedidos de financiamento de organizações como o ACNUR não seriam tão elevados, ainda que longe do requerido.

Não obstante, além do impacto da crise financeira e económica mundial na qualidade da recepção e desenvolvimento dos mecanismos de apoio aos recém-chegados e necessitados de cuidados básicos, a postura dos Governos é também essencial para compreender o tema das dissemelhanças entre sistemas de asilo nacionais. Ou seja, as fragilidades e lacunas administrativas nos centros de recepção e mecanismos de concessão de asilo reflectem as escolhas e prioridades políticas dos governantes, que podem deliberadamente tencionar que o seu país não seja atractivo para os refugiados e migrantes⁴³.

Tais diferenças encorajam os “movimentos secundários”, situação que o SECA quer prevenir pela sua ilegalidade (já que os refugiados não gozam de liberdade de circulação) e por causar tensões entre os Estados de chegada (Grécia e Itália) e os de maior acolhimento (Alemanha e Suécia) com os que em pouco contribuem para o solucionar da crise. Por um lado, os países mais afectados com as chegadas de refugiados têm dificultado o preenchimento dos critérios de concessão do estatuto de refugiado e aumentado o controlo das suas fronteiras, esperando que os migrantes procurem registar-se noutros Estados; por outro,

análise de um pedido de protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida;

⁴² Guild, Costello, Garlic, Moreno-Lax, “Enhancing the Common European Asylum System”, p. 12;

⁴³ Florian Trauner, “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure”, *Journal of European Integration*, 38:3, 24 de Março de 2016, p. 314. doi: 10.1080/07036337.2016.1140756;

os países menos afectados em pouco contribuem para a gestão desta crise, já que não se encontram na rota comum dos refugiados, que assim não chegam por si às suas fronteiras.

As diferenças sentidas na qualidade de vida, condições do mercado de trabalho, acesso a apoios públicos, entre outros, incentiva os refugiados a concentrar a procura de melhores condições num certo grupo de países já por si conhecidos (muitos através da informação que encontram na internet), o que provoca uma aposta acrescida em medidas de controlo migratório e em procedimentos acelerados e pouco minuciosos de análise às candidaturas a asilo⁴⁴.

Uma outra questão a ponderar neste contexto é ainda o aprimoramento dos conceitos de “países de origem seguro” e “país terceiro seguro”: o primeiro refere-se aos países cujos nacionais, na sua generalidade, não são perseguidos, podendo-se acelerar a recusa das suas candidaturas a asilo quando não apresentem justificação suficiente para crer que não estão seguros nesse país nas suas circunstâncias específicas⁴⁵. “País terceiro seguro” indica países de passagem dos requerentes de asilo fora da União (desde o seu país de origem até ao território de destino) que são considerados como seguros em matéria de protecção internacional. Tal permite aos Estados-Membros transferir os requerentes de asilo para esses países, desde que exista a possibilidade de requerer o estatuto de refugiado e receber protecção internacional nesse território, nos termos da Convenção de Genebra de 1951⁴⁶. Quinze Estados-Membros adoptaram internamente os dois conceitos descritos, bem como listas de países que identificam nesses termos, de modo a acelerar as recusas dos pedidos que lhes chegavam diariamente. Importa aqui referir, como exemplo, o acordo com a Turquia, que prova que a União Europeia concorda que este constitui um país terceiro seguro. Outros sete

⁴⁴ De acordo com o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo, no seu “Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014”, de Julho de 2015, perto de 90% das candidaturas processadas através de procedimentos acelerados obtiveram uma decisão de indeferimento;

⁴⁵ Directiva 2013/32/UE, artigos 31º/8 b) e 36º/1;

⁴⁶ Directiva 2013/32/UE, artigo 38º;

membros pretendem, ao transpôr a Directiva de Procedimento de Asilo para a sua ordem interna, fazer uso desses conceitos⁴⁷.

O fecho de fronteiras é outro factor que gera o chamado “efeito tampão” nos Estados que integram a rota utilizada pelos refugiados e migrantes: quando um Estado-Membro encerra as suas fronteiras, impedindo as pessoas de atravessar o seu território até ao seu destino, estas mesmas pessoas ficarão retidas no Estado de passagem (como seja a Turquia, a Sérvia, ou a Líbia, para apontar exemplos de cada rota utilizada) até encontrarem alternativa – requerendo abrigo, comida, instalações sanitárias, medicamentos, entre outros cuidados básicos, que ficarão a cargo desse Governo. Milhares de pessoas ficam assim confinadas a um mesmo espaço, criando uma pressão e responsabilidade acrescida e desproporcionada aos países que, involuntariamente e no curto espaço temporal, as acolhem.

Neste contexto, os Tribunais de Direitos Humanos têm tentado minimizar a arbitrariedade destes conceitos ao fazer uma interpretação extensiva do artigo 33º da Convenção de Genebra, relativo à proibição de repulsão: não só o Estado está proibido de transferir a pessoa em causa para o país em que é vítima de perseguição, como não o pode fazer para qualquer território em que exista uma possibilidade real de ser extraditada para o país onde é perseguida (repulsão indirecta⁴⁸).

Se a União Europeia, por si, não consegue normalizar a crise de refugiados que tem em mãos (como seja os refugiados que recebe e as causas que os levam a fugir dos seus países de origem), como poderá um país querer isolar-se e gerir por si as consequências que o afectam, ainda que apenas as directas? No texto da Agenda Europeia para a Migração, esta interrogação traduz-se da seguinte forma: “Todos os actores: Estados-Membros, as instituições europeias, Organizações Internacionais, a sociedade civil, as autoridades locais e

⁴⁷ “Information Note on the European Council Meeting of 26 June 2015 on safe countries of origin”, Conselho Europeu, 26 de Junho de 2015. Acedido a 9 de Novembro de 2017 em <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-safe-countries.pdf>;

⁴⁸ SKORDAS, Achilles, “Why Greece is not a Safe Host Country for Refugees”, (2004);

países terceiros, devem trabalhar em conjunto para tornar a política europeia da migração uma realidade”⁴⁹.

O próprio conceito de refugiado é amplo, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951, e pode abrir caminho a interpretações que podem fugir ao espírito do texto, nomeadamente na concessão desse estatuto e no grau de protecção que o Governo concede ao indivíduo. Consequentemente, os procedimentos de análise das candidaturas a asilo serão diferentes, podendo uma pessoa ser elegível para receber protecção num Estado e noutro não, ou podendo ser-lhe garantidos direitos diferentes ou em graus diferenciados de país para país. Sem uma harmonização neste tipo de políticas, não é exequível uma distribuição justa dos refugiados e migrantes na Europa⁵⁰. As diferenças registadas nos números de candidaturas em cada Estado-Membro demonstram esta incapacidade da União trabalhar como uma só nesta matéria.

Se bem que o asilo é garantido pelos Estados, as condições e critérios para o garantir deveriam ser objectivos e independentes dos seus interesses e agendas políticas, já que o asilo está relacionado com a defesa dos Direitos Humanos e o acolhimento dos perseguidos segundo os critérios da Convenção de Genebra de 1951, no seu princípio de não repulsão⁵¹. Assim, a questão determinante não deveria ser primeiramente os interesses nacionais, mas se o indivíduo em causa é ou não vítima de perseguição⁵². Como refere o Comité Executivo do ACNUR, “é da responsabilidade comum da comunidade internacional apoiar a capacidade

⁴⁹ “All actors: Member States, European Union institutions, International Organizations, civil society, local authorities and third countries need to work together to make a common European migration policy a reality” – Comissão Europeia, “A European Agenda on Migration”;

⁵⁰ Roland Bank, “The Emergent EU Policy on Asylum and Refugees – The New Framework Set by the Treaty of Amsterdam: Landmark or Standstill?”, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 68, 1999, p. 15;

⁵¹ Artigo 33º da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto de Refugiado “1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.”;

⁵² Bank, “The Emergent EU Policy on Asylum and Refugees” p. 14;

dos países de chegada em receber e proteger os refugiados”⁵³. Mas se essa responsabilidade comum não passar de um valor, pode ser ultrapassada por argumentos falaciosos sobre a falta de capacidade de resposta.

As diferentes leis, interpretações e abordagens deste tema ao nível interno levam a que os países mais indulgentes constituam factores de atracção para os refugiados, vindo às suas portas milhares de pessoas em necessidade de receber apoio, em detrimento de outros Estados mais pobres e politicamente restritivos⁵⁴ – por julgarem poder gozar nos primeiros de melhores direitos e incentivos para a sua integração.

Também o acordo da União Europeia com a Turquia (formalizando o país como “seguro” e atribuindo-lhe fundos destinados ao acolhimento dos migrantes que tenham entrado de forma irregular na Europa através desse território) colocou a Grécia numa posição precária de ter de tomar como exclusivamente seus os riscos legais e políticos de transferência de refugiados para o território turco, enquanto os restantes Estados-Membros aguardam pelos resultados desse “teste”⁵⁵.

Pode-se defender portanto que ainda muito depende da postura e vontade dos Estados, que mantêm uma certa margem de discricionariedade no que toca ao grau de protecção que conferem aos requerentes de asilo. Este é um enorme desafio para a construção de uma política comum.

⁵³ “It remains the shared responsibility of the international community to support the capacity of host states to receive and protect refugees” – “International Protection in Mass Influx”, UNHCR ExCom, Note on International Protection (A/AC 96/850), ACNUR, 1 de Setembro de 1995, p. 14. Acedido a 7 de Dezembro de 2017 em <http://www.refworld.org/docid/3ae68d404.html>;

⁵⁴ Apesar de Portugal não se contar entre os Estados-Membros com políticas restritivas de acolhimento de refugiados, podem ler-se notícias como “Cerca de metade dos refugiados que chegaram a Portugal abandonaram o país”, a maioria rumo aos países do norte da Europa, como a Alemanha – *Observador*, 9 de Janeiro de 2018. Acedido a 21 de Maio de 2018 em <https://observador.pt/2018/01/09/cerca-de-metade-dos-refugiados-que-chegaram-a-portugal-abandonaram-o-pais/>;

⁵⁵ Tan, Gammeltoft-Hansen, “The End of the Deterrence Paradigm?”, p. 42;

2 – Os esforços para manter o projecto europeu em matéria de integração de Refugiados

Nine member states in the EU today receive 90% of all asylum applications annually, but those nine states are starting to, well, become fed up.

Tobias Billström (2014)⁵⁶

Antes de ser uma crise de refugiados e da capacidade de protegê-los, a actual situação na Europa é uma crise de respostas institucionais. De acordo com o princípio *pacta sunt servanda*⁵⁷ (os pactos são para ser cumpridos), os Estados-Membros são obrigados internacionalmente a seguir os textos de que são signatários (como a Convenção de Genebra de 1951), que têm primazia em relação a outros instrumentos de legislação comunitária ou nacional.

Através dos cinco documentos centrais que formam o Sistema Europeu Comum de Asilo⁵⁸, a União quis uniformizar as legislações nacionais nesta matéria. Porém, os resultados de 2015 não reflectem a vontade dos Estados-Membros em cooperar entre si na gestão na crise, o que agravou as suas consequências. Na imposição das decisões judiciais nacionais para fazer regressar um migrante ao seu país de origem, a Frontex prestará auxílio (apoiado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração de 800 milhões de euros para o período 2014-2020) através de operações conjuntas de regresso, do apoio à obtenção de documentos de viagem e no afastamento de migrantes irregulares.

Contudo, a situação irregular na Grécia em relação ao cumprimento do sistema de Dublin III (da regra de analisar os pedidos submetidos na sua fronteira⁵⁹) levou à suspensão do retorno de refugiados a esse Estado de entrada (onde deveriam ser registados) pela

⁵⁶ Tobias Billström, Ministro da Imigração da Suécia, a 3 de Março de 2014;

⁵⁷ Artigo 26º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada a 23 de Maio de 1969: “*Pacta sunt servanda*: Todo o tratado em vigor vincula as Partes e deve ser por elas cumprido de boa fé”;

⁵⁸ A Regulamentação de Dublin, a Directiva de Procedimentos de Asilo, a Directiva Qualificação, a Directiva relativa às Condições de Recepção, e as regras da EURODAC para a recolha de impressões digitais;

⁵⁹ Artigo 3º, do Regulamento UE/604/2013: “2. Caso o Estado-Membro responsável não possa ser designado com base nos critérios enunciados no presente regulamento, é responsável pela análise do pedido de protecção internacional o primeiro Estado-Membro em que o pedido tenha sido apresentado.”;

violação sistemática das garantias de protecção dos direitos fundamentais do ser humano pela Grécia, dada a falta de capacidade de resposta para acolher recém-chegados e retornados.

Os limites externos continuam a ser um dos pontos fundamentais para assegurar a estabilidade das políticas de asilo e migração como um todo. É através de uma fronteira externa forte que a União Europeia consegue assegurar a liberdade de movimento entre as fronteiras internas, de acordo com o estabelecido pelo Código Schengen. Tal significa reforçar o mandato e os recursos da Frontex, bem como focar esforços no processo que antecede as perigosas viagens dos migrantes ou refugiados para a Europa, criando simultaneamente canais legais para a migração rumo ao espaço europeu.

Para estes objectivos, é fulcral o cumprimento das directivas, o que implica um trabalho dual⁶⁰, nomeadamente no que diz respeito a:

- um melhor método de partilha de informação;
- um reforço nos recursos, tanto a nível europeu como nacional;
- aumentar o papel, recursos e responsabilidades da Frontex na guarda fronteiriça;
- afinar as parcerias com países terceiros em matéria de retorno;
- assegurar que as directivas são efectivamente aplicadas em cada Estado-Membro.

Lançada a Agenda Europeia para a Migração⁶¹ a 13 de Maio de 2015, no dia 27 do mesmo mês a Comissão aprovou o primeiro pacote de medidas, propondo que se accionasse pela primeira vez o artigo 78º/3 do TFUE para contextualizar a recolocação de 40.000 requerentes de asilo a partir da Itália e Grécia, somando a reinstalação de uns adicionais 22.000 que se encontravam fora do espaço comunitário identificadas pelo ACNUR como necessitadas de protecção internacional. Previu-se ainda um plano de acção para o contrabando de pessoas e, no mesmo âmbito, reforçar o orçamento para as operações

⁶⁰ Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis”, p. 12 e 13;

⁶¹ Documentos acessíveis em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en;

marítimas da Frontex: Poseidon e Tritão. Meses depois, a 9 de Setembro, a Comissão apresentou um segundo pacote de medidas, mais concretas, para fazer face à crise de refugiados, incluindo⁶²:

- 1) um plano para a recolocação de emergência de 120.000 pessoas em clara necessidade de protecção internacional, através da Grécia (50.400), Itália (15.600) e Hungria (54.000);
- 2) um mecanismo de recolocação inserido na Regulamentação de Dublin;
- 3) uma lista comum de países de origem seguros;
- 4) tornar mais efectiva a política de retorno através de um manual e de um plano de acção ao nível europeu;
- 5) regras de Contratação Pública para apoiar os refugiados;
- 6) dar resposta à dimensão externa da crise de refugiados;
- 7) criar um Fundo Fiduciário de Emergência para África.

Dado que a Hungria não quis ser incluída neste esquema de recolocação, o número de refugiados que seriam daí recolocados para outros territórios, foram-no a partir de outros Estados-Membros também em situação de grande pressão.

Contudo, vários Estados não cumpriram as suas obrigações legais face aos instrumentos de gestão de crise criados: em Setembro de 2015, a Comissão Europeia tinha aprovado 40 decisões de infringimento referentes ao SECA contra 19 membros⁶³ por infracções a várias das suas directivas⁶⁴.

⁶² “Refugee crisis – Q&A on Emergency Relocation”, Fact Sheet, Comissão Europeia, Bruxelas, 22 de Setembro de 2015. Acedido a 8 de Novembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.pdf;

⁶³ “More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work”, Press release, Comissão Europeia, Bruxelas, 23 de Setembro de 2015. Acedido a 8 de Dezembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm;

⁶⁴ Exemplos dessas infracções foram:

- da Bulgária e de Espanha, que não comunicaram as suas medidas nacionais para transpôr a Directiva de Qualificação - Directiva 2011/95/UE, que harmoniza os critérios mínimos para a qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas enquanto beneficiários de protecção internacional, prevendo ainda certos direitos a essas pessoas, como a proibição da repulsão, direito de residência, documentação de viagem, educação, emprego, entre outros;

A Carta Social Europeia⁶⁵, no seu Anexo, refere que:

Cada Parte concederá aos refugiados (...) e que residam regularmente no seu território, um tratamento tão favorável quanto possível e, em qualquer caso, não menos favorável do que aquele a que está obrigada em virtude da Convenção de 1951 (...).

Por esta Carta, os Estados não estão obrigados explicitamente a conceder aos refugiados o direito ao trabalho, mas comprometem-se a oferecer condições favoráveis à sua vivência, em iguais condições às assumidas quanto aos seus próprios cidadãos. Devem, assim, ser criadas as condições para que haja igualdade de circunstâncias no acesso ao trabalho, entre outros direitos (como a educação, a segurança social, a cuidados médicos).

Os esforços para manter o projecto europeu começaram-se a sentir quando, após o agravar da crise de refugiados na Europa em 2015, e com o consequente demarcar de cada política interna (nomeadamente entre o bloco de leste e a zona ocidental), a União Europeia, pela sua Comissão, lançou iniciativas que tinham como objectivo: voltar a “unificar” a Europa; analisar os temas que separavam os seus membros; e apurar as razões que justificavam a sua criação, desenvolvimento e manutenção. Fruto dessas reuniões foi o “Livro Branco sobre o Futuro da Europa”⁶⁶, de Março de 2017, que espelha os cenários possíveis para a União. A mera consideração de que a União poderia reduzir-se ao mercado único⁶⁷, abandonando as suas vertentes de justiça, união monetária e económica, política, diplomacia, militar, entre outros, teve o efeito generalizado de criar um sentido de cooperação entre todos os seus membros, confrontados com as consequências da saída do Reino Unido da União

-
- 18 EM não comunicaram as medidas internas para transpôr a Directiva de Procedimento em matérias de Asilo - Directiva 2013/32/UE, que estabelece procedimentos comuns para conceder e retirar o estatuto de protegido, determinando ainda as regras para aplicação do sistema de asilo;
 - 19 EM receberam uma notificação formal por não terem comunicado as medidas nacionais para transpôr a Directiva relativa às Condições de Recepção - Directiva 2013/33/UE, que precisa os critérios mínimos comuns para a recepção dos requerentes de protecção internacional entre Estados-Membros, gerando uma obrigação legal de assegurar que as condições de recepção são efectivamente disponibilizadas aos candidatos;
 - da Grécia, que violou sistematicamente certas provisões das Directivas de Condições de Recepção e de Procedimentos de Asilo.

⁶⁵ “Carta Social Europeia Revista, aberta à assinatura dos Estados-Membros do Conselho da Europa em Estrasburgo, em 3 de Maio de 1996”, Conselho da Europa, Estrasburgo, 3 de Maio de 1996;

⁶⁶ “Livro Branco sobre o Futuro da Europa”, de 1 de Março de 2017;

⁶⁷ “Cenário 2: Restringir-se ao Mercado Único” in “Livro Branco sobre o Futuro da Europa”, p. 18;

Europeia e com a possibilidade de casos semelhantes se seguirem. Admitiu-se portanto que os Estados-Membros dependem da União para o seu desenvolvimento, para a sua influência e poder conjuntos, e dos seus fundos e apoios.

Até 20 de Setembro de 2017, mais de 28.500 pessoas foram recolocadas (i.e., de um Estado-Membro para outro), e outros 23.000 reinstaladas (i.e., de fora da União para um Estado-Membro⁶⁸): é uma clara demonstração de solidariedade a nível global com países terceiros, e de partilha de responsabilidade em favor das pessoas carecidas de protecção internacional⁶⁹. Assim, a evolução do número de pessoas reinstaladas na União Europeia entre 2010 e 2016:

ANO	PESSOAS REINSTALADAS
2010	4.000-5.000
2011	4.000-5.000
2012	4.000-5.000
2013	4.000-5.000
2014	6.550
2015	8.155
2016	14.200

Tabela 7 – Evolução do número de pessoas reinstaladas na União Europeia entre 2010 e 2016

Fonte: Comissão Europeia⁷⁰

No acordo de recolocação conseguido pela Comissão, as 120.000 pessoas visadas correspondem a apenas 43% do número total de nacionais de países terceiros que chegaram à

⁶⁸ ”Implementação da Agenda Europeia da Migração”, p. 5;

⁶⁹ ”Implementação da Agenda Europeia da Migração”, p. 19;

⁷⁰ ”Implementação da Agenda Europeia da Migração”, p. 15;

Europa pela Itália ou pela Grécia em Julho e Agosto de 2015⁷¹. Apesar de se notar uma evolução gradual nas pessoas acolhidas pelos Estados-Membros até 2017, o caminho a percorrer é ainda longo e não poderia ser descurado pela diminuição do número de chegadas ao Espaço Schengen, já que existem muitos refugiados e migrantes que mantêm a intenção de chegar à Europa (dado que as causas dos conflitos não foram ainda resolvidas).

No fim deste estudo, as considerações que se podem retirar apontam para que, se um Estado-Membro trabalha por si sob uma política de “portas abertas” e se disponibiliza a acolher requerentes de asilo, esta postura encorajará esses migrantes a procurarem refúgio nesse território, criando uma situação de assoberbamento dos recursos disponíveis para o apoio a refugiados e migrantes, com custos desmesurados para uma só população. Por outro lado, se as medidas forem de carácter proteccionista e nacionalista, os Governos evitam esses gastos com nacionais de países terceiros, mas desrespeitam os princípios humanitários e de solidariedade a quem estão vinculados, tanto a nível internacional como comunitário (e quiçá nacional), colocando em risco o seu lugar na União.

Precisamente neste sentido reuniram-se os Chefes de Estado e de Governo em sede de Conselho Europeu nos dias 28 e 29 de Junho de 2018⁷², tendo sido o ponto fulcral da sua agenda as opções migratórias da União Europeia. As conclusões que saíram de uma Europa dividida entre os apoiantes de Merkel⁷³ e os de Conte⁷⁴ optaram pelo voluntarismo, ou seja,

⁷¹ Florian Trauner, “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure”, *Journal of European Integration*, 38:3, p. 321. doi: 10.1080/07036337.2016.1140756;

⁷² “European Council meeting (28 June 2018)”, relatório do Conselho Europeu;

⁷³ Que, apesar da pressão do seu Governo para acabar com as políticas generosas de acolhimento de refugiados, tem defendido consistentemente um Sistema Europeu Comum de Asilo solidário, obrigatório e proporcional à capacidade dos Estados-Membros em respeito aos direitos dos refugiados;

⁷⁴ Primeiro-Ministro italiano populista e contra a imigração, cujo Governo recentemente recusou a entrada de três barcos com 629, 224 e 60 refugiados nos seus portos:

- “Itália recusa desembarque de 629 migrantes”, *Expresso*, 10 de Junho de 2018. Acedido a 29 de Junho de 2018 em <http://expresso.sapo.pt/internacional/2018-06-10-Italia-recusa-desembarque-de-629-migrantes#gs.2jvBePU>;

- “‘Carne humana’. Matteo Salvini proíbe mais um barco de refugiados em Itália”, *Observador*, 21 de Junho de 2018. Acedido a 29 de Junho de 2018 em <https://observador.pt/2018/06/21/carne-humana-matteo-salvini-proibe-mais-um-barco-de-refugiados-em-italia/>;

- João de Almeida Dias, “Espanha autoriza chegada de mais um navio com migrantes recusado por Itália e Malta”, *Observador*, 30 de Junho de 2018. Acedido a 2 de Julho de 2018 em

pelo fim das regras pensadas em 2015 e analisadas ao longo desta dissertação. Contudo, não podemos deixar de concluir que tal decisão é um retrocesso na política migratória e de asilo da União, podendo inclusivamente ser esta concessão ao grupo de países anti-imigração como o primeiro passo para uma série de cedências aos Governos que caminham para políticas anti-democráticas e violadoras dos textos internacionais. O ponto 6 do texto dedicado à Migração refere a transferência dos requerentes de asilo para centros de acolhimento localizados apenas nos Estados-Membros que se voluntariaram para os manter. A partir da triagem sobre a legitimidade da sua permanência na União, poderão ser alocados a uma cidade que, também de forma voluntária, os receba. De modo a facilitar esta tarefa, as conclusões do Conselho falam da criação de plataformas de desembarque regionais nos países do Norte de África, onde os requerentes deveriam proceder ao seu registo para se “apurarem” para serem acolhidos pela União. Contudo, sem terem sido previamente consultados, todos os países desta região africana rejeitaram a proposta⁷⁵.

O ponto 10 sublinha a importância do controlo e segurança das fronteiras externas, bem como de garantir o retorno dos migrantes irregulares, chamando a Frontex para assegurar estas tarefas e evitar um novo fluxo de entradas semelhante ao de 2015 através do reforço do seu mandato. Neste aspecto, os Chefes de Estado e de Governo revelaram-se mais assertivos e inflexíveis, em torno desta medida que impedirá centenas de refugiados de chegarem às costas da Europa⁷⁶. De igual tom encontra-se o ponto 11, relativo aos movimentos secundários dentro do Espaço Schengen, referindo-se que os Estados-Membros devem implementar todas

<https://observador.pt/2018/06/30/espanha-autoriza-chegada-de-mais-um-navio-com-migrantes-recusado-por-italia-e-malta/>;

⁷⁵ João de Almeida Dias, “Refugiados. Nenhum país do Norte de África aceita ‘plataformas de desembarque’ previstas no acordo da UE”, *Observador*, 1 de Julho de 2018. Acedido a 3 de Julho de 2018 em <https://observador.pt/2018/07/01/refugiados-nenhum-pais-do-norte-de-africa-aceita-plataformas-de-desembarque-previstas-no-acordo-da-ue/>;

⁷⁶ Nesta linha, foi denunciada a medida da Argélia de abandonar 13.000 refugiados em 14 meses no deserto do Saara, sem comida ou água, para impedir que rumassem à Europa, fruto da pressão que chega do Velho Continente para impedir a sua passagem – “Walk or die: Algeria abandons 13,000 refugees in the Sahara”, *Al Jazeera*, 25 de Junho de 2018. Acedido a 3 de Julho de 2018 em <https://www.aljazeera.com/news/2018/06/walk-die-algeria-abandons-13000-refugees-sahara-180625064043040.html>;

as medidas administrativas e legislativas que considerem necessárias para evitar tais movimentos, em estreita cooperação mútua.

Em conclusão, toda a proposta de quotas, o sistema de Dublin e os programas de recolocação e realocação perdem a razão perante a falta de obrigatoriedade destas medidas face à primazia dada aos interesses nacionais, recaindo em apenas alguns Estados mais complacentes a responsabilidade de acolher e integrar refugiados. Assim, o sistema de asilo europeu depende agora apenas do princípio da solidariedade entre membros.

Miguel Sousa Tavares⁷⁷, comentador português, defendeu aquilo por que Angela Merkel lutou na cimeira: uma solução europeia alcançada através do consenso. Como refere o comentador, na mesma linha do presente trabalho, “É preciso que haja solidariedade Europeia (...). Não havendo uma solução europeia, eu acho que a Europa vai implodir”⁷⁸.

Um trabalho comum, fruto da cooperação e boa-fé dos Estados-Membros, é a única via para uma gestão eficaz da crise, reportando a capacidade real de acolhimento, que deve ir para além das quotas obrigatórias, e a preparação da sociedade civil para receber os requerentes de asilo com legítima e reconhecida necessidade de protecção internacional. A repartição de encargos é o único modo de se ultrapassar esta crise humanitária e de a tornar numa oportunidade para os próprios desafios da União Europeia.

Unidos venceremos, divididos cairemos
Donald Tusk (31 de Janeiro de 2017)⁷⁹

⁷⁷Miguel Sousa Tavares, “Sem uma solução europeia, acho que a Europa vai implodir”, *SIC Notícias*, jornal nacional de 26 de Junho de 2018. Acedido a 27 de Junho de 2018 em <http://sicnoticias.sapo.pt/opiniao/2018-06-26-Sem-uma-solucao-europeia-acho-que-a-Europa-vai-implodir>;

⁷⁸“O Primeiro-Ministro italiano já sugeriu uma coisa, que é o mínimo, que é ‘quem não quer receber imigrantes, não deve receber fundos europeus também’. (...) Eu acho que no limite o que a Hungria vai dizer é ‘Se não nos mandam dinheiros europeus, nós também não queremos contribuir’. Eu acho que no limite esses países devem ser expulsos da União Europeia, até porque eles não cumprem parte da Carta dos Direitos Humanos da União Europeia.” – Sousa Tavares, “Sem uma solução europeia, acho que a Europa vai implodir”, 01:03 min. a 01:33 min.;

⁷⁹“Unidos venceremos, divididos cairemos”, Carta do Presidente Donald Tusk aos 27 Chefes de Estado ou de Governo da UE sobre o futuro da UE antes da cimeira de Malta, 31 de Janeiro de 2017. Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/01/31/tusk-letter-future-europe/>;

CONCLUSÃO

A Europa não se fará de uma só vez, nem de acordo com um plano único. Far-se-á através de realizações concretas que criarão, antes de mais, uma solidariedade de facto.

Robert Schuman (1950)¹

Como previu Schuman no início do projecto para uma comunidade europeia, a criatividade deve fazer parte das propostas que diariamente passam pelas instituições europeias. A União Europeia deve evoluir a par das problemáticas que surgem no mundo e não ficar presa aos seus textos e soluções iniciais. É disso reflexo a “reinvenção” do SECA, do Sistema de Dublin, a criação dos programas de recolocação e reinstalação.

Com a análise formulada no V capítulo, verifica-se que, embora a União penda para a continuidade do seu formato actual, há espaço para desenvolver a sua capacidade de resposta, incentivando a sua estrutura a encontrar respostas mais adequadas, com base em peritos nos diversos assuntos.

No caso dos refugiados, o que está em causa é manter uma comunidade baseada na possibilidade de se invocar um princípio de solidariedade de facto e de esta ser compreendida como essencial para a acção dos países. Torna-se hoje vital que este princípio reja as políticas aprovadas em sede comunitária, direcione os Governos na sua implementação e guie a cooperação das agências e voluntários que lidam no terreno com os refugiados.

Na verdade, o trabalho de gestão de crises nunca estará terminado dado o passo acelerado com que se sucedem os acontecimentos internacionais e a que as relações são conduzidas actualmente. Ainda, podem-se identificar algumas lacunas nos sistemas actuais, cujo facto de não existir um tribunal que supervisione a aplicação da Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 leva a que cada Estado signatário proceda à sua própria interpretação das normas relativas aos refugiados de forma autónoma, de acordo com a situação, tradição e partido no poder.

¹ Na Declaração de Schuman, 9 de Maio de 1950;

Como apontava Andrew Shacknove já em 1985, várias definições de “refugiado” com diferentes alcances geram situações em que pessoas em clara necessidade de protecção não estão previstas nos conceitos mais restritivos adoptados por alguns Estados que analisam os pedidos². A definição proposta pela ONU – a mais utilizada mundialmente, e à qual é apontada faltar a previsão de algumas situações dignas de concessão de asilo – deixa transparecer a relutância dos Estados em assumir o acolhimento de refugiados e as implicações que daí advêm, em mobilizar os recursos necessários à sua protecção, e em gerir as consequências políticas no palco internacional dessa recolocação quanto aos objectivos que pretendem alcançar.

Revisitando a teoria construtivista de Alexander Wendt, situações inesperadas como a crise migratória podem gerar reacções de “self-help” (caso da Hungria) ou de cooperação (caso da intervenção da Suécia ao pedir maior intervenção da União e dos seus Membros na partilha de encargos quanto ao acolhimento de refugiados), muito devido à sua identidade cultural, interesses políticos, e grau de integração na União Europeia.

Uma implementação harmonizada das políticas de asilo é, porém, fundamental para a promoção de critérios consistentes no processo decisório da União. As reformas sucessivas do sistema de Dublin não são ainda adequadas para lidar com a situação vivida nos países de chegada, devendo-se em parte à sua base normativa ter sido aprovada numa altura de grande prosperidade ao nível humanitário, em que os pedidos de asilo chegavam em números reduzidos aos Estados-Membros.

Se tivessem sido desenvolvidas vias legais e seguras para os requerentes de protecção internacional chegarem à Europa, possivelmente não haveria uma concentração tão elevada de entradas em apenas três Estados (e agora, em especial, na Itália), antes dispersar-se-iam por outras fronteiras, forçando os Membros a acolherem-nos dadas as suas obrigações legais aos

² Shacknove, “Who Is a Refugee”, p. 276;

níveis internacional e europeu. Ao invés, abriu-se o precedente de desconsiderar a quota e não comunicar interesse ou condições para receber uma parcela dos milhares de pessoas que estão retidas em centros de recepção.

O número de vidas perdidas no mar, o trabalho das guardas costeiras, a pressão em certos pontos de acesso ao Espaço Schengen, o registo e análise dos milhares de pedidos de protecção por apenas alguns centros afiguram-se como um peso desproporcional e irrazoável para os Estados de chegada suportarem.

No final de 2016, havia mais de 65 milhões de deslocados no mundo, dos quais mais de 22 milhões eram refugiados, sendo 5.5 milhões cidadãos sírios³. Menos de 3 milhões estão na Europa.

Por outras palavras, a Europa não está sozinha nesta crise humanitária global. Para responder à actual desproporcionalidade na distribuição mundial de refugiados, deve-se atender à vertente da devida responsabilidade e capacidade de proteger e acolher os que carecem de protecção internacional. Um maior e mais efectivo compromisso de solidariedade e cooperação internacionais deveria ter lugar, abarcando a partilha de responsabilidade no que toca aos refugiados (por exemplo, no processo de reinstalação, vistos humanitários⁴, mecanismos de distribuição globais e regionais) e partilha de recursos (como a assistência humanitária, peritos, conhecimentos e apoio financeiro⁵).

Se no final de 2015 se afigurava que a opção dos Estados-Membros seria a de gerirem por si os refugiados que chegassem às suas fronteiras (excluindo assim a partilha de encargos e o contributo da maioria dos países membros), tem-se verificado desde 2017 um maior

³ “Figures at a glance”, relatório do ACNUR, 19 de Junho de 2017. Acedido a 13 de Setembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>;

⁴ Os vistos humanitários permitem, a partir de uma plataforma de representações diplomáticas, conceder a um nacional de país terceiro pedir a um potencial país de acolhimento, fora do seu território, requerer asilo ou outra forma de protecção internacional; e ser-lhe concedida permissão de entrada em caso de resposta positiva ao seu requerimento, seja preliminar ou final – “Humanitarian Visas: option or obligation?”, Directorate General for Internal Policies, Parlamento Europeu, 2014, p. 8, DOI: 10.2861/68125. Acedido a 27 de Maio de 2018;

⁵ Tan, Gammeltoft-Hansen, “The End of the Deterrence Paradigm?” p. 40;

⁵ IOM, Fargues e di Batolomeo, 2015, p. 46;

trabalho para a coesão na União, em especial com as potenciais consequências da saída do Reino Unido da União Europeia. Apesar dos esforços não serem ainda suficientes, há um reconhecimento geral de que a União deve continuar com o seu formato actual e não ser diminuída nas suas capacidades, implicando necessariamente que os países devem acarretar as directivas que saem dessas instituições.

Após o período de maior fluxo migratório para a Europa, e com a Declaração Conjunta com a Turquia, os líderes europeus concentram-se agora em afinar a segurança e a defesa no espaço europeu, que consideram ser um tema consequente da crise dos refugiados. Importa saber se essa vontade irá convergir com a opção europeia exposta no capítulo V, ou se se irão repetir os erros do passado e deixar a matéria da gestão de crises migratórias e humanitárias por especificar. Em matérias tão sensíveis como o acolhimento de refugiados de guerra, a União Europeia deve clarificar quais os seus valores e princípios fundamentais e quais devem merecer primazia.

Revisitando a nossa questão inicial, em que colocávamos a tónica da presente dissertação em saber se **estariam os Estados-Membros da União Europeia a implementar as medidas referentes à gestão da crise de refugiados no espaço comunitário tal como previsto**, poderíamos optar pelo **terceiro cenário: parte dos Estados-Membros cumpre as directivas aprovadas em sede supranacional e parte opta por não incorporar essas medidas na sua legislação nacional**. Sustentando esta afirmação, podemos apontar como exemplo recente (de Junho e Julho de 2018) a recusa por parte de Itália (cuja posição sofreu agora uma alteração devido à mudança de Governo italiano em 2018 para a ala de extrema-direita) e de Malta de autorizarem o desembarque de centenas de refugiados nos seus portos⁶, tendo-se Espanha disponibilizado para acolher dos barcos em questão⁷, preparando-se outros países (entre os quais Portugal) para receber parte dos recém-chegados. Posturas como estas

⁶ “Itália recusa desembarque de 629 migrantes”, *Expresso*;

“ ‘Carne humana’. Matteo Salvini proíbe mais um barco de refugiados em Itália”, *Observador*;

⁷ “Espanha autoriza chegada de mais um navio com migrantes recusado por Itália e Malta”, *Observador*

difícilmente serão agora sancionadas, dada a decisão da reunião do Conselho Europeu nos passados dias 28 e 29 de Junho, na qual se cedeu à pressão da corrente anti-imigração (numa tentativa de manter a coesão na União Europeia) e se optou pelo voluntarismo de todos os mecanismos existentes que tratam esta matéria.

Na verdade, o que está em causa é também a capacidade de a comunidade europeia se unir numa única estratégia (voluntária) em termos de gestão dessas crises, tornando os seus esforços mais eficientes pela acção comum, e traduzindo melhor as intenções de ajuda aos que pedem e estão necessitados de protecção internacional. Este apoio deve ser também pensado com uma dupla face, no sentido de canalizar os esforços em proveito dos interesses próprios dos Estados (por exemplo, no combate ao envelhecimento demográfico europeu, na optimização dos recursos humanos que estes fluxos migratórios providenciam, no aumento do número de contribuintes, entre outros).

Como referiu Jean-Claude Juncker no âmbito das suas funções enquanto Presidente da Comissão Europeia face às várias opções do Livro Branco sobre o futuro da Europa: “It is not more Europe or less Europe that we need. We need a better Europe.⁸”. Ora, uma “Europa melhor” implica precisamente uma Europa mais unida, mais coesa e mais ciente de que a voz do todo é mais forte do que 28 vozes individuais. Palco de vários conflitos armados ao longo do século XX, a actual influência do Velho Continente no cenário internacional deve imperar pelo exemplo em termos humanitários, não apenas pela ajuda financeira.

A crise de refugiados não é uma situação que possa ser evitada ou ignorada no espaço europeu, portanto não se deixa outra opção aos líderes que não a de geri-la.

⁸ Kai Diekmann, Dirk Hoeren, “European Commission President: This is not the beginning of the end of the EU”, *Business Insider*, 24 de Junho de 2016. Acedido a 20 de Março de 2018 em <http://www.businessinsider.com/jean-claude-juncker-interview-brexit-2016-6>;

BIBLIOGRAFIA

A. Monografias, revistas especializadas e artigos

- ACHIUME, E. Tendayi, “Syria, Cost-sharing, and the Responsibility to Protect Refugees”, *Minnesota Law Review*, 2015, pp. 687 a 762;
- ACKERMAN, Spencer, “US has trained only ‘four or five’ Syrian fighters against Isis, top general testifies”, *The Guardian*, Nova Iorque (16 de Setembro de 2015). Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <https://www.theguardian.com/us-news/2015/sep/16/us-military-syrian-isis-fighters>;
- ALBASSAM, Ali, “Europe’s Refugee Crisis: Assessing the Factors Preventing a Coordinated EU Response”, dissertação de Mestrado, University of San Francisco, Dezembro de 2015. Acedido a 17 de Março de 2017 em <https://repository.usfca.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1194&context=thes>;
- ALEXANDRINIS, Antonios, DALKIRAN, Müge, “Routes Change, Migration Persist: The Effects of EU Policy on Migration Routes”, Alsharq Forum Paper Series, Março de 2017. Acedido a 25 de Fevereiro em <http://www.sharqforum.org/2017/03/28/routes-change-migration-persists-the-effects-of-eu-policy-on-migratory-routes/>;
- ALMEIDA, Joana, “Refugiados sírios: Mais de 5 milhões de pessoas (metade da população portuguesa) deixaram o país”, *Jornal Económico* (30 de Março de 2017). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/refugiados-sirios-mais-de-5-milhoes-de-pessoas-metade-da-populacao-portuguesa-deixaram-o-pais-140044>;
- ALTMAN, Daniel, “We Should All Be Competing to Take In Refugees”, *Foreign Policy* (8 de Setembro de 2015). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://foreignpolicy.com/2015/09/08/we-should-all-be-competing-to-take-in-refugees-europe-syria/>;

- ANDRADE, Vítor, “Como se financia o Estado Islâmico”, *Expresso Economia* (24 de Novembro de 2015). Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <http://expresso.sapo.pt/economia/2015-11-24-Como-se-financia-o-Estado-Islamico>;
- ARSÉNIO, Cláudia, “Reposição do controlo de fronteiras em vários países europeus”, *TSF* (14 de Setembro de 2015). Acedido a 4 de Janeiro de 2018 em <https://www.tsf.pt/internacional/interior/reposicao-do-controlo-de-fronteiras-em-varios-paises-europeus-4777305.html>;
- ASFOUR, Lana, “How the Armenians came to live among Arabs”, *Al Jazeera* (25 de Abril de 2015). Acedido a 12 de Dezembro de 2017 em <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/04/armenians-arabs-turkey-genocide-150425052603372.html>;
- AVRAMOPOULOS, Dimitris, Comissário Europeu para as Migrações e Assuntos Internos, “A European Response to Migration: showing solidarity and sharing responsibility”, conferência de imprensa em Bruxelas, 14 de agosto de 2015. Acedido a 11 de Fevereiro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5498_en.htm;
- BACON, Laura, “To What Extent Can the Right to Asylum Be Limited by a State’s Sovereign Right to Control Its Borders? A Comparative Assessment of the Lawfulness of European National Asylum Law and Procedure”, in *A State’s Sovereign Right to Control its Borders*, Auckland University Law Review, 2016, pp. 69 a 105;
- BAKER, Luke, BASSAM, Laila, “Israeli strikes raise stakes in face-off with Hezbollah”, *Reuters*, Jerusalém (2 de Maio de 2017). Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-israel-hezbollah-analy/israeli-strikes-raise-stakes-in-face-off-with-hezbollah-idUSKBN17Y200>;

- BALI, Sita, “Population Movements”, in *Security Studies – An Introduction*, 2ª edição, (Routledge, 2008), pp. 468 a 482. Acedido a 17 de Abril de 2017 em <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiagYzqmJ7ZAhUBVBQKHUxnCPIQFggxMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.fpvmv.umb.sk%2Fcms%2FsaveDataFilePublic.php%3Fuid%3Djusiak%26path%3DTCVEMiUyM2ErJUVCKyU5NCVFQyU5QiVBNCVFMMyVFNyUIQiVGNyU1QyU5RSVEQiVGNkclOUMIQzQIRkMIODAIRTclNjAIRkUIODkIOEFzJTI1JThBJUE3JTNcJTFCJUM1dCVCQSVBOCVCMSVFNTMIRtgIRkUIMThEeiVDQiUxRCVFOCVDNSUyQiVENiVGOSVCRnMIRkUIQjAIRUUIQzUIMTQIMkNncA%3D%3D&usg=AOvVaw327HQQ3Bj4Iow4wg42EDDv;>
- BALLA, Zsolt, “UNHCR concerned Hungary pushing asylum seekers back to Serbia”, ACNUR, 15 de Julho de 2016. Acedido a 5 de Novembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/5788c85a4/unhcr-concerned-hungary-pushing-asylum-seekers-serbia.html;>
- BANK, Roland, “The Emergent EU Policy on Asylum and Refugees – The New Framework Set by the Treaty of Amsterdam: Landmark or Standstill?”, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 68, 1999, pp. 1-29;
- BAYER, Lili “Hungary’s ‘zero refugee’ strategy”, *Politico* (20 de Setembro de 2016). Acedido a 14 de Outubro de 2017 em <http://www.politico.eu/article/hungary-zero-refugee-strategy-viktor-orban-europe-migration-crisis/;>
- BELYAEVA, Nina, SHOTA, Kakabadze, “ ‘Global Order’ and Global Governance: changing role of nation state in multy-level regulatory regimes”, ICPP 2013, Moscovo, 27 de Junho de 2013. Acedido a 15 de Abril de 2015 em http://archives.ippapublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_9_s_1_kakabadze.pdf;

- BERSHIDSKY, Leonid, “Merkel Engineers a Better Deal on Migration”, *Bloomberg*, 29 de Junho de 2018. Acedido a 30 de Junho de 2018 em <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-06-29/merkel-engineers-a-better-deal-on-migration>;
- BERTI, Benedetta, “The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications”, *Strategic Assessment*, vol. 17, n. 4, Janeiro de 2015. Acedido a 25 de Abril de 2017 em http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/SystemFiles/adkan17_4ENG_7_Berti.pdf;
- BINDER, Kelsey Leigh, “Cutting the wire: A comprehensive EU-wide approach to refugee crises”, in *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 41:3, artigo 14, 2016-2017, pp. 1339-1392. Acedido a 4 de Abril de 2017 em <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1479&context=bjil>;
- BISCOP, Sven, “A New External Action Service Needs a New European Security Strategy”, in *Security Policy Brief*, n. 29, EGMONT – Royal Institute for International Relations, Novembro de 2011. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Biscop,%20Sven,%20A%20New%20External%20Action%20Service%20Needs%20a%20New%20European%20Security%20Strategy.pdf>;
- BLACK, Richard, “Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy”, *International Migration Review*, volume 35, nº 1, Center of Migration Studies of New York, Primavera de 2001, pp. 57-78. Doi: 10.1111/j.1747-7379.2001.tb00004.x;
- BODEWIG, Christian, “Education is the key to integrating refugees in Europe”, Brookings, 23 Novembro de 2015. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2015/11/23/education-is-the-key-to-integrating-refugees-in-europe/>;

- BORDIGNON, Massimo, MORICONI, Simone, “The case for a common European refugee policy”, policy contribution, 8, Bruegel, 2017. Acedido a 28 de Abril de 2018 em <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/03/PC-08-2017.pdf>;
- BOSWELL, Christina, “Addressing the causes of migratory and refugee movements: the role of the European Union”, Working paper No. 73, Institute for Peace Research and Security Policy, University of Hamburg, Germany, Dezembro de 2002. Acedido a 4 de Maio de 2017 em <http://www.unhcr.org/research/evalreports/3e03005fa/addressing-causes-migratory-refugee-movements-role-european-union.html>;
- BREKKE, Jan-Paul, BROCHMANN, Grete, “Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation”, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 28, n. 2, 1 de Junho 2015, pp. 145-162. Acedido a 7 de Junho de 2017 em <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/28/2/145/1542354?redirectedFrom=fulltext>;
- BRENNAN, Fr. Frank, “Human Rights and the National Interest: The case study of Asylum, Migration, and National Border Protection”, in *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 9, n. 1, artigo 3, Boston, 4 de Maio de 2016. Acedido a 6 de Abril de 2017 em <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1754&context=iclr>;
- BYRNE, Andrew, “ECJ dismisses Hungary and Slovakia’s refugee objections”, *Financial Times* (6 de Setembro de 2017). Acedido a 2 de Janeiro de 2018 em <https://www.ft.com/content/85c9f108-98e1-3d89-9a5f-eb67da165a42>;
- BILSBORROW, Richard E., ZLOTNIK, Hania, “The System Approach and the Measurement of the Determinants of International Migration”, Workshop on the Root Causes of International Migration, Luxemburgo, 14-16 de Dezembro de 1994;
- CARLSTROM, Johan, “Here Are Four Charts That Explain Sweden Economic Boom”,

- Bloomberg* (1 de Março de 2016). Acedido a 7 de Abril de 2017 em <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-01/here-are-four-charts-that-explain-sweden-s-economic-boom>;
- CARRERA, Sergio, BLOCKMANS, Steven, GROS, Daniel, GUILD, Elspeth, “The EU’s Response to the Refugee Crisis – Taking Stock and Setting Policy Priorities”, CEPS Essay n. 20/16, Dezembro 2015. Acedido a 20 de Março de 2017 em https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf;
 - CARVALHO, Ana Celeste, “O direito europeu de asilo – Realidade e desafios no contexto das imigrações”, in *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária*, (Coleção Formação Inicial, Setembro de 2016), pp. 197-215;
 - CATCHPOLE, M., COULOMBIER, D., “Refugee crisis demands European Union-wide surveillance!”, European Centre for Disease Prevention and Control, Estocolmo, 12 de Novembro de 2015. Acedido a 17 de Maio de 2017 em <https://www.eurosurveillance.org/docserver/fulltext/eurosurveillance/20/45/eurosurv-20-30063-1.pdf?expires=1518379170&id=id&accname=guest&checksum=0AFA4801C5293ECC7FD8EF26C5CB1506>;
 - CHALABI, Mona, “What happened to history’s refugees?”, *The Guardian* (25 de Julho de 2013). Acedido a 2 de Março de 2017 em https://www.theguardian.com/news/datablog/interactive/2013/jul/25/what-happened-history-refugees?CMP=tw_t_gu#Israelites;
 - CONNOR, Phillip, KROGSTAD, Jens Manuel, “Key facts about the world’s refugees”, Pew Research Center, 5 de Outubro de 2016. Acedido a 5 de Janeiro de 2018 em <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/05/key-facts-about-the-worlds->

[refugees/](#);

- CORDEIRO, Ana Dias, MORGADINHO, Hugo, “Plataforma critica “lentidão” europeia na recolocação de refugiados”, *Jornal Público* (21 de Outubro de 2015). Acedido a 30 de Dezembro de 2017 em <https://www.publico.pt/2015/10/21/sociedade/noticia/plataforma-critica-lentidao-europeia-na-recolocacao-de-refugiados-1711920>;
- CROUCH, David, “Sweden slams shut its open-door policy towards refugees” *The Guardian* (24 de Novembro de 2015). Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/sweden-asylum-seekers-refugees-policy-reversal>;
- DANNREUTHER, Roland, “People on the Move: Migration as a Security Issue”, in *International Security, The Contemporary Agenda*, capítulo 8, 2ª edição, pp. 181-199;
- DEMPSEY, Judy, “Understanding Central Europe’s Opposition to Refugees”, Judy Dempsey’s Strategic Europe, Carnegie Europeu, 25 de Setembro de 2015. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=61404>;
- DEPILLIS, Lydia, SALUJA, Kulwant, LU, Denise, “A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world”, *The Washington Post* (21 de Dezembro de 2015). Acedido a 15 de Março de 2017 em <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>;
- DIAS, João de Almeida, “Espanha autoriza chegada de mais um navio com migrantes recusado por Itália e Malta”, *Observador*, 30 de Junho de 2018. Acedido a 2 de Julho de 2018 em <https://observador.pt/2018/06/30/espanha-autoriza-chegada-de-mais-um-navio-com-migrantes-recusado-por-italia-e-malta/>;
- DIAS, João de Almeida, “Na crise de refugiados que pode ditar o fim de Merkel, quem apoia e quem empurra a chanceler?”, *Observador*, 28 de Junho de 2018. Acedido a 29

- de junho de 2018 em <https://observador.pt/especiais/na-crise-de-refugiados-que-pode-ditar-o-fim-de-merkel-quem-apoia-e-quem-empurra-a-chanceler/>;
- DIAS, João de Almeida, “Refugiados. Nenhum país do Norte de África aceita ‘plataformas de desembarque’ previstas no acordo da UE”, *Observador*, 1 de Julho de 2018. Acedido a 3 de Julho de 2018 em <https://observador.pt/2018/07/01/refugiados-nenhum-pais-do-norte-de-africa-aceita-plataformas-de-desembarque-previstas-no-acordo-da-ue/>;
 - DOCKERY, Wesley, “A chronology of the refugee crisis in Europe”, *Info Migrants* (5 de Setembro de 2017). Acedido a 16 de Outubro de 2017 em <http://www.infomigrants.net/en/post/4929/a-chronology-of-the-refugee-crisis-in-europe>;
 - DRAGOSTINOVA, Theodora, “Refugees or Immigrants? The Migration Crisis in Europe in Historical Perspective”, in *Origins*, vol. 9, n. 4, Janeiro de 2016. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://origins.osu.edu/article/refugees-or-immigrants-migration-crisis-europe-historical-perspective>;
 - DUSTMANN, Christian, , FRATTINI, Tommaso, “Immigration: The European Experience”, Norface Migration discussion paper n. 2012-01, Novembro de 2012. Acedido a 3 de Março de 2017 em http://www.norface-migration.org/publ_uploads/NDP_01_12.pdf;
 - EDWARDS, Adrian, “World Refugee Day: Global forced displacement tops 50 million for first time in post-World War II era”, ACNUR, 20 de Junho de 2014. Acedido a 15 de Abril de 2017 em <http://www.unhcr.org/news/latest/2014/6/53a155bc6/world-refugee-day-global-forced-displacement-tops-50-million-first-time.html>;
 - EGH DAMIAN, Khatereh, “Religious Identity and Experiences of Displacement: An Examination into the Discursive Representations of Syrian Refugees and Their Effects

- on Religious Minorities Living in Jordan”, in *Journal of Refugees Studies*, vol. 30, n. 3, 20 de Outubro de 2016, pp. 447-467. Acedido a 5 de Abril de 2017 em <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/30/3/447/2566846>;
- FLAHAUX, Marie-Laurence, DE HAAS, Hein, “African migration: trends, patterns, drivers”, in *Springer Open Comparative Migration Studies*, 22 de Janeiro de 2016. Doi: 10.1186/s40878-015-0015-6;
 - FOGED, Mete, PERI, Giovanni, “How immigrants and job mobility help low-skilled workers”, VOX, 19 de Abril de 2015. Acedido a 21 de Fevereiro de 2018 em <https://voxeu.org/article/how-immigrants-and-job-mobility-help-low-skilled-workers>;
 - FRY, Luke, “Refugee crisis timeline: How the crisis has grown”, *Independent* (15 de Setembro de 2015). Acedido a 14 de Outubro de 2017 em <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-timeline-how-the-crisis-has-grown-10502690.html>;
 - FULLERTON, Maryellen, “Hungary, Refugees and the Law of Return”, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 8, n. 4, Oxford University Press 1996, p. 499. Acedido a 15 de Abril de 2018 em <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1157&context=faculty> ;
 - GARDE, Angéline, DE MARCILLY, Charles, “The EU-Turkey Agreement and its implications”, *European issues n. 396*, Foundation Robert Schuman, 14 de Junho de 2016. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-396-en.pdf>;
 - GASPAR Carlos, *O Pós-Guerra Fria*, Lisboa: Tinta da China, Novembro de 2016;

- GASPAR, Jorge, FONSECA, Maria Lucinda, “Building Successful Urban Policy in the New Era of Migration”, in *Europe and Its Immigrants in the 21st Century*, Migration Policy Institute da Fundação Luso Americana (2006), pp. 71 a 87;
- GATRELL, Peter, “Refugees and Forced Migrants during the First World War”, in *Immigrants & Minorities*, vol.26, n.1-2, 10 de Novembro de 2008, pp. 82-110. Doi: 10.1080/02619280802442613;
- GATRELL, Peter, “Europe on the move: refugees and World War One”, British Library, 29 de Janeiro de 2014. Acedido a 1 de Março de 2017 em <https://www.bl.uk/world-war-one/articles/refugees-europe-on-the-move>;
- GATRELL, Peter, “Refugees”, International Encyclopedia of the First World War, 8 de Outubro de 2014. Acedido a 1 de Março de 2017 em <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees>;
- GERARD, Alison, PICKERING, Sharon, “Gender, Securitization and Transit: Refugee Women and the Journey to the EU”, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 27, n. 3, 1 de Setembro de 2014, pp. 338-359. Doi:10.1093/jrs/fet019;
- GIL-BAZO, María-Teresa, “The End of the Right to Asylum in Hungary?”, European Database of Asylum Law, 3 de Maio de 2017. Acedido a 22 de Outubro de 2017 em <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/end-right-asylum-hungary>;
- GILBERT, Geoff, “Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees?”, in *The European Journal of International Law*, vol. 15, n.5, 2004, pp. 963-987, doi:10.1093/ejil/chh505;
- GILBERT, Geoffrey S., “Right to Asylum: A Change of Direction”, in *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 32., nº 3, Julho de 1983, pp. 633 a 650;

- GLYNN, Irial, “The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention”, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 25, n. 1, 1 de Março de 2012, pp. 134-148. Acedido a 14 de Março de 2017 em <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/25/1/134/1510311>;
- GOMES, João Francisco, “Guerra na Síria. Entrevista à freira que escapou várias vezes da morte ‘por minutos’ “, *Observador* (24 de Novembro de 2016). Acedido a 16 de Junho de 2017 em <http://observador.pt/especiais/siria-entrevista-a-freira-que-escapou-varias-vezes-da-morte-por-minutos/>;
- GORLICK, Brian, “Human Rights and Refugees: Enhancing Protection Through International Human Rights Law”, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, 2000, pp. 117-177. Acedido a 6 de Abril de 2017 em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2331753;
- GRANDI, Filippo, “Syria conflict at 5 years: the biggest refugee and displacement crisis of our time demands a huge surge in solidarity”, ACNUR, 15 de Março de 2016. Acedido a 14 de Novembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/afr/news/press/2016/3/56e6e3249/syria-conflict-5-years-biggest-refugee-displacement-crisis-time-demands.html>;
- GRANDI, Filippo, “Women refugees and asylum seekers in the European Union”, ACNUR, 8 de Março de 2016. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <http://www.unhcr.org/56dec2e99.html>;
- GUILD, Elspeth, COSTELLO, Cathryn, GARLICK Madeline, MORENO-LAX, Violeta, “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 83, 4 de Setembro de 2015. Acedido a 24 de Novembro de 2017 em https://www.ceps.eu/system/files/CEPS_LSE_83_0.pdf;

- GÜNAYDIN, Serra, “EU-Turkey Joint Action Plan: The EU’s Current Solution to the Refugee Crisis”, *Global Conversations* (6 de Novembro de 2015). Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <https://munkglobalconversations.wordpress.com/2015/11/06/eu-turkey-joint-action-plan-the-eus-current-solution-to-the-refugee-crisis/>;
- HACKETT, Conrad, “5 Facts about the Muslim population in Europe”, Pew Research Center, 19 de Julho de 2016. Acedido a 17 de Outubro de 2017 em <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>;
- HARDY, John, “Is Global Capitalism Eroding the State?“, E-International Relations Students, 2007. Acedido a 14 de Maio de 2017 em <http://www.e-ir.info/2008/09/22/is-global-capitalism-eroding-the-state/>;
- HARRIS, Chris “Fact check: How Many Refugees Has Each EU Country taken in?”, *Euronews* (26 de Setembro de 2017). Acedido a 5 de Janeiro de 2018 em [http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in](http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in;);
- HASSELBERG, Disa, “The limits of hospitality: The impact of SD on immigration discourses among the swedish political elite 2006-2016”, Dissertação de mestrado, Uppsala University, Outono de 2016, p. 42. Acedido a 12 de Abril de 2018 em <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1039857/FULLTEXT01.pdf>;
- HEALEY, Ruth, “Asylum-seekers and refugees: a structuration theory analysis of their experiences in the UK”, in *Population, Space and Place* 12, Julho-Agosto 2006, pp. 257-271. Doi: 10.1002/psp.412;
- HECK, Gerda, HESS, Sabine, “Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal”, in *Movements*, vol. 3, n.2/2017, pp. 35-56. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em

<http://movements-journal.org/issues/05.turkey/04.heck,hess--tracing-the-effects-of-the-eu-turkey-deal.pdf>;

- HEISBOURG, François, “The Strategic Implications of the Syrian Refugee Crisis”, in *Survivial*, vol. 57:6, 23 de Novembro de 2015, pp. 7-20. Doi:10.1080/00396338.2015.1116144;
- HERMENEGILDO, Reinaldo, “Estado e Soberania: Que Paradigma?”, in *Revista Militar*, n. 2451, Abril de 2006. Acedido a 12 de Abril de 2017 em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/74>;
- HOEL, Maria, “The European Union’s response to the Syrian refugee crisis – An analysis of the response of Member States and EU institutions”, dissertação de mestrado, Norwegian University of Science and Technology, Novembro 2015. Acedido a 15 de Junho de 2017 em <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/413167/Hoel>;
- HOLBORN, Louise W., “Refugees”, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 13 de Abril de 2017. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/sociology-and-social-reform/sociology-general-terms-and-concepts/refugee>;
- IWUH, Hyginus, “Internationalized Sovereignty: Erosion or Extension?”, E-International Relations Students, 4 de Maio de 2011. Acedido a 14 de Maio de 2017 em <http://www.e-ir.info/2011/05/04/internationalized-sovereignty-erosion-or-extension/>;
- JACOBSEN, Henriette, “Sweden considers redirecting 60% of aid budget to refugee crisis“, *The Guardian* (5 de Novembro de 2015). Acedido a 1 de Novembro de 2017 em <https://www.theguardian.com/global-development/2015/nov/05/sweden-could-redirect-60-of-development-aid-funding-to-refugee-crisis>;
- JANSEN, Clifford J., “Some sociological aspects of migration”, in J.A. Jackson (Ed.), *Migration*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1969), pp. 60-73;

- JOFFÉ, George, “A Primavera Árabe no Norte de África, Origens e perspectivas de futuro”, in *Relações Internacionais*, n. 30, Scielo Portugal, Junho de 2011, pp. 85-116. Acedido a 5 de Março de 2017 em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000200006;
- JOHNSON, Daniel, “Syria envoy claims 400,000 have died in Syria conflict”, United Nations Radio, 22 de Abril de 2016. Acedido a 10 de Junho de 2017 em <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2016/04/syria-envoy-claims-400000-have-died-in-syria-conflict/#.WTwgXIJOOpAY>;
- KALDOR, Mary, “In Defense of New Wars”, in *Stability*, 2 (1): 4, 2013, pp. 1-16;
- KAMINSKI, Matthew, “All the terrorists are migrants”, *Politico*, 23 de Novembro de 2015. Acedido a 26 de Março de 2018 em <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-interview-terrorists-migrants-eu-russia-putin-borders-schengen/>;
- KELLEY, Ninette “Responding to a Refugee Influx: Lessons from Lebanon”, in *Journal on Migration and Human Security*, Volume 5, nº. 1, 2017, pp. 82-104. Acedido a 7 de Março de 2017 em <http://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/download/75/65>;
- KENT, George, “Rights and Obligation in International Humanitarian Assistance”, in *Disaster Prevention and Management*, vol. 23, n.3, 2014, pp. 851-855. Doi: 10.1108/DPM-07-2013-0122;
- KENT, George, “Rights and Obligations in International Humanitarian Assistance”, in *Encyclopedia of Natural Hazards*, 2013, pp. 851-855;
- KHAN, Azfer Ali, “Can International Law Manage Refugee Crises?”, in *Undergraduated Law Journal*, Oxford University, pp. 54 a 66. Acedido a 13 de Março de 2017 em https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/field/field_document/4.pdf;

- KINGSLEY, Patrick, “Syrian refugees in Hungary: ‘This is the so-called developed Europe?’”, *The Guardian* (7 de Setembro de 2015). Acedido a 16 de Outubro de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/07/syrian-refugees-hungary-camp-cold-hungry>;
- KINGSLEY, Patrick, WEAVER, Matthew, KASSAM, Ashifa, “Sweden introduces border checks as refugee crisis grows”, *The Guardian* (12 de Novembro de 2015). Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/12/refugee-crisis-sweden-introduces-border-checks>;
- KIRISCI, Kemal, “What the new Turkey-EU cooperation really means for syrian refugees”, in *Order from Chaos*, Brookings, 19 de Outubro de 2015. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/10/19/what-the-new-turkey-eu-cooperation-really-means-for-syrian-refugees/>;
- KLEIST, J. Olaf, “The History of Refugee Protection: Conceptual and Methodological Challenges”, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 30, n. 2, Oxford University Press, 1 de Junho de 2017, pp. 161 a 169. Doi: 10.1093/jrs/fex018;
- KOUNALAKIS, Eleni, “Hungary’s Xenophobic Response”, *The New York Times* (6 de Setembro de 2015). Acedido a 11 de Janeiro de 2018 em <https://www.nytimes.com/2015/09/07/opinion/hungarys-xenophobic-response.html>;
- KUNZ Egon, “Exile and Resettlement: Refugee Theory”, *The International Migration Review*, vol. 15, n. 1/2, Center for Migration Studies of New York, Inc. (Nova Iorque, Primavera-Verão 1981), pp. 42-51;
- KUSDIL, Mustafa, “European Union as a social construction: an application of Alexander Wendt’s theory to the Syrian refugee crisis”, dissertação de mestrado, T. C.

Yeditepe University, Maio de 2016. Acedido a 12 de Novembro de 2017 em https://www.academia.edu/26448574/EUROPEAN_UNION_AS_A_SOCIAL_CONSTRICTION_AN_APPLICATION_OF_ALEXANDER_WENDTS_THEORY_TO_THE_SYRIAN_REFUGEE_CRISIS;

- LIFVENDAHL, Tove, “How Sweden became an example of how not to handle immigration”, *The Spectator* (3 de Setembro de 2016). Acedido a 1 de Novembro de 2017 em <https://www.spectator.co.uk/2016/09/how-sweden-became-an-example-of-how-not-to-handle-immigration/>;
- LYONS, Kate, “Frexit, Nexit or Oexit? Who will be next to leave the EU”, *The Guardian* (27 de Junho de 2016). Acedido a 21 de Abril de 2017 em <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/frexit-nexit-or-oexit-who-will-be-next-to-leave-the-eu>;
- MAHONEY, Katryna, “The unfolding of the ‘refugee crisis’ in Denmark and Sweden”, International Migration Institute of the University of Oxford, 18 de Maio de 2017. Acedido a 1 de Novembro de 2017 em <https://www.imi.ox.ac.uk/blog/the-unfolding-of-the-2018refugee-crisis2019-in-denmark-and-sweden>;
- MALEK Caline, “Unified response to refugee crisis needed, Italian official says”, *The National*, Abu Dhabi (18 de Setembro de 2015). Acedido a 3 de Janeiro de 2018 em <https://www.thenational.ae/uae/unified-response-to-refugee-crisis-needed-by-europe-italian-official-says-1.131050>;
- MALTEZ, João, “Fotografia dramática pressiona acção de líderes europeus na crise dos refugiados”, *Jornal de Negócios* (3 de Setembro de 2015). Acedido a 6 de Outubro de 2017 em http://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/detalhe/fotografia_dramatica_pressio_na_accao_de_lideres_europeus_na_crise_dos_refugiados;

- MANEVICH, Dorothy, “Hungarians share Europe’s embrace of democratic principles but are less tolerant of refugees, minorities”, Pew Research Center, 30 de Setembro de 2016. Acedido a 14 de Outubro de 2017 em <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/30/hungarians-share-europes-embrace-of-democratic-principles-but-are-less-tolerant-of-refugees-minorities/>;
- MARCELINO, Valentina, “Mais de 200 refugiados já fugiram de Portugal”, *Diário de Notícias* (11 de Fevereiro de 2017). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.dn.pt/portugal/interior/refugiados-em-fuga-mais-de-200-ja-sairam-de-portugal-5661391.html>;
- MARINHEIRO, Carlos, “A etimologia da palavra crise”, *Ciberdúvidas da Língua Portuguesa*, ISCTE-IUL, 12 de Outubro de 2010. Acedido a 20 de Janeiro de 2018 em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-etimologia-da-palavra-crise/28974>;
- MARTINS, Carlos Manuel, “Sampaio critica “falta de vontade política” na crise dos refugiados”, *Diário de Notícias* (12 de Outubro de 2016). Acedido a 30 de Dezembro de 2017 em <https://www.dn.pt/portugal/interior/sampaio-critica-falta-de-vontade-politica-na-crise-dos-refugiados-5438097.html>;
- MAURICE, Eric, “Merkel pushes for Turkey EU membership talks”, *EU Observer*, Bruxelas (19 de Outubro de 2015). Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://euobserver.com/enlargement/130735>;
- MCHUGH, Jess, “Causes Of 2011 Syrian Civil War: Timeline Of Five Years Of Airstrikes Bombings, Key Dates And Events”, *IBT* (14 de Março de 2016). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.ibtimes.com/causes-2011-syrian-civil-war-timeline-five-years-airstrikes-bombings-key-dates-events-2336198>;

- MCTAGUE, Tom, “Hungary hardens immigration line”, *Politico* (2 de Julho de 2017).
Acedido a 14 de Outubro de 2017 em <http://www.politico.eu/article/hungarys-new-hardline-immigration-scheme-viktor-orban-refugees-migration-crisis-europe/>;
- MERKEL, Angela, “Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel at the ceremony awarding the International Charlemagne Prize to French President Emmanuel Macron in Aachen on 10 May 2018”, The Federal Government, 10 de Maio de 2018. Acedido a 6 de Agosto de 2018 em https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2018/2018-05-10-merkel-karlspreis_en.html?nn=709674;
- MILLER, Sarah Deardorff, “Lessons from the Global Public Policy Literature for the Study of Global Refugee Policy”, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 27, n. 4, 1 de Dezembro de 2014, pp. 495-513.. Doi:10.1093/jrs/feu027;
- MILNER, James, “Introduction: Understanding Global Refugee Policy”, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 27, n. 4, Dezembro de 2014, pp. 477-494. Doi:10.1093/jrs/feu032;
- MILTIMORE, Jon, “How Middle Easterners Treated European Refugees during WWII”, *Intellectual TAKEOUT*, (3 de Junho de 2016). Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://www.intellectuالتakeout.org/blog/how-middle-easterners-treated-european-refugees-during-wwii>;
- MOHDIN, Aamna, “The most refugee-friendly country in Europe is growing weary”, *Quartz* (7 de Setembro de 2016). Acedido a 13 de Janeiro de 2018 em <https://qz.com/774427/the-most-refugee-friendly-country-in-europe-is-growing-weary/>;
- MOLEIRO, Raquel, FRANCO, Hugo, “Redes ajudam refugiados a fugir de Portugal”, *Expresso* (30 de Abril de 2017). Acedido a 31 de Dezembro de 2017 em <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-04-30-Redes-ajudam-refugiados-a-fugir-de-Portugal>;

- MONIZ, Graça, “Os termos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem: da soberania do Bósforo ao escrutínio total”, *Debater a Europa*, n. 9, CIEDA e CEIS20, Julho-Dezembro 2013, pp. 125-151. Acedido a 13 de Março de 2017 em https://www.researchgate.net/publication/286447759_Os_termos_da_adexao_da_Uniao_Europeia_a_Convencao_Europeia_dos_Direitos_do_Homem_da_soberania_do_Bosforo_ao_escrutinio_total;
- MOREIRA, Adriano, “Teoria das Relações Internacionais”, 2ª edição (Coimbra: Almedina), 1997;
- MOUGEL, Nadège, “World War I casualties”, *REPERES*, Centre Européen Robert Schuman, 2011. Acedido a 1 de Março de 2017 em <http://www.centre-robert-schuman.org/userfiles/files/REPERES%20-%20module%201-1-1%20-%20explanatory%20notes%20-%20World%20War%20I%20casualties%20-%20EN.pdf>;
- MRAD, Nidale Abou, “The Greek refugees who fled to the Middle East in WW2”, *BBC* (20 de Junho de 2016). Acedido a 2 de Março de 2017 em <http://www.bbc.com/news/world-europe-36499727>;
- MÜNKLER, Herfried, “New Wars”, (Polity, Novembro de 2004), pp. 1 a 31;
- MÜNKLER, Herfried, “The wars of the 21st century”, *IRRC*, vol. 855, nº 849, Março de 2003, pp. 7 a 22;
- NELSON, Fraser, ARPI, Ivar, “The Swedish Model: How not to welcome refugees”, *The Spectator Podcast* (7 de Setembro de 2016). Acedido a 1 de Novembro de 2017 em <https://soundcloud.com/the-spectator-podcast>;
- NILSSON, Carl, “The European Refugee Crisis: The Need for Long-term Policies and Lessons from the Nordic Region”, *Center for Strategic & International Studies*, 20 de

Novembro de 2015. Acedido a 3 de Abril de 2018 em <https://www.csis.org/analysis/european-refugee-crisis-need-long-term-policies-and-lessons-nordic-region>;

- O'LOGHLEN, John, "Hungary and the Refugee Crisis", *The New York Times* (25 de Setembro de 2015). Acedido a 18 de Outubro de 2017 em <https://www.nytimes.com/2015/09/26/opinion/hungary-and-the-refugee-crisis.html>;
- OGER, Helene, "Integration in Tension in Immigration Law: Mirror and Catalyst of the Inherent Paradox of Nation-States", EUI Working Papers, RSCAS No. 2005/01, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2005. Acedido a 7 de Dezembro de 2017 em <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/2788>;
- ORCHARD, Phil, "Refugees and the Evolution of International Cooperation", University of British Columbia, 1 de Junho de 2007. Acedido a 17 de Abril de 2017 em https://www.researchgate.net/publication/237475961_Refugees_and_the_Evolution_of_International_Cooperation;
- OSTRAND, Nicole "The syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States", in *Journal on Migration and Human Security*, vol. 3, n. 3, 2015, pp. 255-279. Doi: 10.14240/jmhs.v3i3.51;
- PAPADEMETRIOU, Demetrios G., "Managing International Migration Better, Principles and Perspectives for Gaining More from Migration", in *Europe and Its Immigrants in the 21st Century*, Migration Policy Institute da Fundação Luso Americana, 2006, p. XIII a LXIII. Acedido a 18 de Abril de 2017 em <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEWjS2d6BgqTZAhUKuhQKHZh9AM4QFgg0MAE&url=https%3A%2F%2Fwww.migr>

[ationpolicy.org/sites/default/files/publications/Europe_and_its_Immigrants.pdf&usg=AOvVaw0-0Gz3eYWvPurEVgxAPn09](http://migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Europe_and_its_Immigrants.pdf&usg=AOvVaw0-0Gz3eYWvPurEVgxAPn09);

- PAPADEMETRIOU, Theresa, “Migration and the Refugee Crisis: A European response”, *Library of Congress* (Março de 2016). Acedido a 14 de Outubro de 2017 em <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php#Measures>;
- PARDAVI, Márta, GYULAI, Gábor, “What You need to Know About the Refugee Crisis in Hungary”, Open Society Foundations, 30 de Setembro de 2015. Acedido a 18 de Outubro de 2017 em <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/what-you-need-know-about-refugee-crisis-hungary>;
- PEERS, Steve, “The EU Asylum System: Challenges and Shortcomings”, in *Strategic Sectors | Culture and Society*, IE Med. Mediterranean Yearbook 2014, pp. 3-7. Acedido a 28 de Fevereiro de 2018 em http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/avancaments-anuari-2013/EUAsylumSystem_Peers_MedYearbook2014-advance.pdf;
- PEHE, Veronika, MISETICS, Bálint, “The Refugee Crisis Will Not Be Solved by Volunteers Bringing Blankets”, *Dissent Magazine* (11 de Setembro de 2015). Acedido a 18 de Outubro de 2017 em <https://www.dissentmagazine.org/blog/hungary-syrian-refugee-crisis-will-not-be-solved-by-volunteers>;
- PEIXOTO, João, “As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas”, SOCIUS Working Papers, n. 11/2004. Acedido a 2 de Dezembro de 2017 em <https://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200411.pdf>;
- PENNINX, Rinus, “Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Lessons”, in *Europe and Its Immigrants in the 21st Century*, Migration Policy Institute da Fundação Luso Americana, 2006, p. 31 a 51. Acedido a 18 de Abril de 2017 em <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKE>

[wjS2d6BgqTZA hUKuhQKHZh9AM4QFgg0MAE&url=https%3A%2F%2Fwww.migrationpolicy.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublications%2FEurope_and_its_Immigrants.pdf&usg=AOvVaw0-0Gz3eYWvPurEVgxAPn09](http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Europe_and_its_Immigrants.pdf&usg=AOvVaw0-0Gz3eYWvPurEVgxAPn09);

- PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e a ‘crise migratória e de refugiados sem precedentes’: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum De Asilo”, *Revista e-Pública*, vol. 3, No.2, Novembro de 2016, pp. 1-40. Acedido a 18 de Abril de 2017 em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n2/v3n2a01.pdf>;
- QUINTAS, Ana Isabel, “O Equilíbrio entre o Princípio do Non-Refoulement e as Cláusulas de Exclusão do Estatuto de Refugiado: análise jurisprudencial”, Dissertação de Mestrado em Direitos Humanos, Escola de Direito da Universidade do Minho, Outubro de 2012. Acedido a 22 de Abril de 2017 em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/28417/1/Ana%20Isabel%20Soares%20Quintas.pdf> ;
- RAMOS, Rui Moura, “A carta dos direitos fundamentais da União Europeia”, *Defense Sociale*, 2001, pp. 171-198. Acedido a 13 de Março de 2017 em <http://www.defensesociale.org/02/17.pdf>;
- RAITHEL, Silvia, “The Common European Asylum System: Its History, Content, and Shortcomings”, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 37, 9 de Fevereiro de 2016. Acedido a 1 de Março de 2018 em <http://www.mjilonline.org/the-common-european-asylum-system-its-history-content-and-shortcomings/>;
- RICE-OXLEY, Mark, MAHMOOD, Mona, “Migrants’ tales: ‘I feel for those who were with me. They got asylum in the sea’ “, *The Guardian* (20 de Outubro de 2014). Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/20/-sp-migrants-ales-asylum-sea-mediterranean>;

- RICHMOND, Anthony, “Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees”, Research Grants and Scholarships Committee of the Faculty of Arts, York University, 1988, pp. 7-25. Acedido a 8 de Março de 2017 em <https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/8016/Current%20Sociology-1988-Richmond-7-25.pdf?sequence=1&isAllowed=y>;
- ROCHA, Rossana Rocha, MENEZES, Thais Silva, “Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do *status* de refugiado”, *Revista de Sociologia e Política*, vol. 22, n. 49, Março 2014, pp. 61-83. Acedido a 23 de Junho de 2017 em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v22n49/04.pdf>;
- RONA-TAS, Akos, “Hungary’s Response to the Refugee Crisis: An Orchestrated Panic”, Institut für die Wissenschaften vom Menschen, 2 de Outubro de 2015. Acedido a 18 de Outubro de 2017 em <http://www.iwm.at/transit/transit-online/hungarys-response-refugee-crisis-orchestrated-panic/>;
- ROGGE, John, R., “Africa’s Resettlement Strategies”, in *The International Migration Review*, vol. 15, n. 1/2, Center for Migration Studies of New York, Inc., Nova Iorque, Primavera-Verão 1981, pp. 195-212. Acedido a 12 de Maio de 2017 em https://www.jstor.org/stable/2545336?seq=1#page_scan_tab_contents;
- SÁ, Rui, RAMOS, João Fernando, “Guerra na Síria resulta da luta pelo controlo do gás e do petróleo do golfo”, RTP Notícias, jornal nacional de 19 de Dezembro de 2016. Acedido a 13 de Junho de 2017 em https://www.rtp.pt/noticias/mundo/guerra-na-siria-resulta-da-luta-pelo-controlo-do-gas-e-do-petroleo-do-golfo_v970540;
- SALLINEN, Harri, “Intergovernmental Advocates of Refugees: The Refugee Policy of the League of Nations and the International Labour Organization in the 1920s and 1930s”, Dissertação de Doutoramento, Helsinki Faculty of Social Sciences, 15 de

- Novembro de 2013). Acedido a 2 de Dezembro de 2017 em <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41070>;
- SALVADOR, Susana, “A nova rota dos refugiados sírios que entram na Europa de bicicleta”, *Diário de Notícias* (18 de Outubro de 2015). Acedido a 15 de Junho de 2017 em <http://www.dn.pt/mundo/interior/a-nova-rota-dos-refugiados-sirios-que-entram-na-europa-de-bicicleta-4840518.html>;
 - SAMPSON, Thomas, “Undersanting the motivations of Leave voters will play an important role in determining the future of globalisation”, The London School of Economics and Political Science, 7 de Novembro de 2017. Acedido a 27 de Maio de 2018 em <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/11/07/understanding-the-motivations-of-leave-voters-will-play-an-important-role-in-determining-the-future-of-globalisation/>;
 - SANTIAGO, David, “Conte ameaça vetar acordo sobre migração. Merkel diz que está em causa destino da UE”, *Jornal de Negócios*, 28 de Junho de 2018. Acedido a 30 de Junho de 2018 em <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/uniao-europeia/detalhe/conte-ameaca-vetar-acordo-sobre-migracao-merkel-diz-que-esta-em-causa-destino-da-ue>;
 - SCHULZ, Martin, “Don’t blame Europe for the refugee crisis”, *The Washington Post* (11 de Setembro de 2015). Acedido a 13 de Abril de 2017 em https://www.washingtonpost.com/opinions/dont-blame-europe-for-the-refugee-crisis/2015/09/11/e253c15a-573d-11e5-b8c9-944725fcd3b9_story.html?utm_term=.228b21e1109a ;
 - SHACKNOVE, Andrew, “Who Is a Refugee?”, in *Ethics*, 95, Janeiro de 1985, pp. 274-284. Acedido a 7 de Março de 2017 em [http://www.law.lu.se/WEBUK.nsf/\(MenuItemById\)/JAMR27material/\\$FILE/Shacknove.pdf](http://www.law.lu.se/WEBUK.nsf/(MenuItemById)/JAMR27material/$FILE/Shacknove.pdf);

- SHELLITO, Kevin, “The Economic Effect of Refugee Crises on Host Countries and Implications for the Lebanese Case”, Joseph Wharton Research Scholars, 2016. Acedido a 29 de Junho de 2017 em https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.pt/&httpsr edir=1&article=1022&context=joseph_wharton_scholars;
- SHEPHARD, Ben, “Europe’s Refugee Crisis Pales in Comparison To World War II Aftermath”, *NPR* (31 de Dezembro de 2015). Acedido a 3 de Março de 2017 em <https://www.npr.org/2015/12/31/461627659/europes-refugee-crisis-pales-in-comparison-to-world-war-ii-aftermath;>
- SHIRE, Warsan, “Home”, *Genius*. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://genius.com/Warsan-shire-home-annotated;>
- SIZA, Rita, ““Eslovénia, Croácia, Sérvia e Macedónia fecham a ‘rota dos Balcãs’”, *Público* (9 de Março de 2016). Acedido a 14 de Agosto de 2017 em <https://www.publico.pt/2016/03/09/mundo/noticia/eslovenia-croacia-servia-e-macedonia-fecham-a-rota-dos-balcas-1725687;>
- SOERGEL, Andrew, “Refugees: Economic Boon or Burden?”, *U.S. News* (15 de Setembro de 2015). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.usnews.com/news/blogs/data-mine/2015/09/15/would-syrian-refugees-be-an-economic-boon-or-burden;>
- SONMEZ, Pelin, KIRIK, Hikmet, “Turkish-EU Readmission Agreement: A Critique of EU-Turkey Migration Dialogue”, in *Security Strategies*, n. 25, 2013. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/298051;>
- SOUSA TAVARES, Miguel, “A Europa ou reage seguindo em frente ou fica na mesma e morre”, *SIC Notícias*, jornal nacional de 27 de Março de 2017. Acedido a 13 de Abril

- de 2017 em <http://sicnoticias.sapo.pt/opiniao/2017-03-27-A-Europa-ou-reage-seguindo-em-frente-ou-fica-na-mesma-e-morre;>
- SOUSA TAVARES, Miguel, “Sem uma solução europeia, acho que a Europa vai implodir”, SIC Notícias, jornal nacional de 26 de Junho de 2018. Acedido a 27 de Junho de 2018 em <http://sicnoticias.sapo.pt/opiniao/2018-06-26-Sem-uma-solucao-europeia-acho-que-a-Europa-vai-implodir;>
 - SPENCER, Sarah, “The Challenge of Integration in Europe”, in *Europe and Its Immigrants in the 21st Century*, Migration Policy Institute da Fundação Luso Americana, 2006, p. 1 a 29. Acedido a 18 de Abril de 2017 em [https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjS2d6BgqTZAhUKuhQKHZh9AM4QFgg0MAE&url=https%3A%2F%2Fwww.migrationpolicy.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublications%2FEurope and its Immigrants.pdf&usg=AOvVaw0-0Gz3eYWvPurEVgxAPn09;](https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjS2d6BgqTZAhUKuhQKHZh9AM4QFgg0MAE&url=https%3A%2F%2Fwww.migrationpolicy.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublications%2FEurope%20and%20its%20immigrants.pdf&usg=AOvVaw0-0Gz3eYWvPurEVgxAPn09;)
 - SPIJKERBOER, Thomas, DEN HEIJER, Maarten, RIJPM, Jorrit, “The systemic failure of the Common European Asylum System, as exemplified by the EU-Turkey deal”, Thomas Spijkerboer, 18 de Março de 2016. Acedido a 28 de Fevereiro de 2018 em [http://thomasspijkerboer.eu/thomas-blogs/the-systemic-failure-of-the-common-european-asylum-system-as-exemplified-by-the-eu-turkey-deal/;](http://thomasspijkerboer.eu/thomas-blogs/the-systemic-failure-of-the-common-european-asylum-system-as-exemplified-by-the-eu-turkey-deal/)
 - SPINDLER, William, “UNHCR expresses concern over EU-Turkey plan”, ACNUR, 11 de Março de 2016. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56dee1546/unhcr-expresses-concern-eu-turkey-plan.html;>
 - STONE, Jon, “The refugee crisis is actually having ‘sizable’ economic benefits in European countries, EU says”, *Independent* (5 de Novembro de 2015). Acedido a 21 de Fevereiro de 2018 em <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/the-refugee->

- [crisis-will-actually-have-a-sizable-positive-economic-impact-on-european-countries-eu-a6722396.html](http://www.aljazeera.com/news/2016/03/refugee-crisis-hungary-sends-troops-border-160309134453267.html);
- STRICKLAND, Patrick, “Refugee crisis: Hungary sends more troops to border”, *Al Jazeera* (10 de Março de 2016). Acedido a 11 de Janeiro de 2018 em <http://www.aljazeera.com/news/2016/03/refugee-crisis-hungary-sends-troops-border-160309134453267.html>;
 - SUNDERLAND, Judith, “For Europe, Integrating Refugees Is the Next Big Challenge”, Human Rights Watch, 13 de Janeiro de 2016. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.hrw.org/news/2016/01/13/europe-integrating-refugees-next-big-challenge>;
 - TAN, Nikolas F., GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas, “The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy”, in *Journal on Migration and Human Security*, vol. 5, n.1, 2017, pp. 28-56. Acedido a 22 de Dezembro de 2017 em <https://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/download/73/63>;
 - TINKER, Catherine, “Saving Lives and Building Society: The European Migration Agenda”, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 22, n.2, artigo 3, 2016, pp. 393-414. Acedido a 30 de Novembro de 2017 em <http://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1894&context=ilsajournal>;
 - TOLAY, Juliette, “The EU and Turkey’s Asylum Policies in Light of the Syrian Crisis”, *Global Turkey in Europe*, Policy brief 10, Janeiro de 2014. Acedido a 3 de Dezembro de 2017 em http://www.iai.it/sites/default/files/GTE_PB_10.pdf;
 - TOMÁS, Maria João. “O interesse dos EUA na Síria”, *Diário de Notícias* (6 de Setembro de 2013). Acedido a 13 de Junho de 2017 em <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/maria-joao-tomas/interior/o-interesse-dos-eua-na-siria-3405861.html>;

- TRAUNER, Florian, “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure”, in *Journal of European Integration*, 38:3, pp. 311-325, doi: 10.1080/07036337.2016.1140756;
- TRAYNOR, Ian, “Refugee crisis: thousand may lose right of asylum under EU plans”, *The Guardian* (15 de Setembro de 2015). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/14/refugee-crisis-eu-governments-set-to-back-new-internment-camps;>
- TUSK, Donald, “Unidos venceremos, divididos cairemos”, Carta do Presidente Donald Tusk aos 27 Chefes de Estado ou de Governo da UE sobre o futuro da UE antes da cimeira de Malta, 31 de Janeiro de 2017. Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/01/31/tusk-letter-future-europe/;>
- VAN ARSDALE, Peter W., NOCKERTS, Regina A., “A Theory of Obligation”, *The Journal of Humanitarian Assistance*, 12 de Maio de 2008. Acedido a 31 de Maio de 2018 em <https://sites.tufts.edu/jha/archives/138;>
- VAN AMERSFOORT, Hans, “How the Dutch Government stimulated the unwanted immigration from Suriname”, International Migration Institute, Working Paper 47, 1 de Outubro de 2011. Acedido a 2 de Janeiro de 2017 em <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-47-11;>
- VARGAS-SILVA, Carlos, RIENZO, Cinzia, “Migrants in the UK: An Overview”, The Migration Observatory, 21 de Fevereiro de 2017. Acedido a 29 de Março de 2017 em <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-an-overview/;>
- WEAVER, Matthew, KINGSLEY, Patrick, “Expel Hungary from EU for hostility to refugees, says Luxembourg”, *The Guardian* (13 de Setembro de 2016). Acedido a 18 de

Outubro em <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/13/expel-hungary-from-eu-for-hostility-to-refugees-says-luxembourg>;

- WESTALL, Sylvia, BUSH, Jason, “Russia steps up air strikes against Assad opponents in Syria”, *Reuter* (10 de Outubro de 2015). Acedido a 13 de Junho de 2017 em <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-idUSKCN0S40DF20151010>;
- WIDFELDT, Anders, “Sweden. From deviant case to populist radical right hotbed?” in *The European Mainstream and the Populist Radical Right*, ed. Pontus Odmalm and Eve Hepburn (Oxon e Nova Iorque: Routledge, 2017), pp. 130 a 152;
- WILLIAMS, Dodeye Uduak, “Relevance of Mary Kaldor’s ‘new wars’ thesis in the 21st century”, in *Journal of Law and Conflict Resolution* vol. 6, n.5, Setembro de 2014, pp. 84-88. Doi: 10.5897/JLCR2014.0183;
- WILSON, Chris, “See the Rise in the World Refugee Population in the Past 65 years”, *Time*, 24 de Setembro de 2015. Acedido a 27 de Maio de 2018 em <http://time.com/4047905/refugee-chart/>;
- WINTERMAN, Denise, “World War One: How 250,000 Belgian refugees didn’t leave a trace”, *BBC News Magazine* (15 de Setembro de 2014). Acedido a 2 de Março de 2017 em <http://www.bbc.com/news/magazine-28857769>;
- WITTON, Bridie, “How immigration is fuelling Sweden’s economic boom”, *Independent* (5 de Outubro de 2016). Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/sweden-immigration-economic-boom-theresa-may-refugee-crisis-tory-conference-a7347136.html>;
- ZAMFIR, Ional, “Refugee Status Under International Law”, European Parliamentary Research Service Blog, 27 de Outubro de 2015. Acedido a 18 de Fevereiro de 2018 em <https://epthinktank.eu/2015/10/27/refugee-status-under-international-law/>;
- ACNUR, “Syria Regional Refugee Response – Regional Overview”. Acedido a 25 de

- Novembro de 2017 em <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>;
- ACNUR, “Global forced displacement hits record high”, 20 de Junho de 2016. Acedido a 1 de Março de 2017 em <http://www.unhcr.org/ceu/378-ennews2016global-forced-displacement-hits-record-high-html.html>;
 - ACNUR, *Boletín Refugiados*, nº. 3, Novembro de 2015. Acedido a 5 de Março de 2017 em https://eacnur.org/files/publicacion_fichero/boletinrefugiados_noviembre2015.pdf;
 - ACNUR, “Protecção de Refugiados: perguntas & respostas”, Genebra, Fevereiro de 1996. Acedido a 3 de Abril de 2017 em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>;
 - ACNUR, “International Protection in Mass Influx”, ExCom Note on International Protection (A/AC 96/850), 1 de Setembro de 1995. Acedido a 7 de Dezembro de 2017 em <http://www.refworld.org/docid/3ae68d404.html>;
 - ACNUR, “Facts and figures about refugees”. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.unhcr.ie/about-unhcr/facts-and-figures-about-refugees>;
 - ACNUR, “Operação Triton substitui Operação Mar Nostrum”, , 5 de Novembro de 2014. Acedido a 15 de Junho de 2017 em <http://refugiados.net/lcpr/www/mare-nostrum-triton.php>;
 - ACNUR, “ACNUR alerta que 2016 é o ano com mais mortes no Mediterrâneo proporcionalmente ao número de viagens realizadas”, 25 de Outubro de 2016. Acedido a 25 de Outubro de 2017 em <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-alerta-que-2016-e-o-ano-com-mais-mortes-no-mediterraneo-proporcionalmente-ao-numero-de-viagens-realizadas/>;
 - ACNUR, “Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase”, 19 de Junho de 2015. Acedido a 9 de Dezembro de 2017 em

<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html>;

- ACNUR, “UNHCR: 6 steps towards solving the refugee situation in Europe”, 4 de Março de 2016. Acedido a 3 de Dezembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/news/press/2016/3/56d957db9/unhcr-6-steps-towards-solving-refugee-situation-europe.html>;
- ACNUR, “UNHCR’s reaction to Statement of the EU Heads of State and Government of Turkey, 7 March”, 8 de Março de 2016. Acedido a 8 de Março de 2018 em <http://www.unhcr.org/56de9e176.html>;
- ACNUR, “Operational Portal: Refugee Situation”, 2018. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>;
- Amnistia Internacional, “8 ways to solve the world refugee crisis”, Campanha de Outubro de 2015. Acedido a 6 de Janeiro de 2018 em <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/10/eight-solutions-world-refugee-crisis/>;
- Amnistia Internacional, “New satellite images show Hungary’s rush to keep refugees out of Europe”, 18 de Setembro de 2015. Acedido a 18 de Outubro de 2017 em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/new-satellite-images-show-hungarys-rush-to-keep-refugees-out-of-europe/>;
- Amnistia Internacional, “Hungary: Refugees blocked by forces, criminalized by laws”, 15 de Setembro de 2015. Acedido a 18 de Outubro de 2017 em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/hungary-refugees-blocked-by-forces-criminalized-by-laws/>;
- Amnistia Internacional, “Hungary: Appalling Treatment of Asylum-Seekers a deliberate populist ploy”, 27 de Setembro de 2016. Acedido a 30 de Março de 2018 em

<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/09/hungary-appalling-treatment-of-asylum-seekers-a-deliberate-populist-ploy/>;

- Eurostat, “Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015”, News release 44/2016, 4 de Março de 2016. Acedido a 28 de Novembro de 2017 em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>;
- Eurostat, “Migration and migrant population statistics”, Março de 2017. Acedido a 20 de Maio de 2017 em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics;
- Frontex, “Migratory Routes Map”. Acedido a 13 de Junho de 2017 em <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>;
- HIAS, “Myths and Facts About Refugee Resettlement”. Acedido a 17 de Abril de 2017 em http://www.hias.org/sites/default/files/myths_and_facts_about_syrian_refugee_resettlement.pdf;
- History Channel, “World War II History”,. Acedido a 16 de Março de 2017 em <http://www.history.com/topics/world-war-ii/world-war-ii-history>;
- Human Rights Watch, “EU Policies Put Refugees At Risk”, 23 de Novembro de 2016. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>;
- Human Rights Watch, “EU Policies Put Refugees At Risk – An Agenda to Restore Protection”, 23 de Novembro de 2016. Acedido a 5 de Janeiro de 2018 em <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>;
- Human Rights Watch, “EU/Turkey: Don’t Negotiate Away Refugee Rights”, 4 de Março de 2016. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <https://www.hrw.org/news/2016/03/04/eu/turkey-dont-negotiate-away-refugee-rights>;

- Human Rights Watch, “Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees”, 3 de Março de 2016. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees>;
- Human Rights Watch “Turkey: Syrians Pushed Back at the Border”, 23 de Novembro de 2015. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>;
- Hungarian Helsinki Committee, “Regular procedure - Hungary”, Asylum Information Database, Aida. Acedido a 22 de Outubro de 2017 em <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>;
- PAR Famílias, “Acolhimento de Famílias”. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.refugiados.pt/como-ajudar/#familias>;
- Pew Research Center, “The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050”, 2 de Abril de 2015. Acedido a 29 de Março de 2017 em <http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projections-2010-2050/>;
- Plataforma de Apoio aos Refugiados e Alto Comissariado para as Migrações, *Refugiados*;
- Second World War History, “World War 2 Statistics”,. Acedido a 16 de Março em <https://www.secondworldwarhistory.com/world-war-2-statistics.asp>;
- Tribunal de Justiça da União Europeia, “The Court dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers”, Press Release no. 91/17, Luxemburgo, 6 de Setembro de 2017. Acedido a 4 de Outubro de 2017 em <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091en.pdf>;
- “A stronger European response to the Syrian refugee crisis”, Resolução 2107,

Assembleia Parlamentar, 20 de abril de 2016. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=22736&lang=en#>;

- “Agenda Europeia da Migração: 6. Por que razão decidiu a Comissão fixar em 75% a taxa de reconhecimento?”, Grupo de Trabalho para os Refugiados. Acedido a 6 de Janeiro de 2018 em <http://www.refugiados.acm.gov.pt/agenda-europeia-da-migracao/>;
- “An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping”, *Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, A/47/277 – S/24111, 17 de Junho de 1992 Acedida a 10 de Outubro de 2017 em <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>;
- “Anti-immigration propaganda dominates state media coverage of Olympic Games”, *The Budapest Beacon*, 11 de Agosto de 2016. Acedido a 15 de Agosto de 2018 em <https://budapestbeacon.com/state-media-coverage-of-olympic-games-replete-with-anti-immigrant-propaganda/>;
- Comunicado da Plataforma de Apoio aos Refugiados de 27 de Novembro de 2011. Acedido a 30 de Dezembro de 2017 em <http://www.refugiados.pt/comunicado/>;
- “Death Count in Syria: 470,000 – Children: 55,000”, I Am Syria. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.iamsyria.org/death-tolls.html>;
- Discurso do Primeiro Ministro Stefan Löfven no Parlamento Europeu, Government Offices of Sweden, Estrasburgo, 9 de Março de 2016. Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <http://www.government.se/speeches/2016/03/speech-by-prime-minister-stefan-lofven-at-european-parliament/>;
- “EU opens sanctions procedure against Hungary, Poland and Czech Republic over refugees”, Euractiv, 13 de Junho de 2017. Acedido a 18 de Outubro de 2017 em

<http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-opens-sanctions-procedure-against-hungary-poland-and-czech-republic-over-refugees/>;

- “EU targets Poland, Hungary and Czechs for not taking refugees”, *BBC News* (13 de Junho de 2017). Acedido a 18 de Outubro de 2017 em <http://www.bbc.com/news/world-europe-40259268>;
- “For good or ill”, *The Economist* (23 Janeiro 2016). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21688938-europes-new-arrivals-will-probably-dent-public-finances-not-wages-good-or>;
- Freedom House, “The Rise of ‘Illiberal Democracy’ “. Acedido a 24 de Março de 2018 em <https://freedomhouse.org/report/modern-authoritarianism-illiberal-democracies>;
- “History of the League of Nations (1919-1946)”, UNOG Library, Registry, Records and Archives Unit. Acedido a 14 de Dezembro de 2017 em [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/\\$file/Historical_overview_of_the_League_of_Nations.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/36BC4F83BD9E4443C1257AF3004FC0AE/$file/Historical_overview_of_the_League_of_Nations.pdf);
- “Hungarian MEP’s pig heads along border idea leads to Twitter dispute”, *The Guardian* (22 de Agosto de 2016). Acedido a 18 de Outubro de 2017 em <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/22/hungarian-mep-pig-heads-along-border-twitter-gyorgy-schopflin-refugees-eu>;
- “Hungary profile – timeline”, *BBC News* (14 de Junho de 2017). Acedido a 16 de Outubro em <http://www.bbc.com/news/world-europe-17383522>;
- “Migration crisis: Hungary MPs reject Orban anti-refugee bill”, *BBC News* (8 de Novembro de 2016). Acedido a 14 de Outubro de 2017 em <http://www.bbc.com/news/world-europe-37903194>;
- “Number of refugees reaching Europe plunged in 2016”, *Aljazeera* (6 de Janeiro de 2017). Acedido a 13 de Abril de 2017 em

- <http://www.aljazeera.com/news/2017/01/number-refugees-reaching-europe-plunged-2016-170106132732972> ;
- “OECD: Sweden on the right track to better introduction of new arrivals”, Government Offices of Sweden, 13 de Maio de 2016. Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <http://www.government.se/press-releases/2016/05/oecd-sweden-on-the-right-track-to-better-introduction-of-new-arrivals/>;
 - “Os atentados na Europa desde 2004”, *Jornal de Notícias* (7 de Abril de 2017). Acedido a 7 de Abril de 2017 em <http://www.jn.pt/mundo/interior/cronologia-atentados-na-europa-atribuidos-aos-movimentos-islamitas-5089588.html>;
 - “Portugal já recebeu mais de 1 000 refugiados no programa europeu de recolocação”, *Observador* (17 de Fevereiro de 2017). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://observador.pt/2017/02/17/portugal-ja-recebeu-mais-de-1-000-refugiados-no-programa-europeu-de-recolocacao/>;
 - “Quem são as forças em combate na Síria?”, *Público* (30 de setembro de 2015). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.publico.pt/2015/09/30/mundo/noticia/as-forcas-em-combate-na-siria-1709616>;
 - “Refugee crisis in Europe”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, 20 de Junho de 2016. Acedido a 13 de Abril de 2017 em http://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis_en;
 - “Refugee Crisis Timeline”, Transitory Lives. Acedido a 16 de Outubro de 2016 em <https://transitorylives.net/resources/refugee-crisis-timeline/>;
 - “Refugee Law and Policy: European Union”, Library of Congress, 21 de Junho de 2016. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php#Measures>;

- “Refugees”, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2008. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/sociology-and-social-reform/sociology-general-terms-and-concepts/refugee;>
- “Report suggests refugees camps in Europe no match for camps in Turkey”, *Daily Sabah Turkey* (3 de Junho de 2016). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.dailysabah.com/turkey/2016/06/03/report-suggests-refugee-camps-in-europe-no-match-for-camps-in-turkey;>
- “Stockholm Declaration: Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World”, Fifth Global Meeting of the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, , Estocolmo, 5 de Abril de 2016. Acedido a 28 de Outubro de 2017 em <http://www.pbsbdialogue.org/en/events/2016/04/05/fifth-global-meeting-international-dialogue/;>
- “Sweden can’t avoid immigration debate: analysts”, *Daily News*, 28 de Dezembro de 2014. Acedido a 12 de Abril de 2018 em <http://www.hurriyetdailynews.com/sweden-cant-avoid-immigration-debate-analysts-76180;>
- ”Sweden can’t avoid immigration debate”, *The Local*, 28 de Dezembro de 2014. Acedido a 12 de Abril de 2018 em <https://www.thelocal.se/20141228/sweden-cant-avoid-immigration-debate-analysts;>
- “Syria’s civil war explained from the beginning”, *Aljazeera* (11 de Abril de 2017). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html;>
- “Syria’s war in numbers: 310,000 dead, 4,8 million refugees”, *Inquirer.net*, 23 de Dezembro de 2016. Acedido a 10 de Junho de 2017 em <http://newsinfo.inquirer.net/855934/syrias-war-in-numbers-310000-dead-4-8-million-refugees;>

- “Syria crisis: Russian air strikes against Assad enemies”, *BBC News* (30 de Setembro de 2015). Acedido a 13 de Junho de 2017 em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34399164> ;
- “Syrian Refugees: Which countries welcome them” *CNN* (10 de Setembro de 2015). Acedido a 7 de Abril de 2017 em <http://edition.cnn.com/2015/09/09/world/welcome-syrian-refugees-countries/>;
- “Testemunho da Irmã Guadalupe legendado (PT)”, Youtube, 19 de Fevereiro de 2016. Acedido a 10 de Junho de 2017 em <https://www.youtube.com/watch?v=HFArFx4za0k>;
- “The Boy who started the Syrian war”, *Al Jazeera*, filmado por Jamie Doran e Abo Bakr al Haj Ali (10 de Fevereiro de 2017). Acedido a 16 de Maio de 2017 em <http://www.aljazeera.com/programmes/specialseries/2017/02/boy-started-syrian-war-170208093451538.html>;
- “The Refugee Crisis: What Europe Can Learn From the Past”, *Stratford* (5 de Outubro de 2015). Acedido a 3 de Março de 2017 em <https://worldview.stratfor.com/article/refugee-crisis-what-europe-can-learn-past>;
- “The Syrian Civil War: A Cheat Sheet”, *International Security in a Changing World*. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://web.stanford.edu/~imalone/Teaching/ps1/SyriaCivilWarCheatSheet.pdf>;
- “The Vietnam War and Its Impact – Refugees and “boat people”, in *Encyclopedia of the New American Nation*. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://www.americanforeignrelations.com/O-W/The-Vietnam-War-and-Its-Impact-Refugees-and-boat-people.html>;
- “Troca de tiros entre Jaish al-Islam e terroristas do Estado Islâmico”, Youtube, 20 de Julho de 2015. Acedido a 13 de Abril de 2017 em <https://www.youtube.com/watch?v=Duq3T1MctKo>;

- “US-Kurdish Relations”, The Kurdish Project. Acedido a 26 de Novembro de 2017 em <https://thekurdishproject.org/kurdistan-news/us-kurdish-relations/>;
- “Viewpoints: Impact of Syrian refugees on host countries”, *BBC News* (24 de Agosto de 2013). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.bbc.com/news/world-23813975>;
- “Walk or die: Algeria abandons 13,000 refugees in the Sahara”, *Al Jazeera*, 25 de Junho de 2018. Acedido a 3 de Julho de 2018 em <https://www.aljazeera.com/news/2018/06/walk-die-algeria-abandons-13000-refugees-sahara-180625064043040.html>;
- “Why is there a war in Syria?”, *BBC News* (7 de Abril de 2017). Acedido a 13 de Abril de 2017 em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35806229>;

B. Relatórios de organizações

- AIYAR, Shekhar, et. al., “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”, relatório do FMI, Staff Discussion Note, Janeiro 2016. Acedido a 5 de Abril de 2017 em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>;
- BARKBU, Bergljot Bjørnson, “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”, relatório do FMI, Staff Discussion Note, Janeiro 2016. Acedido a 5 de Abril de 2017 em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>;
- BETTS, Alexander, BLOOM, Louise, KAPLAN, Josiah, OMATA, Naohiko, “Refugee Economies – Rethinking Popular Assumptions”, relatório da Humanitarian Innovation Project, University of Oxford, Junho 2014. Acedido a 4 de Março de 2017 em <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/refugee-economies-2014.pdf>;
- BOSWELL, Christina, “Understanding and Tackling the Migration Challenge – The Role of Research”, relatório da Conferência Internacional de 4-5 Fevereiro 2016, Comissão Europeia, Bruxelas, Fevereiro 2016. Acedido a 7 de Abril de 2017 em https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/other_pubs/migration_conference_report_2016.pdf;
- DUDDEN, Lesley, USTUN, Kadir, “EU-Turkey Refugee Agreement: Too Big to Fail”, relatório do SETA n. 34, Maio de 2017. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em http://setadc.org/wp-content/uploads/2017/06/Report_34_EUTurkey_Refugee_Agreement-1-1.pdf;
- FARGUES, Philippe, FANDRICH, Christine, “The European Response to the Syrian Refugee Crisis. What Next?“, relatório de investigação do Migration Policy Centre, 2012. Acedido a 14 de Novembro de 2017 em <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%2014.pdf>;

- ROTHER, Björn, et. al. “The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa”, relatório do FMI, Staff Discussion Note, Agosto 2016. Acedido a 15 de Maio de 2017 em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1608.pdf>;
- SABIC, Senada Selo, BORIC, Sonja, “At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route”, Friedrich Ebert Stiftung, Dialog Südosteuropa, 2016. Acedido a 13 de Outubro de 2017 em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13059.pdf>;
- SCHOLTEN, Peter, et. al., “Policy Innovation in Refugee Integration?”, relatório da Erasmus University Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Agosto de 2017. Acedido a 4 de Abril de 2018 em <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/11/03/innovatieve-beleidspraktijken-integratiebeleid>;
- WEBER, Bodo “Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU-Turkey Deal”, *Democratization Policy Council*, (Berlim: DPC Editorial Board), Setembro de 2016. Acedido a 15 de Julho de 2017 em http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC_Policy_Paper_Europ_refugee_crisis_E_U_Turkey_deal.pdf;
- ACNUR, “UNHCR – Global Trends 2013”, Genebra, 20 de Junho de 2014. Acedido a 15 de Fevereiro de 2017 em <http://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html>;
- ACNUR, “Global Trends – Forced Displacement in 2015”, 20 de Junho de 2016. Acedido a 20 de Fevereiro de 2017 em <http://www.refworld.org/docid/57678f3d4.html>;
- ACNUR, “Global Trends – Forced Displacement in 2016”, 19 de Junho de 2017. Acedido a 27 de Maio de 2018 em <http://www.unhcr.org/5943e8a34>;

- ACNUR, “A New Beginning – Refugee Integration in Europe”, Setembro 2013. Acedido a 7 de Setembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/52403d389.pdf>;
- ACNUR, “Refugee & Migrants Sea Arrivals in Europe”, Monthly Data Update: December 2016, Dezembro de 2016. Acedido a 10 de Junho de 2017 em <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>;
- ACNUR, “UNHCR Weekly Report”, Bureau for Europe, 24 de Fevereiro de 2017. Acedido a 5 de Agosto de 2017 em <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/53886.pdf>;
- ACNUR, “The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees”, 1 de Julho de 2015. Acedido a 16 de Maio de 2017 em <http://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>;
- ACNUR, “Better protecting refugees in the EU and Globally”, Dezembro de 2016. Acedido a 4 de Janeiro de 2018 em <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/114503/unhcr-better-protect.pdf>;
- ACNUR, “UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted”, OJ L 304/12, 30 de Setembro de 2004. Acedido a 13 de Março de 2017 em <http://www.unhcr.org/protection/operations/43661eee2/unhcr-annotated-comments-ec-council-directive-200483ec-29-april-2004-minimum.html>;
- ACNUR, “Figures at a Glance”, 19 de Junho de 2017. Acedido a 13 de Setembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>;
- ACNUR, “Stabilizing the situation of refugees and migrants in Europe – Proposals to the Meeting of EU Heads of State or Government and Turkey on 7 March 2016”,

- Março 2016. Acedido a 29 de Novembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/56d94f7e9.pdf>;
- ACNUR, “Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe”, Dezembro 2016. Acedido a 8 de Novembro de 2017 em [http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2017%20Regional%20Refugee%20&%20Migrant%20Response%20Plan%20for%20Europe%20-%20Jan-Dec%202017%20\(December%202016\).pdf](http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2017%20Regional%20Refugee%20&%20Migrant%20Response%20Plan%20for%20Europe%20-%20Jan-Dec%202017%20(December%202016).pdf);
 - ACNUR “Returns from Greece to Turkey”, 31 de Dezembro de 2017. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/61473.pdf>;
 - Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e Conselho da Europa, “Handbook of European law relating to asylum, borders and immigration”, 2014. Acedido a 9 de Junho de 2017 em https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjYgOPh_azZAUC1hQKHVNyB1gQFgg2MAE&url=http%3A%2F%2Ffra.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fhandbook-law-asylum-migration-borders-2nded_en.pdf&usg=AOvVaw2Of_ogFYtZv3ABBNVYnF9p;
 - Aida e Hungarian Helsinki Committee, “Country Report: Hungary”, 2016. Acedido a 15 de Outubro de 2017 em http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2016update.pdf;
 - Aida e Flyktinggruppernas Riksråd, “Country Report: Sweden”, 2016. Acedido a 18 de Novembro de 2017 em http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_se_2016update.pdf;
 - Aida, “Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System”, Annual Report 2012/2013, 6 de Setembro de 2013. Acedido a 3 de Janeiro de 2018 em

http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/not_there_yet_02102013.pdf;

- Amnistia Internacional “Europe’s Gatekeeper: Unlawful Detention and deportation of refugees from Turkey”, EU 44/3022/2015, Dezembro de 2015. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjqbvchb_ZAhXDPxQKHxbOCkYQFggrMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.amnesty.org%2Fdownload%2FDocuments%2FEUR4430222015ENGLISH.pdf&usg=AOvVaw1WB6iXk7WlSGZ1twpfahMr;
- Amnistia Internacional, “Stranded Hope”, 2016. Acedido a 30 de Março de 2018 em <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2748642016ENGLISH.PDF>;
- Amnistia Internacional, “Fenced Out – Hungary’s Violations of the Rights of Refugees and Migrants”, Outubro de 2015. Acedido a 20 de Setembro de 2017 em <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/2614/2015/en/>;
- Comissão Europeia, “Europa sem fronteiras: Espaço Schengen”, 2013. Acedido a 27 de Junho de 2017 através do doi: 10.2837/71557;
- Comissão Europeia, “Relocation and Resettlement”, 13 de Junho de 2017. Acedido a 17 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf;
- Comissão Europeia, “Livro Branco sobre o Futuro da Europa: Reflexões e cenários para a UE27 em 2025”, COM(2017) 2025, 1 de Março de 2017. Acedido a 14 de Agosto de 2017 em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf;

- Comissão Europeia, “Moving Europe: EU research on migration and policy needs”, European Research Area of the European Commission, Bruxelas, 2009. Acedido a 13 de Março de 2017 em <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/eu-com-res-policy-review-migration.pdf>;
- Comissão Europeia, “Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq”, Fact Sheet, 6 de Outubro de 2015. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5777_en.htm;
- Comissão Europeia, “Public opinion in the European Union”, *Standard Eurobarometer 86 Autumn 2016*, Dezembro de 2016. Acedido a 14 de Abril de 2017 em https://ec.europa.eu/malta/sites/malta/files/national_report_-_standard_eurobarometer_survey_eb86.pdf;
- Comissão Europeia, “A UE em 2015 – Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia”. Acedido a 4 de Julho de 2017 em <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/NOTICIAS2020/UEem2015.pdf>;
- Comissão Europeia, “An Economic Take on the Refugee Crisis - A Macroeconomic Assessment for the EU”, in *European Economy Institutional Papers* n.º. 33, Julho 2016. Acedido a 8 de Novembro de 2017 em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip033_en_2.pdf;
- Comissão Europeia, “Sistema Europeu Comum de Asilo”, Gabinete dos Assuntos Internos da Comissão Europeia, Bruxelas (2014), doi: 10.2837/76258;
- Comissão Europeia, “European Economic Forecast”, in *European Economy Institutional Papers* n.º 11, Novembro de 2015. Acedido a 21 de Fevereiro de 2018 em

<https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/cab5eeda-9fd1-11e5-8781-01aa75ed71a1/language-en>;

- Comissão Europeia, “Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement”, COM(2017) 470 final, Bruxelas, 6 de Setembro de 2017, p. 2. Acedido a 24 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf;
- Comissão Europeia, “EU-Turkey Statement: One Year On”, Fact Sheet, 2017. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf;s
- Conselho da Europa, “Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges”, Assembleia Parlamentar, Doc. 13867 Add., 28 de Setembro de 2015. Acedido a 16 de Outubro de 2017 em <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjAxNyZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyMDE3>;
- Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, “Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance”, item 9, A/HRC/32/49, 7 de Abril 2016. Acedido a 28 de Agosto de 2017 em <http://www.refworld.org/docid/575fb0234.html>;
- Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, “Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance”, item 3, A/HRC/32/50, 13 de Maio de 2016. Acedido a 9 de Agosto de

2017 em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/097/20/PDF/G1609720.pdf?OpenElement>;

- Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, “Reflexão política sobre o futuro da União Europeia”, 2017. Acedido a 8 de Dezembro de 2017 em <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-future-reflection/>;
- Conselho de Segurança das Nações Unidas, “Action group for Syria – Final Communiqué”, Geneva, 30 de Junho de 2012. Acedido a 3 de Março de 2017 em <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>;
- Cultural Orientation Resource Center, “Refugees from Syria”, Novembro 2014. Acedido a 27 de Agosto de 2017 em <http://www.culturalorientation.net/learning/backgrounders>;
- EAPN Portugal, “A crise dos Refugiados na Europa”, Março 2016. Acedido a <https://www.eapn.pt/ficheiro/ae2fb89d08ba0dc8f7e32fde0445e37e>;
- Eötvös Károly Policy Institute, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, Mérték Media Monitor, “Disrespect for European Values in Hungary 2010-2014”, 21 de Novembro de 2014. Acedido a 29 de Outubro de 2017 em https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Disrespect_for_values-Nov2014.pdf;
- European Council on Refugees and Exiles, “Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive”, 2 de Março de 2010. Acedido a 20 de Dezembro de 2017 em https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Commission-Proposal-to-Recast-the-Qualification-Directive_March-2010.pdf;
- European Movement International, “Migration and the Refugee Crisis – A European Response”. Acedido a 30 de Agosto de 2017 em http://europeanmovement.eu/wp-content/uploads/2016/04/EMI_16_PolicyPosition_MIGRATION_VIEW_FINAL.pdf;

- Hungarian Helsinki Committee, “No Country For Refugees – New asylum rules deny protection to refugees and lead to unprecedented human rights violations in Hungary”, noa informativa, 18 de Setembro de 2015. Acedido a 20 de Setembro de 2017 em http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Hungary_Info_Note_Sept_2015_No_country_for_refugees.pdf;
- Hungarian Helsinki Committee, “The Hungarian Helsinki Committee’s opinion on the Governments amendments to criminal law related to the sealed border”, Setembro de 2015. Acedido a 19 de Setembro de 2017 em <http://www.refworld.org/docid/55ffb36a4.html>;
- Hungarian Helsinki Committee, “Hungary: Access denied”, 14 de Julho de 2016. Acedido a 17 de Setembro de 2017 em <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-info-update-push-backs-brutality-14-July-2016.pdf>;
- Hungarian Helsinki Committee, “Building A Legal Fence – Changes to Hungarian asylum law jeopardise access to protection in Hungary”, Information note, 7 de Agosto de 2015. Acedido a 5 de Setembro de 2017 em <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HU-asylum-law-amendment-2015-August-info-note.pdf>;
- International Migration Organisation, “Mediterranean Migrant Arrivals Reached 171,635 in 2017; Deaths Reach 3,116”, Comunicado de Imprensa, 5 de Janeiro de 2018. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reached-171635-2017-deaths-reach-3116>;
- International Organisation for Migration, “Mediterranean Update - Migration Flows Europe: Arrivals and Fatalities”, 2016. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em <http://statewatch.org/news/2016/jul/eu-iom-dead-missing-migrants-med-7-16.pdf>;
- International Organisation for Migration, “Mediterranean Update - Migration flows Europe: arrivals and fatalities”, 31 de Janeiro de 2017. Acedido a 23 de Abril de 2017

- Organização Internacional para a Migração, “Migration Flows to Europe – The Mediterranean Digest”, 14 de Outubro de 2016. Acedido a 10 de Dezembro de 2017 em https://migration.iom.int/docs/Med_Digest_No_1_14_October_2016.pdf;
- Parlamento Europeu, “Labour market Integration of Refugees: Strategies and good practices”, Policy Department – Economic and Scientific Policy, Directorate-General for Internal Policies, Março 2016. Acedido a 3 de Julho de 2017 em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf);
- Parlamento Europeu, “Humanitarian Visas: option or obligation?”, Directorate General for Internal Policies, 2014, p. 8, DOI: 10.2861/68125. Acedido a 27 de Maio de 2018;
- Pew Research Center, “The Changing Global Religious Landscape”, 5 de Abril de 2017. Acedido a 29 de Maio de 2017 em <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/11/2017/04/07092755/FULL-REPORT-WITH-APPENDIXES-A-AND-B-APRIL-3.pdf>;
- Pew Research Center, “Europe’s Growing Muslim Population”, 29 de Novembro de 2017. Acedido a 27 de Dezembro de 2017 em <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/11/2017/11/06105637/FULL-REPORT-FOR-WEB-POSTING.pdf>;
- Syrian Center for Policy Research, UNRWA e UNDP Country Office in Syria, “Alienation and Violence – Impact of Syria Crisis Report 2014”, Março 2015. Acedido a 18 de Abril de 2017 em https://www.unrwa.org/sites/default/files/alienation_and_violence_impact_of_the_syria_crisis_in_2014_eng.pdf;
- UNICEF, “Syria Crisis – 2016 Humanitarian Results”, 28 de Fevereiro de 2017. Acedido a 6 de Maio de 2017 em

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Syria%20Crisis%20Situation%20Report-%20Feb%202017.pdf>;

- “Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa”, *Vision Europe Summit*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Novembro 2016. Acedido em 27 de Outubro de 2017 em https://s3-eu-central-1.amazonaws.com/content.gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2017/08/29195350/VisionEurope_PolicyPapers_PT_2017.pdf;

C. Legislação da União Europeia

- Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, “Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Enfrentar a crise dos refugiados na Europa: o papel da acção externa da UE”, JOIN (2015) 40 final, Bruxelas, 9 de Setembro de 2015. Acedido a 1 de Agosto de 2017 em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=PT>;
- Comissão Europeia, “Refugee crisis – Q&A on Emergency Relocation”, Fact Sheet, Bruxelas, 22 de Setembro de 2015. Acedido a 18 de Novembro de 2017 em https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.pdf;
- Comissão Europeia, “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração”, COM(2015) 240 final, Bruxelas, 13 de Maio de 2015. Acedido a 12 de Agosto de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf;
- Comissão Europeia, “Agenda Europeia para a Migração de 2015 – quatro pilares para melhorar a gestão das migrações”, 2015. Acedido a 3 de Novembro de 2017 em <https://infoeuropa.eu/ocid.pt/registo/000066301/documento/0002/>;
- Comissão Europeia, “Migration: Record month for relocation from Italy and Greece”, Press release, Bruxelas, 26 de Julho de 2017. Acedido a 12 de Agosto de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2104_en.htm;
- Comissão Europeia, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – First report on relocation and resettlement”, COM(2016) 165 final, Bruxelas, 16 de Março de 2016. Acedido a 20 de

Junho de 2017 em <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-165-EN-F1-1.PDF>;

- Comissão Europeia, “Relocation and Resettlement: Positive trend continues, but more efforts needed”, Press release, Bruxelas, 13 de Julho de 2016. Acedido a 14 de Julho de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2435_en.htm;
- Comissão Europeia, “Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice”, Press release, Bruxelas, 7 de Dezembro de 2017. Acedido a 17 de Dezembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm;
- Comissão Europeia, “Crise de refugiados: A Comissão Europeia toma medidas decisivas – Perguntas e respostas”, ficha informativa, Estrasburgo, 9 de Setembro de 2015. Acedido a 3 de Março de 2017 em https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_pt.pdf;
- Comissão Europeia, “Commission follows up on infringement procedure against Hungary concerning its asylum law”, Press release, Bruxelas, 17 de Maio de 2017. Acedido a 20 de Junho de 2017 em https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1285_en.pdf;
- Comissão Europeia, “European Solidarity: A refugee relocation system”. Acedido a 4 de Novembro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf;
- Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration”, COM(2015) 10 final, Bruxelas, 15 de Outubro de 2015. Acedido a 5 de Dezembro de 2017 em

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/20151015-managing-the-refugee-crisis-state-of-play_en.pdf;

- Comissão Europeia, “Refugee Crisis: European Commission reports on progress in implementation of priority actions”, Press Release, Bruxelas, 14 de Outubro de 2015. Acedido a 1 de novembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5839_en.htm;
- Comissão Europeia, “Commission Recommendation of 8.6.2015 on a European resettlement scheme”, C (2015) 3560, Bruxelas, 8 de Junho de 2015. Acedido a 4 de Novembro em <http://docplayer.net/21023201-Commission-recommendation-of-8-6-2015-on-a-european-resettlement-scheme.html>;
- Comissão Europeia, “Action Plan on the integration of third country nationals”, COM (2016) 377, Bruxelas, 7 de Junho de 2016. Acedido a 4 de Novembro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf;
- Comissão Europeia, “EU-Turkey joint action plan”, Fact sheet, 15 de Outubro de 2015. Acedido a 13 de Abril de 2017 em [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5860_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm);
- Comissão Europeia, “Relocation and Resettlement: EU Member State urgently need to deliver”, Press release, Bruxelas, 16 de Março de 2016. Acedido a 7 de Dezembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm;
- Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration”, COM (2015) 490

- final/2, Bruxelas, 29 de Setembro de 2015. Acedido a 5 de Outubro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_en.htm;
- Comissão Europeia, “The European Agenda on Migration. Glossary, facts and figures”, 13 de Maio de 2015, p.7. Acedido a 8 de Outubro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf;
 - Comissão Europeia, “Crise de refugiados: A Comissão Europeia toma medidas decisivas – Perguntas e respostas”, Ficha informativa, Estrasburgo, 9 de Setembro de 2015. Acedido a 9 de Outubro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_pt.pdf;
 - Comissão Europeia, “State of the Union 2017 – Towards an efficient and credible EU return policy”, Bruxelas, 2017. Acedido a 6 de Dezembro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_factsheet_towards_an_efficient_and_credible_eu_return_policy_en.pdf;
 - Comissão Europeia, “Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation”, Fact sheet, Bruxelas, 22 de setembro de 2015. Acedido a 8 de Novembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.pdf;
 - Comissão Europeia, “Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver”, Comunicado de Imprensa, 16 de Março de 2016. Acedido a 13 de Abril de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm;
 - Comissão Europeia, “More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System

- work”, Press release, Bruxelas, 23 de Setembro de 2015. Acedido a 8 de Dezembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm;
- Comissão Europeia, “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Implementação da Agenda Europeia da Migração”, COM(2017) 559 final, Bruxelas, 27 de Setembro de 2017;
 - Comissão Europeia, “Migração: Mês recorde para recolocações a partir de Itália e da Grécia”, Bruxelas, 26 de Julho de 2017. Acedido a 17 de Fevereiro de 2018 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2104_pt.htm;
 - Comissão Europeia, “Recolocação e reinstalação: são necessários progressos urgentes por parte dos Estados-Membros da UE”, Comunicado de Imprensa, 16 de Março de 2016. Acedido a 17 de Fevereiro de 2018 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_pt.htm;
 - Comissão Europeia, “A European Response to Migration: Showing solidarity and sharing responsibility”, Discurso 15/5498, Bruxelas, 14 de Agosto de 2015. Acedido a 8 de Novembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5498_en.htm;
 - Comissão Europeia, “The Schengen Rules Explained”, Ficha informativa. Acedido a 22 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/the_schengen_rules_explained_20160210_en.pdf;
 - Comissão Europeia, “Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e jurídicas imediatas no quadro da Agenda Europeia da Migração”, Comunicado de Imprensa, Bruxelas, 23 de Setembro de 2015. Acedido a 5 de Novembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_pt.htm;

- Comissão Europeia, “União da Segurança: Comissão propõe criar um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem”, Comunicado de Imprensa, Bruxelas, 16 de Novembro de 2016. Acedido a 16 de Dezembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3674_pt.htm;
- Comissão Europeia, “State of Play: Measures to Address the Refugee Crisis”, Comunicado de Imprensa, Bruxelas, 4 de Novembro de 2015. Acedido a 18 de Novembro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5958_en.htm;
- Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration”, COM (2015) 490 final/2, Bruxelas, 29 de Setembro de 2015. Acedido a 5 de Outubro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_en.htm;
- Comissão Europeia, “Comissão apresenta opções para a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e a criação de vias seguras e legais para chegar à Europa”, Comunicado de Imprensa, Bruxelas, 6 de Abril de 2016. Acedido a 16 de Outubro de 2017 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_pt.htm;
- Comissão Europeia, “Dublin System”, Ficha Informativa, 6 de Abril de 2016. Acedido a 8 de Outubro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf;
- Comissão Europeia, “The Common European Asylum System (CEAS)”, Ficha Informativa, 13 de Julho de 2016. Acedido a 8 de Outubro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_the_common_european_asylum_system_en.pdf;

- Comissão Europeia, “Management of the Migration Crisis in Greece since October 2015; Implementation of the EU-Turkey Statement”, Ficha Informativa, 13 de Julho de 2016. Acedido a 8 de Outubro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_management_of_the_migration_crisis_in_greece_since_october_2015_and_implementation_of_the_eu-turkey_tatement_since_20_march_2016_en.pdf;
- Comissão Europeia, “The European Agenda on Migration. Glossary, facts and figures”, 13 de Maio de 2015. Acedido a 30 de Novembro de 2017 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf;
- Comissão Europeia: Migração e Assuntos Externos - https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en;
- Comissão Europeia, “EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis”, Ficha informativa, Dezembro de 2017, p.2. Acedido a 3 de Janeiro de 2018 em https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en;
- Comissão Europeia, “Relocation – Sharing responsibility”, Nota Informativa, Bruxelas 29 de Setembro de 2017. Acedido a 2 de Janeiro de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_factsheet_relocation_sharing_responsibility_en.pdf;

- Comissão Europeia, “Ten point action plan on migration”, Press Release, 20 de Abril de 2015. Acedido a 28 de Abril de 2018 em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm;
- Comissão Europeia, “Towards a reform of the common european asylum system and enhancing legal avenues to Europe”, Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu, COM(2016) 197 final, Bruxelas, 6 de Abril de 2016. Acedido a 28 de Abril de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf;
- Comissão Europeia, “Managing the refugee crisis. Balancing Responsibility and solidarity on migration and asylum”, 16 de Fevereiro de 2016. Acedido a 5 de Maio de 2018 em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/balancing_responsibility_and_solidarity_on_migration_and_asylum_20160210_en.pdf;
- Comunicação conjunta da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, “Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração”, COM (2016) 85 final, Bruxelas, 10 de Fevereiro de 2016. Acedida a 20 de Março de 2017 em <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-85-PT-F1-1.PDF>;
- Conselho Europeu, “Conclusões da Reunião do Conselho Europeu”, EUCO 22/15, Bruxelas, 26 de Junho de 2015. Acedido a 8 de Outubro de 2017 em http://www.consilium.europa.eu/media/21718/euco-conclusions_26062015_pt.pdf;

- Conselho Europeu, “Information Note on the European Council Meeting of 26 June 2015 on safe countries of origin”, 26 de Junho de 2015. Acedido a 9 de Novembro de 2017 em <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-safe-countries.pdf>;
- Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, “Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015”, comunicado de imprensa, 29 de Novembro de 2015. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>;
- Conselho Europeu, “European Council meeting (28 June 2018) – Conclusions”, EUCO 9/18, Bruxelas, 28 de Junho de 2018. Acedido a 30 de Junho de 2018 em http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EUCO-Conclusions-June%202018_0.pdf;
- Conselho da União Europeia, “Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016”, comunicado de imprensa 144/16, 18 de Março de 2016. Acedido a 22 de Fevereiro de 2018 em <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>;
- Conselho da União Europeia, “Address by President Donald Tusk to the European Parliament on the latest European Council of 15 October 2015”, Statements and Remarks 761/15, 27 de Outubro de 2015. Acedido a 20 de Março de 2017 em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27/pec-speech-ep-76115/pdf>;
- Declaração de Roma, 25 de Março de 2017. Acedido a 5 de Maio de 2018 em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background->

[information/docs/balancing_responsibility_and_solidarity_on_migration_and_asylum_20160210_en.pdf](#);

- Maarten Verwey, EU coordinator for the implementation of the EU-Turkey statement, “Joint action plan on the implementation of the EU-Turkey Statement”. Acedido a 22 de Fevereiro de 2018 em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management_en.pdf;
- Parlamento Europeu, “A reforma do sistema europeu comum de asilo”, 14 de Julho de 2017. Acedido a 31 de Dezembro de 2017 em <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170627STO78418/a-reforma-do-sistema-europeu-comum-de-asilo>;
- Parlamento Europeu, “Secondary movements of asylum-seekers in the EU asylum system”, briefing, Outubro de 2017. Acedido a 27 de Maio de 2018 em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608728/EPRS_BRI\(2017\)608728_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608728/EPRS_BRI(2017)608728_EN.pdf);
- Parlamento Europeu, “Política de asilo”, Fichas técnicas sobre a União Europeia, Janeiro de 2018. Acedido a 15 de Janeiro de 2018 em http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.2.pdf;

D. Textos de Direito Internacional e Comunitário

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf;
- Carta das Nações Unidas - <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html>;
- Carta Social Europeia - <http://www.gddc.pt/siii/docs/rar64A-2001.pdf> ;
- Convenção Europeia dos Direitos do Homem - http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf;
- Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951 e sucessivos Protocolos - http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf;
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf;
- Decisão 2015/1523/UE do Conselho, de 14 de Setembro de 2015 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=PT> ;
- Decisão 2015/1601/UE do Conselho, de 22 de Setembro de 2015 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=PT> ;
- Declaração das Nações Unidas sobre a Concessão de Asilo Territorial de 1967 - http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial;
- Declaração Universal dos Direitos do Homem - http://www.fpce.up.pt/sae/pdfs/Decl_Univ_Direitos_Homem.pdf;
- Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:PT:PDF> ;

- Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0083>;
- Directiva 2008/115/CE, de 16 de Dezembro de 2008 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=pt> ;
- Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 - <http://www.jrsportugal.pt/wp-content/uploads/pdf/glossario/Directiva-2011-95.pdf> ;
- Directiva 2013/33/UE, de 26 de Junho de 2013 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>;
- Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT> ;
- Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos - http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf ;
- Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo - <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>;
- Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados - http://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2017/07/Protocolo_de_1967.pdf;
- Quarta Convenção de Genebra Relativa à Protecção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra - http://direitoshumanos.gddc.pt/3_23/IIIPAG3_23_5.htm;
- Regulamento n. 439/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 2010 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=PT>;

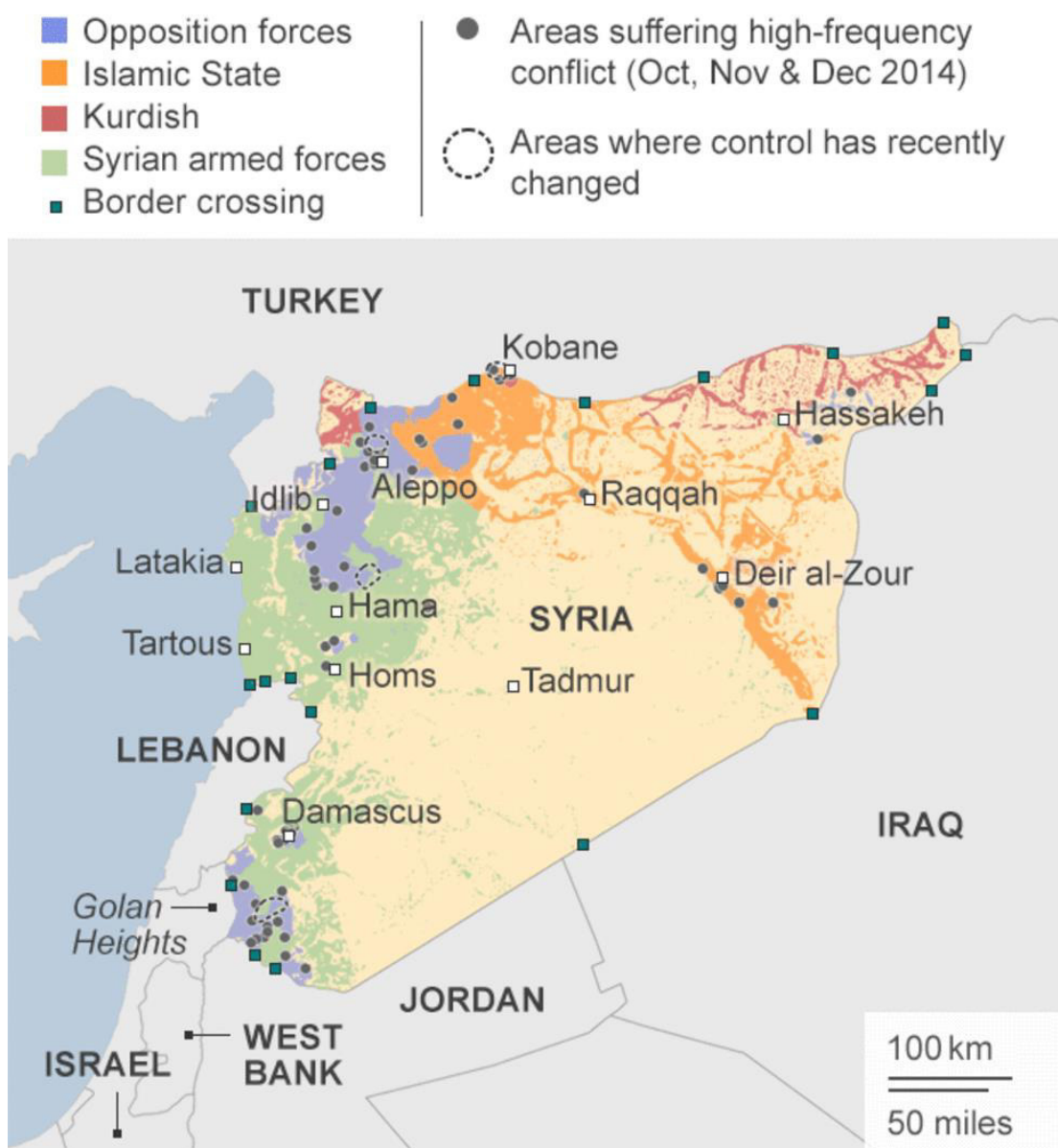
- Regulamento n. 604/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=PT>
- Tratado da União Europeia - http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF;
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>;

E. Sites consultados

- Comissão Europeia - <http://ec.europa.eu/>
- Conselho Português para os Refugiados - <http://refugiados.net/1cpr/www/667.php>;
- Eurostat – Statistics explained - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page;
- Freedom House - <https://freedomhouse.org/>;
- Frontex – European Border and Coast Guard Agency - <http://frontex.europa.eu>;
- Government Offices of Sweden – Sweden in the EU - <http://www.government.se/sweden-in-the-eu/>;
- Hungarian Helsinki Committee - <http://www.helsinki.hu>;
- International Organization for Migration - <https://www.iom.int>;
- Missing Migrants: International Organisation for Migration - <https://missingmigrants.iom.int>;
- Serviço Jesuíta aos Refugiados - <http://jrportugal.pt/index.php?AHIBYFMz=AGoBblM5UTFRXwMhUXEtela9Xr1>;
- Syria Regional Refugee Response, UNHCR - <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#>;
- UNHCR – The UN Refugee Agency - <http://www.unhcr.org>;
- Website of the Hungarian Government - <http://www.kormany.hu/en>.

ANEXOS

Anexo 1 – Mapa de controlo de territórios da Síria, Julho de 2015



Fonte: BBC (10 de Julho de 2015)¹

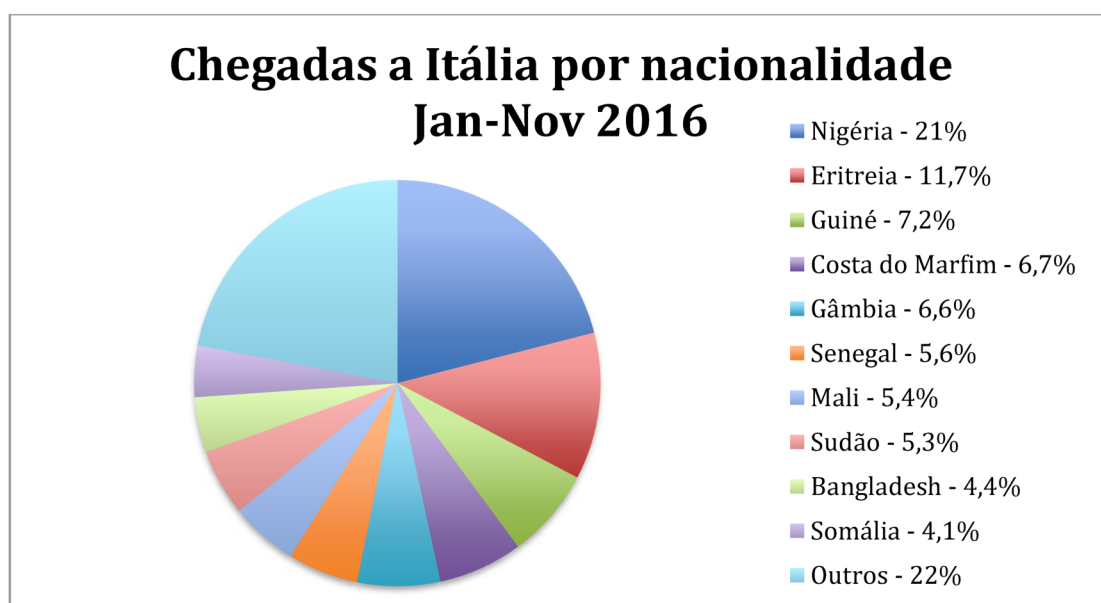
¹ “Syria: mapping the conflict”, *BBC News*, 10 de Julho de 2015. Acedido a 2 de Junho de 2018 em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-22798391>;

Anexo 2 - Percentagem de refugiados recebidos na Grécia por nacionalidade



Fonte: Organização Internacional para a Migração (2016)²

Anexo 3 - Percentagem de refugiados recebidos em Itália por nacionalidade

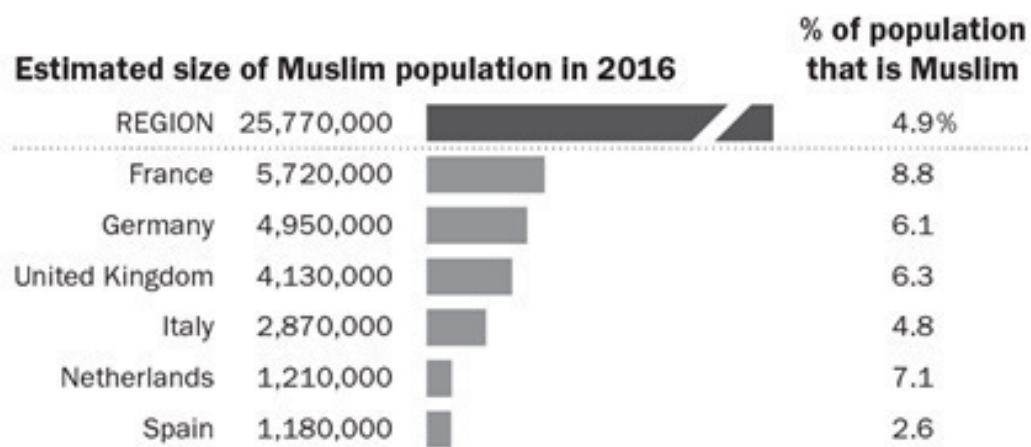


Fonte: Organização Internacional para a Migração (2016)³

² “Migration Flows to Europe – The Mediterranean Digest”, relatório da Organização Internacional para a Migração, 14 de Outubro de 2016. Acedido a 10 de Dezembro de 2017 em https://migration.iom.int/docs/Med_Digest_No_1_14_October_2016.pdf;

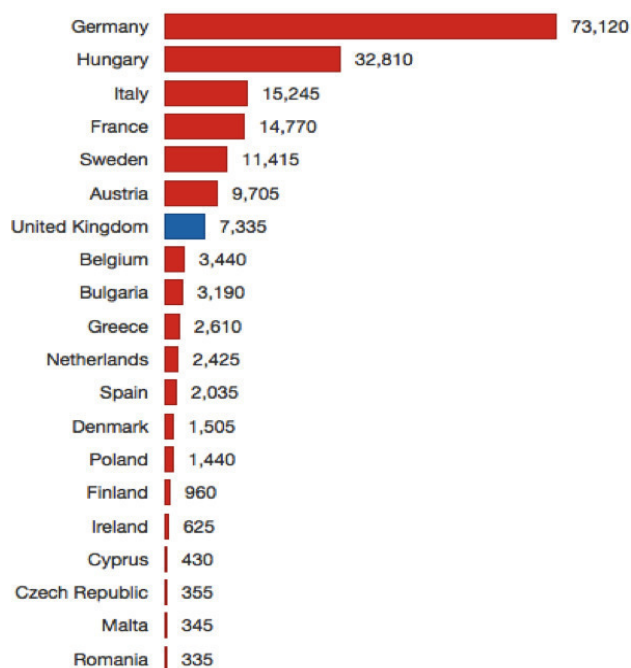
³ “Migration Flows to Europe – The Mediterranean Digest”, relatório da Organização Internacional para a Migração, 14 de Outubro de 2016. Acedido a 10 de Dezembro de 2017 em https://migration.iom.int/docs/Med_Digest_No_1_14_October_2016.pdf;

Anexo 4 – Estimativa da representatividade muçulmana na população de seis Estados-Membros



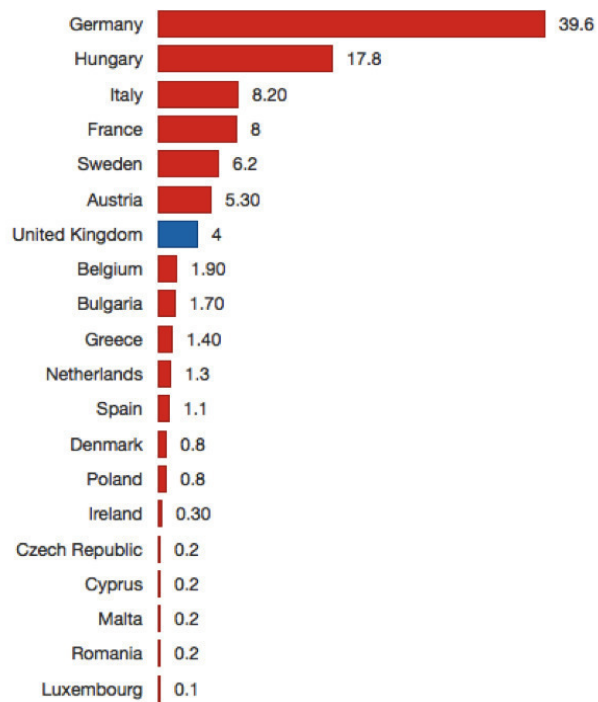
Fonte: Pew Research Center (2017)

Anexo 5 - Número de pedidos de asilo na União Europeia, Janeiro a Março de 2015



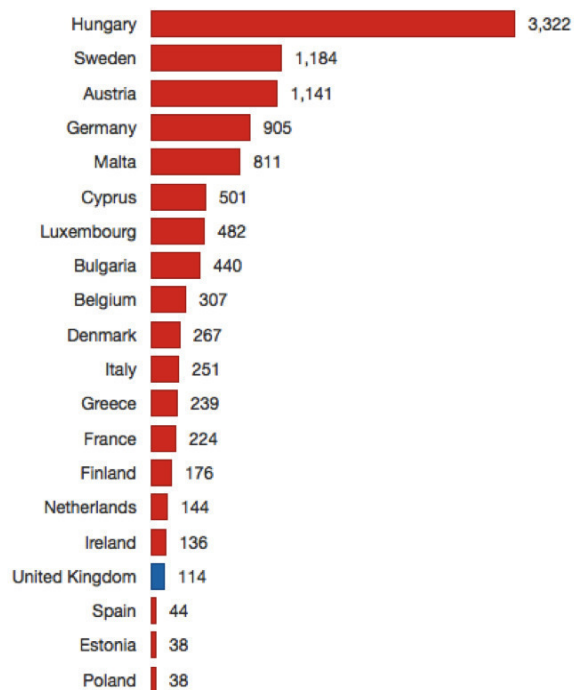
Fonte: Eurostat (2015)

Anexo 6 - Percentagem de pedidos de asilo na União Europeia, Janeiro a Março de 2015



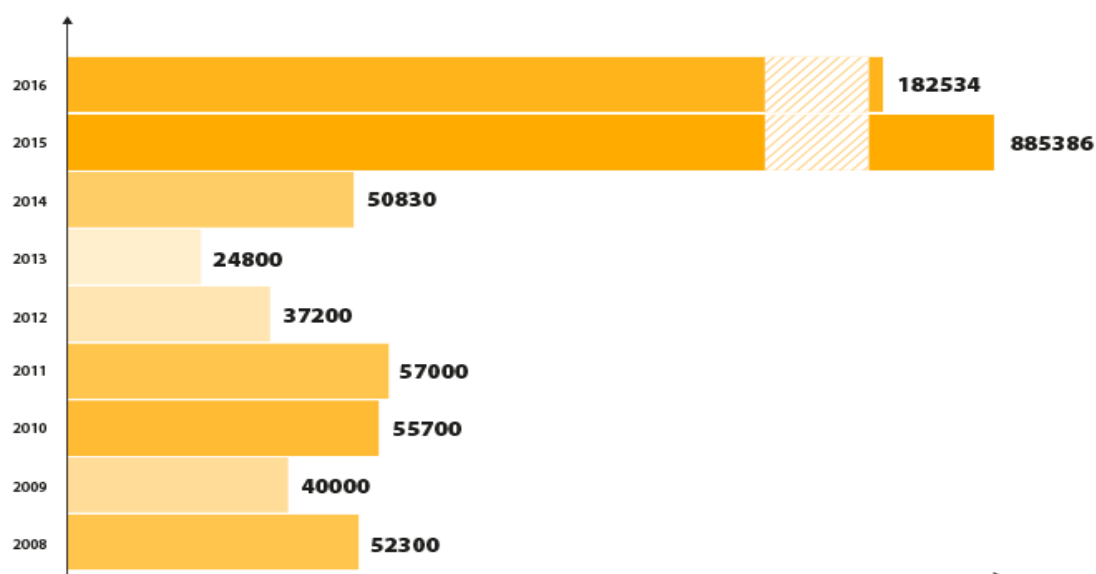
Fonte: Eurostat (2015)

Anexo 7 - Pedidos de asilo por milhão de habitantes, Janeiro a Março de 2015



Fonte: Eurostat (2015)

Anexo 8 – Número de passagem ilegais de fronteiras através da rota do Mediterrâneo Oriental



Fonte: Frontex (2017)

Anexo 9 – Plano de Acção de Dez Pontos sobre a Migração

1	Reinforce the Joint Operations in the Mediterranean, namely Triton and Poseidon, by increasing the financial resources and the number of assets. We will also extend their operational area, allowing us to intervene further, within the mandate of Frontex
2	A systematic effort to capture and destroy vessels used by the smugglers. The positive results obtained with the Atalanta operation should inspire us to similar operations against smugglers in the Mediterranean
3	EUROPOL, FRONTEX, EASO and EUROJUST will meet regularly and work closely to gather information on smugglers modus operandi, to trace their funds and to assist in their investigation
4	EASO to deploy teams in Italy and Greece for joint processing of asylum

	applications
5	Member States to ensure fingerprinting of all migrants
6	Consider options for an emergency relocation mechanism
7	A EU wide voluntary pilot project on resettlement, offering a number of places to persons in need of protection
8	Establish a new return programme for rapid return of irregular migrants coordinated by Frontex from frontline Member States
9	Engagement with countries surrounding Libya through a joined effort between the Commission and the EEAS; initiatives in Niger have to be stepped up
10	Deploy Immigration Liaison Officers (ILO) in key third countries, to gather intelligence on migratory flows and strengthen the role of the EU Delegations”

Fonte: *European Commission – Press release*, Luxemburgo (20 de Abril de 2015)

Anexo 10 - Quotas de acolhimento de refugiados atribuídas aos Estados-Membros

País	N. refugiados atribuídos	N. refugiados acolhidos	% atingida
Malta	131	148	113
Finlândia	2.078	1.975	95
Irlanda	600	552	92
Luxemburgo	557	430	77
Letónia	481	321	67
Lituânia	671	382	57
Suécia	3.766	2.294	61

Portugal	2.951	1.451	49
Estónia	329	141	43
Chipre	320	143	45
Holanda	5.947	2.442	41
Eslovénia	567	217	38
Alemanha	27.536	8.287	30
Bélgica	3.812	997	26
França	19.714	4.468	23
Roménia	4.180	728	17
Espanha	9.323	1.279	14
Croácia	968	78	8
Bulgária	1.302	50	4
Eslováquia	902	16	2
Áustria	1.953	15	1
Rep. Checa	2.691	12	0
Hungria	1.294	0	0
Polónia	6.182	0	0
Noruega	0	1.509	-
Suíça	0	1.217	-
Liechtenstein	0	10	-

Fonte: Euronews (2017)⁴

⁴ Chris Harris, “Fact check: How Many Refugees Has Each EU Country taken in?”, *Euronews*, 26 de Setembro de 2017. Acedido a 5 de Janeiro de 2018 em <http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in>;

Anexo 11 – Propostas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados para a gestão da crise dos refugiados pela União Europeia

1	Realocar a análise dos pedidos de asilo para fora da Grécia e Itália e não permitir a passagem de indivíduos que não necessitem desse estatuto
2	Um maior apoio à Grécia na gestão da crise humanitária
3	Assegurar que as regras europeias são cumpridas por todos os EM
4	Criar vias mais estáveis para que os refugiados possam atravessar a Europa em segurança
5	Proteger em especial os indivíduos em maior risco, sejam crianças e mulheres, ou pessoas mais vulneráveis à violência e discriminação
6	Criar centros de registo nos principais países de chegada que também permitissem requerer asilo a partir do próprio país em conflito, evitando que se arriscasse desnecessariamente a vida em travessias clandestinas

Fonte: ACNUR (2016) ⁵

Anexo 12 - Propostas da Amnistia Internacional para a gestão da crise dos refugiados pela União Europeia

1	Abrir rotas seguras para evitar que os refugiados arrisquem as suas vidas nas travessias marítimas ou terrestres
2	Dar prioridade ao factor humano sobre o político, por estarem milhões de vidas em jogo

⁵ “UNHCR: 6 steps towards solving the refugee situation in Europe”, ACNUR, 4 de Março de 2016. Acedido a 3 de Dezembro de 2017 em <http://www.unhcr.org/news/press/2016/3/56d957db9/unhcr-6-steps-towards-solving-refugee-situation-europe.html>;

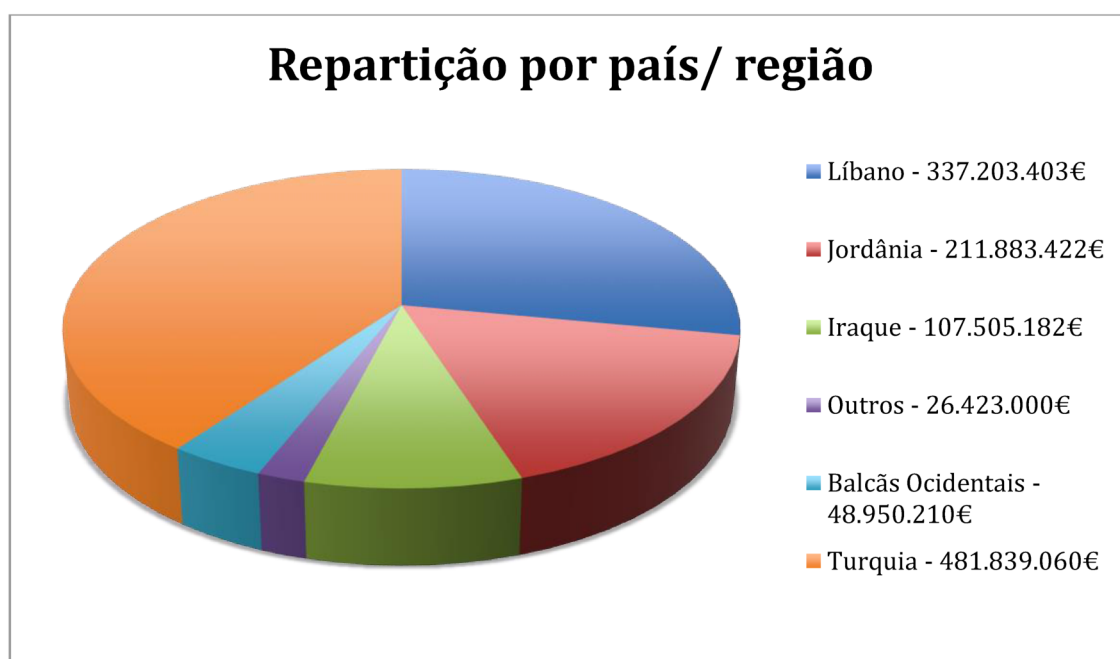
3	Permitir que quem foge de zonas de guerra passe as fronteiras sem documentos, já que não é uma opção voltar para trás
4	Deter os grupos de traficantes que lucram com a guerra
5	E, sem subvalorizar a influência política, acabar com a ideia de que os refugiados serão um puro encargo económico e social para os países de acolhimento

Fonte: Amnistia Internacional (2015) ⁶

Anexo 13 – Destino do Fundo Fiduciário Regional da União Europeia para a crise da Síria

Fundo Fiduciário Regional da UE para a crise síria (“Fundo Madad”)

Destino do total de 1213 milhões de euros



Fonte: União Europeia (Dezembro de 2017)⁷

⁶ “8 ways to solve the world refugee crisis”, Campanha da Amnistia Internacional, Outubro de 2015. Acedido a 6 de Janeiro de 2018 em <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/10/eight-solutions-world-refugee-crisis/>;

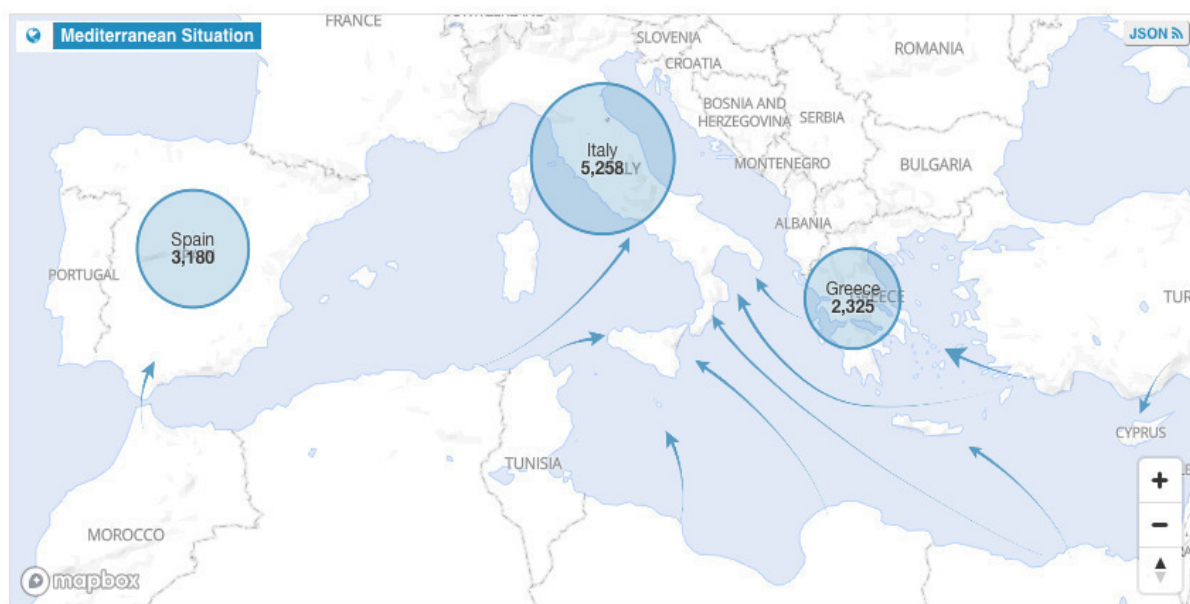
Anexo 14 - Programa de Recolocação

DOCUMENTO	DESCRIÇÃO
Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de Setembro de 2015	Estabelece medidas provisórias no domínio da protecção internacional a favor da Itália e da Grécia – recolocação de 120.000 pessoas
Resolução 11131/15 do Conselho da União Europeia, de 22 de Julho de 2015	Resolução dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, relativa à recolocação a partir da Grécia e da Itália de 40 000 pessoas com clara necessidade de protecção internacional
Declaração do Conselho Europeu, de 23 de Abril de 2015	Reunião extraordinária do Conselho Europeu – Declaração
Conclusões do Conselho Europeu, de 25 e 26 de Junho de 2015	Conclusões da Reunião do Conselho Europeu
Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de Setembro de 2015	Estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da protecção internacional – recolocação de 40 000 refugiados
Decisão (UE) 2016/1754 do Conselho, de 29 de Setembro de 2016	Altera a Decisão (UE) 2015/1601 que estabelece medidas provisórias no domínio da protecção internacional a favor da Itália e da Grécia
Comunicação da Comissão, COM(2015) 240 final, de 13 de Maio de 2015	Agenda Europeia para a Migração
Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, COM(2015) 450 final, 2015/0208 (COD)	Cria um mecanismo de recolocação em situações de crise e altera o Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de

⁷ “EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis”, Ficha informativa, Comissão Europeia, Dezembro de 2017, p.2. Acedido a 3 de Janeiro de 2018 em https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en;

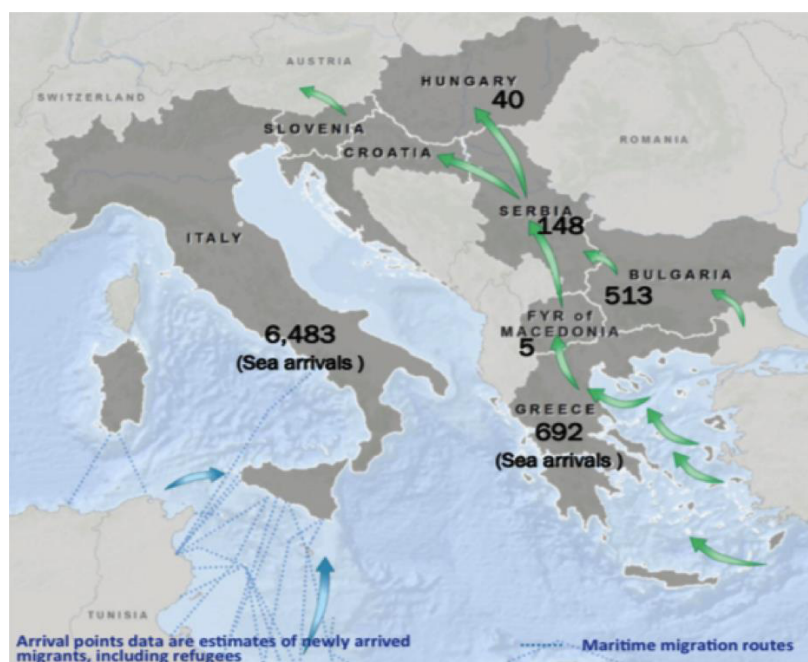
	protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida
Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013	Criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013
Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013	Estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação)
Comunicação da Comissão, COM(2015) 510 final, 14 de Outubro de 2015	Gerir a crise dos refugiados: balanço da execução das acções prioritárias no quadro da Agenda Europeia da Migração
Comunicação da Comissão, COM(2016) 85 final, 10 de Fevereiro de 2016	Comunicação sobre a situação de execução das acções prioritárias da Agenda Europeia da Migração

Anexo 15 - Principais rotas e países de entrada dos refugiados e emigrantes



Fonte: ACNUR (2018)⁸

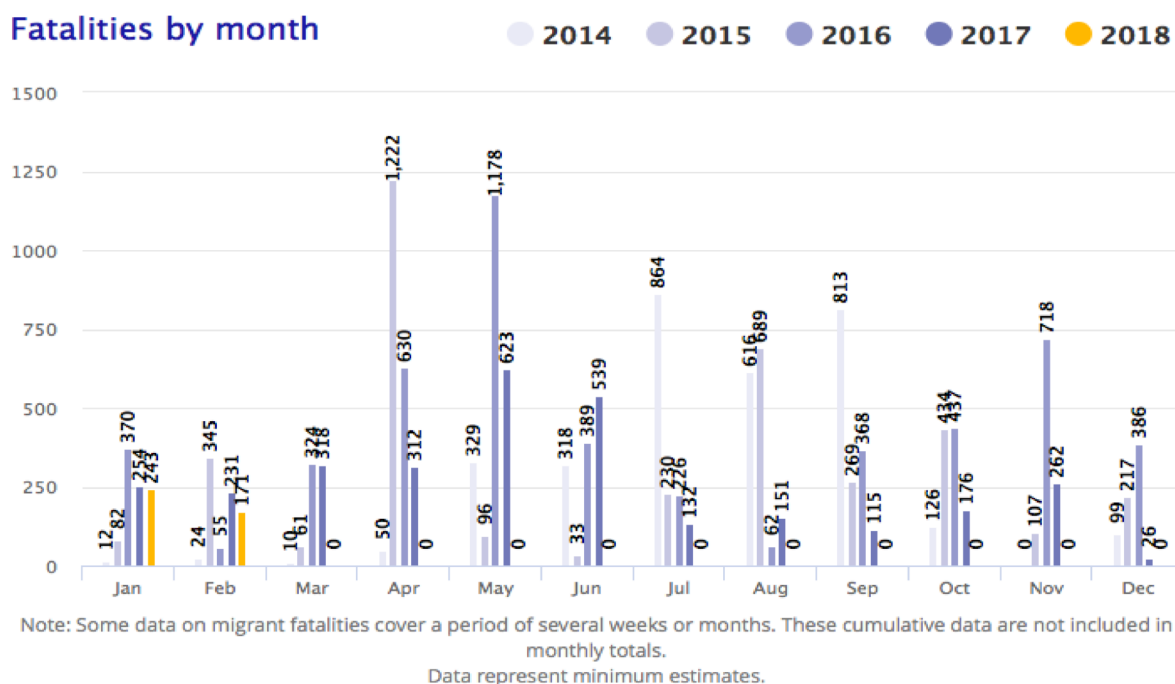
Anexo 16 - Pontos de chegadas na Europa entre 20 e 27 de Julho de 2016



Fonte: International Organisation for Migration (2016)⁹

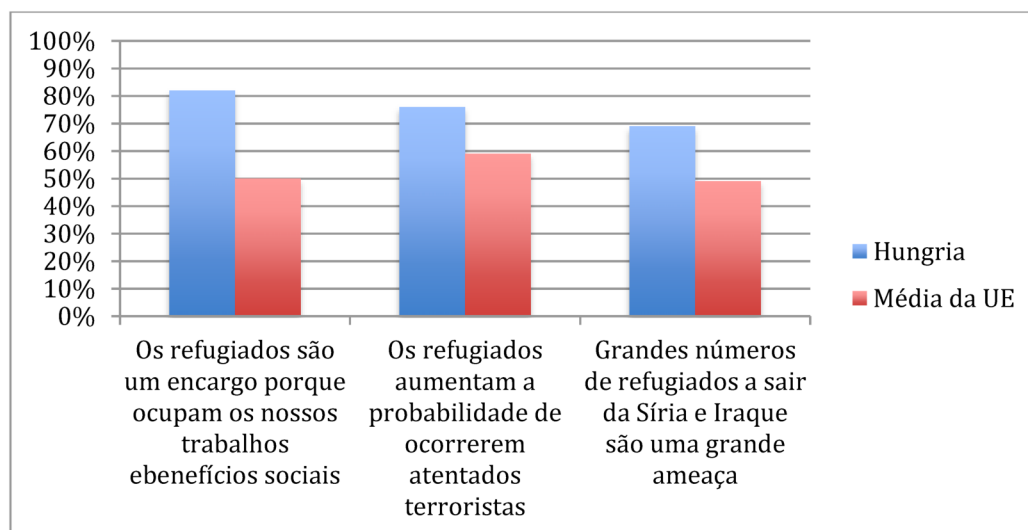
⁸ “Operational Portal: Refugee Situation”, ACNUR, 2018. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>;

Anexo 17 - Número de mortes ou desaparecimentos no Mediterrâneo por mês e ano



Fonte: International Organisation for Migration (2018)¹⁰

Anexo 18 – Comparação de opiniões referentes a refugiados entre a média europeia e a média húngara



Fonte: Pew Research Center (2016)¹¹

⁹ “Mediterranean Update - Migration Flows Europe: Arrivals and Fatalities”, International Organisation for Migration, 2016. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em <http://statewatch.org/news/2016/jul/eu-iom-dead-missing-migrants-med-7-16.pdf>;

¹⁰ “Missing Migrants”, International Organisation for Migration, actualizado em 25 de Fevereiro de 2018. Acedido a 25 de Fevereiro de 2018 em <https://missingmigrants.iom.int>;

Anexo 19 - Acto de Asilo da Hungria: resumo das novas leis para o recurso judicial às decisões de asilo

	Inadmissibility decisions	Rejection in an accelerated procedure	Rejection in a standard procedure
Deadline to appeal the OIN's decision	3 calendar days after receiving the rejection	3 calendar days after receiving the rejection	8 calendar days after receiving the rejection
Deadline for the court to decide	8 calendar days	8 calendar days	60 calendar days
Personal hearing at the court	Optional	Optional	Optional (mandatory only if applicant is detained)
Suspensive effect on removal measures	No automatic suspensive effect, can be requested under general rules	No automatic suspensive effect, can be requested under general rules	No automatic suspensive effect, can be requested under general rules
	Exception: automatic suspensive effect if the inadmissibility decision is based on applying the safe third country concept	Exception: automatic suspensive effect if the accelerated procedure has been initiated on grounds of an illegal entry or stay	

Fonte: Hungarian Helsinki Committee, 2015

¹¹ A média europeia é baseada nas respostas de 10 Estados-Membros, incluindo a Hungria. As respostas traduzem-se em:

- Os refugiados são um encargo porque ocupam o trabalho e benefícios sociais [dos cidadãos do EM];
- Os refugiados aumentam a probabilidade de um ataque terrorista no país;
- Grandes fluxos de refugiados originários da Síria/Iraque são uma ameaça.

Manevich, "Hungarians share Europe's embrace of democratic principles but are less tolerant of refugees, minorities"