



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

A Declaração União Europeia- Turquia no âmbito da crise dos refugiados, do Médio Oriente - sua eficácia e consequências políticas no seio da União Europeia

(2015 – Dezembro 2016)

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais,
Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa**

Tiago Filipe Cardoso

Orientador: Prof. Doutor Gonçalo Saraiva Matias

Dezembro 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Aos meus pais, que me deram as ferramentas para aqui chegar.

Ao meu irmão mais velho, Henrique, que me ensina, todos os dias, aquilo que de melhor o mundo tem para nos dar.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Sumário Executivo

Iniciada na Europa em 2015, na sequência dos conflitos no Médio Oriente, a Europa vê-se a braços com uma crise humanitária, política e institucional que abala grande parte dos seus pilares: o seu sistema jurídico, as relações entre Estados-Membros e o funcionamento das instituições comunitárias, quer seja no controlo interno, quer externo das suas fronteiras. Incapaz de estancar o fluxo de entrada de milhares de migrantes e refugiados a 18 de Março de 2016 a União Europeia, sob a liderança da Alemanha, chega assinada com a Turquia uma Declaração tendo em vista estancar o fluxo sírio de migrantes e refugiados via Turquia-Grécia, principal destino de entrada em território comunitário deste fluxo.

A assinatura desta Declaração com a Turquia levantam variadas questões de natureza legal, humanitária e política, com consequências para as relações UE-Turquia, para o papel da União enquanto agente de política internacional e para a forma como, no futuro, a União irá lidar com esta crise.

Depois dos últimos acontecimentos, com a suspensão das negociações da entrada da Turquia no espaço comunitário e onde esta declara abrir a porta a todos os que queiram vir para a Europa, como irá a União lidar, diplomaticamente, com uma Turquia, cada vez, mais longe da Europa?

Número aproximado de palavras: 38.980 palavras



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Agradecimentos

O interesse em escrever sobre a Crise dos Refugiados nasce, em primeiro lugar, pelo manifesto interesse no tema e pela forma como o IEP, os seus professor e alunos, foram capazes de suscitar em mim um ainda maior interesse pelas Relações Internacionais.

Assim agradeço na pessoa do seu Presidente, Prof. Doutor João Carlos Espado, a forma como o Instituto me soube incentivar para a área das Relações Internacionais. Obrigado a todos os professores e colegas por aquilo que me ensinaram.

Em segundo lugar, agradecer ao Prof. Doutor Gonçalo Saraiva Matias que me orientou nesta dissertação e com quem partilhei todas as minhas dúvidas e que sempre me apoiou e compreendeu as minhas fraquezas e soube torná-las numa vantagem. Sem me condicionar e dando-me toda a liberdade de pesquisa, estudo e reflexão, o Prof. Doutor Gonçalo Matias foi-me dando orientações que me permitiram chegar a este resultado final. Foi com a sua ajuda que percebi os desafios que as questões das migrações levantam nas suas mais diversas dimensões – política, cultural, filosófica, sociológica e outras.

Tinha duas formas de escrever esta tese. A primeira seria fazê-lo em Portugal, pesquisando, lendo e escrevendo em casa ou na Universidade. Ou a que fiz: meter-me num avião e quatro ou cinco horas depois estar com quem trabalha, no terreno, com refugiados, migrantes, migrantes económicos e ouvir, perceber, questionar, compreender, duvidar e insistir até obter uma resposta.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Por isso, fui voluntário, de 13 de Janeiro a 13 de Fevereiro de 2016, no *Jesuit Refugee Service* (JRS) - Roménia, na cidade de Bucareste, onde tive o meu primeiro impacto com esta Crise.

Tenho assim a obrigação de agradecer a todos os membros do JRS Roménia que me receberam e, durante um mês, me ensinaram e onde recebi uma “introdução à Crise”. Agradeço a Oana Onitza, Luiza Mutu, Elena-Madalina Radoslv, Andreea Elena Mocanu, Elena Patrataenu, Bodgan Dumbraveanu, Cosmin Brazan, Catalin e Bianca Albu e ao meu Professor de Romeno, Cornel Albinescu, assim como a todos os alunos com quem partilhei um mês de aulas.

Grande parte desta experiência, de um mês, não teria sido possível sem o apoio da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e com o apoio do Sr. Provedor, Dr. Pedro Santana Lopes, a quem agradeço na pessoa do Dr. Diogo Agostinho, seu Chefe de Gabinete.

Escrever sobre a Declaração EU-Turquia é falar da Grécia e do impacto que este fluxo está a ter no seu território. Por isso, de 1 a 15 de Setembro de 2016 fui voluntário na Organização Não Governamental I AM YOU, no Campo de Refugiados de Ritsona e Oinofyta, em Chakilda, Grécia, onde tive a experiência de viver o dia-a-dia de um Campo de Refugiados, a dura realidade de vida dos seus residentes, perceber e acolher quem chega e dar força a quem parte e participar em todas as actividades de trabalho de todas as ONG's no Campo.

Durante 15 dias fui professor de inglês de crianças Afegãs, a professor do infantil e do pré-primário de crianças Sírias e Iraquianas, conselheiro em direito comunitário e direito internacional, ouvinte mas, acima de tudo, amigo.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Tenho, por isso, a obrigação de agradecer a todos os voluntários e membros da Organização I AM YOU, nas pessoas da Emma Sodergeren, a Katina Saoulli, aos meus colegas voluntários John Wills, Caine Skudder, Marguerite Elliot, Jesus Prada e Ana Merchán Ponce, e aos residentes do Campo com quem muito aprendi, em especial, a todas as crianças que durante 15 dias me tiveram como seu professor.

Por tudo isto, esta tese é fruto das minhas experiências vividas em Bucharest, Roménia, Chakilda, Grécia e resultado de muitas leituras, reflexões e dos momentos de escrita em Lisboa.

Agradeço ainda a Joana Castelo-Branco Mourão e a Frederico Salvador o seu apoio incondicional e a motivação que me deram na realização desta dissertação e na revisão do texto.

Agradeço a Marcin Stanek a forma como, durante todo o meu percurso de mestrado, teve a paciência e a boa vontade de discutir e de me mostrar novas perspectivas para os temas que ia abordando.

Agradeço ao Mário Antunes Varela pelas conversas que tivemos e que me fizeram perceber outra realidade desta crise.

Agradeço ao Henrique Burnay com quem sempre partilhei as minhas dúvidas, desde o primeiro dia em que decidi que a minha tese seria em Relações Internacionais, sobre este tema em concreto e a forma como o iria fazer. Agradeço as horas em que conversámos, partilhámos e discutimos várias e diferentes perspectivas da crise dos refugiados, sempre pautadas por uma elevada qualidade de discussão.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

A todos os meus amigos que me apoiaram nas minhas missões de voluntariado e me incentivaram na elaboração desta dissertação fica aqui o meu muito obrigado.

Por último, fica o meu eterno agradecimento à minha Mãe que com enorme orgulho iria ler esta dissertação de mestrado.



Índice

Introdução.....	pag.11
Refugiados, migrantes e a imigração ilegal, a perspectiva internacional e europeia. Podemos classificar este fluxo?.....	pag. 16
O Sistema Europeu de Asilo, Imigração e Protecção de Refugiados.....	pag.28
Breve referência à política externa da União Europeia, sua evolução e análise da situação actual.	
Breve referência às relações UE – Turquia. Breve análise da situação política da Turquia, últimos acontecimentos. Breve referência as relações EU/Médio Oriente e Síria.....	pag.34
A Crise dos Refugiados.....	pag.54
Como tem a União Europeia respondido a esta Crise?.....	pag.59
Declaração União Europeia-Turquia relativa à Crise dos Refugiados do Médio Oriente.....	pag.88
Conclusões.....	pag.132
Bibliografia.....	pag.148



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

«No one puts their children in a boat
unless the water is safer than the land»

“Home”, Warsan Shire



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Abreviaturas:

CE: Comissão Europeia

CEE: Comunidade Económica Europeia

CEAS: *Common European Asylum System*

CFSP: *European Union Common Foreign and Security Policy*

CSDP: *Common Security and Defence Policy*

EASO: *European Asylum Support Office*

EBCG: *European Border and Coast Guard*

EM: Estado Membro

EU: *European Commission*

EEC: *European Economic Community*

EEAS: *European External Action Service*

EUROPOL: *European Union Police Cooperation Agency*

EUROJUST: *European Judicial Cooperation Agency*

FRONTEX: *European Border and Coast Guard Agency*

HG: *High Representative*

HRW: *Human Rights Watch*

GAMM: *Global Approach to Migration Mobility*

IMO: *International Migration Organization*

ONG: Organização Não Governamental

PE: Parlamento Europeu

UE: União Europeia

UNHCR: *United Nation High Commissioner for Refugees*



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Introdução

Em Abril de 2016 o Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, refere-se à crise dos refugiados como um desafio de uma grandeza extrema, que assume uma natureza perpétua e multidimensional, qualquer coisa como o que poderíamos chamar de uma história interminável¹.

No ano de 2015, a União Europeia viu-se a braços, a par com a Crise das Dívidas Soberanas, com o início de uma grave crise humanitária, política e social a chamada “Crise dos Refugiados”, oriundos do Médio Oriente.

Em consequência da guerra na Síria e no Iraque, da guerra civil no Afeganistão, do regime ditatorial na Eritreia ou das pressões políticas, religiosas e de violações dos direitos humanos realizadas pelo autoproclamado Estado Islâmico, a instabilidade política vivida no Médio Oriente já produziu um dos maiores fluxos migratórios para a Europa, desde o fluxo migratório gerado pela Segunda Grande Guerra Mundial².

Em 2015, de acordo com dados do UNHCR, mais de um milhão de refugiados e migrantes atravessaram o Mar Mediterrâneo com destino à Europa, principalmente com entrada na Grécia

¹ «Donald Tusk says EU migrations crisis is ‘never-ending’», Abril de 2016, consultado em www.politico.eu.

² «A total of about 60 million Europeans became refugees during the entire World War II period. According to the United Nations, a million people had yet to find a place to settle by 1951, more than five years after the fighting stopped.» In « This Is What Europe’s Last Major Refugee Crisis Looked Like», consultado em www.time.com.



e Itália, em pequenas e inseguras embarcações e dos quais se estima existirem 3.735 pessoas desaparecidas, mortas por afogamento.³

Contrapondo com os 75,000 refugiados e migrantes registados no ano de 2014 assistimos a um aumento de 83% de entrada destas pessoas em território europeu no ano de 2015⁴.

Deste fluxo migratória 84% dos que chegaram à Europa eram de países como a Síria (um em cada dois), seguido de países como o Afeganistão (20%), e Iraque (7%)⁵. Tendo-se ainda registado a entrada de refugiados e migrantes de outros países como a Somália, Iraque e Sudão.

Se até 2015 a grande maioria de refugiados e migrantes escolhia Itália como país de entrada em território europeu, a partir de 2015 esta situação altera-se. Durante os primeiros seis meses de 2016, 67,500 pessoas chegaram a Itália, por contraposição às 68,000 pessoas que chegaram às ilhas Gregas⁶.

A maioria dos refugiados e migrantes que entraram por Itália tinham a sua origem da Eritreia (25%), Nigéria (10%), seguidos da Síria (7%) e Gâmbia (6%). Quanto à Grécia registámos 57% vindos da Síria, 22% do Afeganistão e 5% do Iraque.⁷

Em 2015 começa o início da crise dos refugiados, sírios, na Grécia e na Europa.

Se o ano de 2015 foi o início da crise, o ano de 2016 foi o ano da sua confirmação.

Só no primeiro trimestre de 2016, de Janeiro a Março, entraram na Europa, por mar, 171.132 migrantes e refugiados, dos quais 151.452 entraram em território europeu, pela Grécia. À data

³ Jonathan Clayton, Hereward Holland, «Over one million sea arrivals reach Europe in 2015», UNHCR, Dezembro 2015.

⁴ «The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees», Julho de 2015, UNHCR.

⁵ Jonathan Clayton, Hereward Holland, «Over one million sea arrivals reach Europe in 2015», UNHCR, Dezembro 2015.

⁶ «The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees», Julho de 2015, UNHCR.

⁷ *Idem, Ibidem*



mais de 156.900 pessoas entraram na Europa, tendo sido registadas mais de 2.800 mortes no Mar Mediterrâneo.

Deste enorme fluxo de pessoas 90% dos que entraram em território europeu, pela Grécia, têm a sua origem na Síria, Afeganistão e Iraque.⁸ Só no início de 2016 estima-se que, diariamente, cerca de 2.000 pessoas chegaram a território grego.⁹

Para além dos que entraram na Europa por mar, estima-se que 34.000 entraram na Europa via Turquia para a Bulgária e Grécia, por terra.¹⁰

Itália e Grécia viram-se incapazes de oferecer respostas sociais, logísticas e legais para análise e processamento de tantos pedidos de asilo e de fornecer ajuda para lidar com este enorme fluxo de pessoas, bem como incapazes de accionar os devidos meios de patrulha para missões de resgate.

Perante estas dificuldades a União Europeia cria os chamados *Hotspots*¹¹ na Grécia e Itália, como forma de ajudar estes países a lidar com este enorme fluxo migratório.

⁸ «Regional Refugee and Migrant Response Plano for Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkn Route», Janeiro-Dezembro de 2016, UNHCR.

⁹ *Idem, Ibidem*

¹⁰ Jonathan Clayton, Hereward Holland, «Over one million sea arrivals reach Europe in 2015», UNHCR, Dezembro 2015.

¹¹ Estes Hotspots, operacionais desde 15 de Julho de 2015, conjugam os serviços da European Asylum Support Office (EASO), da European Union Border Agency (FRONTEX), da European Union Police Cooperation Agency (EUROPOL) e da European Judicial Cooperation Agency (EUROJUST), ajudando, exceccionalmente, estes Estados-Membros a lidar com esta Crise de Refugiados, no cumprimento das suas obrigações e compromissos legais: comunitárias e internacionais.

Estes serviços da União Europeia conjugando esforços procedem o mais rapidamente possível à identificação, registo e recolha de impressões digitais destes migrantes e refugiados, por um lado. E por outro, contribuem para a implementação de medidas de recolocação de refugiados com necessidade de protecção internacional, sendo estes recolocadas em outros países da União Europeia que aí darão início ao seu processo de asilo. Estes Hotspots têm capacidade para acolher, aproximadamente, cerca de 1.500 pessoas, tendo excedido, actualmente, a sua capacidade de lotação. Em Itália estão instalados em Lampedusa, Pozzallo, Taranto e Trapani. Na Grécia estão instalados em Lesbos, Chios, Samos, Lemos e Kos. In «The Hotspot Approach to Managing Exceptional Migratory Flows», Comissão Europeia.



Não terminando a “sua viagem” com a chegada à Grécia ou Itália, milhares de migrantes e refugiados rumam ao Norte da Europa, pelo que 2015 foi, igualmente, marcado pela reabertura da chamada Rota Migratória dos Balcãs (constituídas pela Albânia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Grécia, Macedónia, Montenegro, Sérvia, Croácia, Kosovo, Roménia, Eslovénia e Áustria). No entanto, a Fevereiro de 2016 com o restabelecimento de restrições fronteiriças entre a Croácia, Macedónia e Grécia, esta Rota foi, oficialmente, fechada a 8 de Março de 2016. Como que “encurralados” na Grécia, que se vê a braços com a permanente entrada de mais migrantes e refugiados, a 18 de Março do presente ano a UE negocia e chega a acordo com a Turquia, na aplicação de uma Declaração tendo em vista diminuir este fluxo migratório, focada no fluxo Sírio (o de maior dimensão), com destino à Europa.

Ora, é esta Declaração que nos propomos analisar em detalhe, olhando para todos os seus preceitos, os problemas legais, tendo em conta o Direito Internacional e o Direito Comunitário que levanta, os problemas humanitários que a sua aplicação coloca e as consequências políticas para a União Europeia, tendo em conta o grau de eficácia desta Declaração na resolução desta Crise, bem como, o balanço da sua aplicabilidade.

A crise dos refugiados veio abrir feridas no sistema europeu político e institucional. Abriu feridas em diversas áreas da União: no seu ordenamento jurídico, na sua capacidade de resposta à crise, mas é, em especial, em dois Princípios comunitários fundamentais onde as feridas foram maiores e mais profundas: no Princípio da Solidariedade e Partilha de Responsabilidades entre EM e no Princípio da Livre Circulação de Pessoas.¹²

¹² Patrick Kingsley, «The New Odyssey – The Story of Europe’s Refugee Crisis», 2016, in The Guardian.



No entanto, até à assinatura desta Declaração a 18 de Março de 2016, a União Europeia adoptou medidas numa tentativa de diminuir, controlar ou resolver o fluxo migratório com destino à Europa, assim como resolver a permanência em território europeu de milhares de refugiados e migrantes – a adopção da Agenda para as Migrações e os Planos de Recolocação e Reinstalação de refugiados.

No entanto, as soluções propostas e implementadas não foram capazes de resolver o problema com que a Europa se defronta – como responder, no respeito pelos direitos humanos, a este enorme fluxo migratório, sem colocar em causa o sistema europeu e o respeito pelo Direito Internacional e sem deixar que mais pessoas morram no Mar Mediterrâneo?

No nosso entender, a União assentou a sua política de resolução da crise em três domínios de acção: os Programas de Recolocação e de Reinstalação de Refugiados e a Declaração com a Turquia.

É esta política, repartida nestas três áreas que nos propomos analisar, em detalhe.

No entanto, se com a assinatura da Declaração com a Turquia a opinião pública deixou de ser inundada por notícias com imagens de barcos com refugiados e migrantes que chegam à Europa, com notícias de naufrágios em alto mar ou de bandos de migrantes e refugiados que atravessam o território europeu, não será por isso que este fluxo se encontra extinto. Mesmo com a Declaração EU-Turquia haverá sempre quem esteja disposto a correr riscos e a chegar, de forma clandestina, à Europa, colocando-se nas mãos das redes clandestinas.¹³

¹³ «Regional Refugee and Migrant Response Plano for Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkan Route», Janeiro-Dezembro de 2016, UNHCR.



Refugiados, migrantes e a imigração ilegal, a tutela internacional. Como podemos classificar este fluxo?

Quem constitui este enorme fluxo migratório? Quem são estas pessoas? Refugiados, migrantes ou imigrantes ilegais? Podemos, de alguma forma, classificar este fluxo migratório?

A importância da classificação deste fluxo migratório e a classificação de cada pessoa numa destas categorias assume extrema importância porque tem consequências directas e imediatas na vida destas – a classificação do estatuto de refugiado ou de migrante fornece níveis de protecção diferentes, aplicação de regras de Direito diferentes e, conseqüentemente, tutelas diferentes. No entanto e porque este fluxo não é homogéneo, a sua classificação é de extrema dificuldade, uma vez que temos pessoas diferentes e com diferentes motivações.

Como classificar cada uma destas categorias?

Começemos pelo conceito de refugiado e pelo seu enquadramento legal, no contexto internacional.



As reflexões contemporâneas sobre refugiados começam na sombra do Holocausto. Muitas das preocupações com os Judeus na altura são preocupações dos actuais requerentes de asilo.¹⁴

Quando olhamos para a crise dos refugiados e se para este fluxo migratório lhe devemos ou não atribuir o estatuto de Refugiado, seguimos de perto a consideração que Joseph H. Carens faz a propósito do regime Nazi e dos Judeus perseguidos: e se se aplicasse aos Judeus que fugiram do Regime Nazi?¹⁵

Esta pergunta levanta várias questões que importa analisar, em detalhe. Entre elas, por que razão devem as Democracias aceitar refugiados? Quais os critérios para a atribuição do Estatuto de Refugiado? Quais os seus fundamentos, princípios orientadores e suas exclusões?

H. Carens encontra, pelo menos, três razões políticas por que devem as Democracias aceitar refugiados. A primeira prende-se com uma razão de causalidade, ou seja, a razão pela qual existem refugiados e a razão pela qual as pessoas não se sentem seguras nos seus países de origem prende-se com acções, directa ou indirectamente, levadas a cabo por outros Estados. Há uma causalidade entre a necessidade de fugir e a actuação dos Estados, no âmbito do desenvolvimento da sua política internacional.¹⁶

A segunda razão prende-se com questões de natureza humanitária, ou seja, os Estados democráticos têm o dever de admitir refugiados porque estas pessoas têm uma necessidade urgente de um sítio/Estado seguro onde viver e os Estados Democráticos fornecem-lhes esse mesmo nível de protecção – existe um compromisso em ajudar as pessoas com reais necessidades de protecção.¹⁷

¹⁴ Joseph H. Carens, «The Ethics of Immigration», Oxford, 2013.

¹⁵ *Idem, Ibidem.*

¹⁶ Joseph H. Carens, «The Ethics of Immigration», Oxford, 2013.

¹⁷ Joseph H. Carens, «The Ethics of Immigration», Oxford, 2013.



Por último, esta obrigação decorre dos pressupostos do sistema de organização e funcionamento do Estado contemporâneo, isto é, porque o sistema estatal actual atribui às pessoas Estados, os Estados colectivamente têm a responsabilidade de ajudar aqueles para quem essa atribuição é impossível ou se mostre desastrosa. O dever de admitir refugiados nasce de uma obrigação, colectiva de Estados, e de uma responsabilidade que os Estados democráticos têm de colmatar as falhas de outros Estados.¹⁸

Mas como podemos determinar a natureza e o alcance deste dever dos Estados Democráticos?

É, desta forma e seguindo de perto as considerações de H. Carens, que quando olhamos para o que são os Refugiados há quatro questões básicas que se levantam.

Em primeiro lugar, que pessoas devemos considerar como refugiado? Em segundo, o que é devido, por um Estado democrático, a um refugiado? Deve o refugiado receber uma oportunidade de construir uma nova vida nesse Estado acolhedor? Em terceiro lugar, qual é a natureza e a obrigação dos estados democráticos em aceitarem a presença de refugiados no seu território? E, por fim, existem limites à obrigação de aceitar refugiados e, se sim, quais?¹⁹

O regime jurídico internacional que enquadra o Estatuto de Refugiado e determina os critérios para a sua atribuição e seu regime de exclusão é-nos dado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados ou Convenção de Genebra, adoptada a 28 de Julho de 1951 e que entrou em vigor a 22 de Abril de 1954 e do seu Protocolo Adicional de 1967, assinado a 31 de Janeiro de 1967, tendo entrado em vigor a 4 de Outubro do mesmo ano.

¹⁸ *Idem, Ibidem.*

¹⁹ *Idem, Ibidem.*



De acordo com estes instrumentos legais internacionais, os Estados Democráticos, consignatários da Convenção de Genebra sobre o Estatuto de Refugiado, admitem refugiados de duas formas distintas: pela reinstalação e pela garantia de asilo.

A reinstalação de refugiados acontece quando um Estado selecciona pessoas que se encontram fora do seu território, estando, geralmente, na alçada das Nações Unidas, oferecendo-lhes uma nova “casa”. No entanto e como nos diz Carens, não existe uma obrigação dos Estados em aceitarem refugiados ao abrigo do processo de reinstalação. Os Estados que o fizerem serão considerados generosos, mas aqueles que o recusarem não violam nenhuma norma geral. Por esta razão é que a Reinstalação não é vista como uma obrigação moral que condicione os Estados na definição da sua política de imigração.²⁰

A concessão de asilo constitui a outra forma de os Estados democráticos admitirem refugiados, no seu território. Neste caso, cada Estado, posteriormente, legisla no sentido de acolher no seu ordenamento jurídico as disposições legais internacionais constantes da Convenção de Genebra.

Por princípio, qualquer pessoa que requeira a um Estado o estatuto de refugiado, a este é-lhe dado o direito a uma audiência para determinação da validade ou não do seu pedido. É por esta razão e numa tentativa de cumprir com os seus compromissos internacionais, mas limitando a entrada de refugiados e migrantes, que muitos Estados adoptam políticas legislativas no sentido de prevenir a chegada de refugiados e o seu conseqüente pedido de asilo. De entre estas políticas destacamos a mais comum, políticas mais restritivas de atribuição de vistos.

Então, como é que podemos definir o que é um Refugiado?

²⁰ *Idem, Ibidem.*



Olhemos para o que nos diz a Convenção de Genebra na sua definição de Refugiado- «Qualquer pessoa que 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.»²¹

Neste sentido, são considerados refugiados todas as pessoas que fogem de um conflito armado ou de perseguição, atravessando as fronteiras do seu país em busca de segurança noutro Estado, encontrando-se, posteriormente, sob a protecção da UNHCR e de outras organizações internacionais.

Refugiados são aqueles a quem lhe sendo negado o seu pedido de asilo correm perigo de vida.²²

Quais são, assim, os critérios determinantes para a atribuição do estatuto de refugiado?

O Direito Internacional exige mais do que a simples demonstração da existência de uma perseguição. «A pessoa que exerce o seu direito de solicitar o estatuto de refugiado tem de temer ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (...) Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da protecção do país de que é nacional, não será considerada privada da protecção do país de sua nacionalidade.»²³

²¹ Artigo nº1, alínea 2) da Convenção de Genebra.

²² «Refugee or Migrante? Word choice matters», Adrian Edwards, consultado em www.unhcr.org

²³ In *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, ONU, 1951.



O facto que releva nesta classificação é que mais relevante do que a fonte da ameaça, releva antes o grau da ameaça e a medida da violação dos direitos humanos que esta ameaça constitui.²⁴

Por forma a alargar o conceito de refugiado, atribuindo-o a um maior número de pessoas e aumentando a protecção, o UNHCR «também reconhece como refugiados todos aqueles que se encontram fora do seu país de origem e na incapacidade de aí poderem regressar devido à existência de uma séria e indiscriminada ameaça às suas vidas, integridade física ou à sua liberdade.»²⁵. No fundo, o que aqui se pretende é salvaguardar os direitos humanos/fundamentais, previstos na Carta dos Direitos Fundamentais das Nações Unidas, a estes indivíduos.

No entanto, um dos cinco critérios que mais dúvidas levanta para a atribuição do estatuto de refugiado prende-se com o que se entende por “opinião política”, pois sendo este um conceito indeterminado, a Carta não o define, nem estabelece os seus parâmetros.²⁶

Isto porque nem todas as opiniões são de natureza política. Neste sentido, o UNHCR oferece uma visão do termo opinião política, no contexto das suas orientações para medidas de asilo a crianças, este define que uma opinião política pressupõe que o requerente do estatuto de refugiado tenha assumido posições políticas não toleráveis pelas autoridades do seu país ou pela

²⁴ In Joseph H. Carens, «The Ethics of Immigration», Oxford, 2013.

²⁵ «also recognizes as refugee persons who are outsider their country of nationality or habitual residence and unable to return there owing to serious and indiscriminate threats to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence or events seriously disturbing public order.» *Idem, Ibidem*

²⁶ James C. Hathaway, «Special Feature Seventh Colloquium on Challenges in International Refugee Law», Michigan Journal of International Law, volume 37, N.º 2, 2016.



sociedade e que constituem críticas à generalidade das políticas aceites e das tradições do seu país.²⁷

Quando um Estado atribui o estatuto de refugiado a um determinado indivíduo quais são os seus direitos ou o que lhe é devido por esse Estado?

A primeira de todas as preocupações para com estes indivíduos é que lhes seja garantida a sua protecção e segurança, garantindo o exercício dos seus direitos humanos. Tendo em conta o facto de que os refugiados não poderem regressar ao seu país de origem, precisando de um novo lugar onde recomeçar a sua vida, a Convenção de Genebra constrói o direito de pertença do refugiado ao Estado de acolhimento.

No entanto, este direito de pertença não é um direito à cidadania.

Como nos explica Gonçalo Matias, em “Migrações e Cidadania”, «a cidadania corresponde ao vínculo que liga um indivíduo a determinada comunidade política. Esse vínculo traduz-se numa afinidade estreita, assente em critérios de conexão, que justificam o acesso a direitos próprios dos membros da comunidade (...) A cidadania é, neste sentido, a qualidade de membro de uma determinada comunidade, facultando, conseqüentemente, a titularidade de um conjunto de direitos. (...) As constituições modernas não podem recusar direitos fundamentais a estrangeiros apenas porque não possuem a qualidade de cidadãos. A pessoa humana sobrepõe-se à cidadania enquanto critério de atribuição de direitos fundamentais. Os direitos de cidadania

²⁷ «a claim based on political opinion presupposes that the applicant holds, or is assumed to hold, opinions not tolerated by the authorities or society and that are critical of generally accepted policies, traditions or methods.» James C. Hathaway, «Special Feature Seventh Colloquium on Challenges in International Refugee Law», Michigan Journal of International Law, volume 37, N.º 2, 2016.



ficam, assim, reduzidos àqueles direitos que possuam uma ligação incindível ao estatuto de cidadão, como os direitos políticos e o direito de livremente entrar e sair do território»²⁸.

Por seu turno, a Convenção de Genebra atribuí aos refugiados que se encontram no Estado de Acolhimento direitos que lhes permitam a sua melhor integração na sociedade em que estão acolhidos – um claro exemplo destas medidas de integração é o direito de acesso ao mercado de trabalho, como dispõe a Convenção - «os Estados Contratantes darão a todo o refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma actividade profissional assalariada.»²⁹

A Convenção de Genebra facilitando a integração de um refugiado, sem possibilidade de regresso ao seu país de origem, e tão boa quanto possível no país de acolhimento, concede outros direitos de onde destacamos direito de aquisição de propriedade³⁰, protecção da propriedade industrial³¹, direitos de associação, aos refugiados que residam regularmente no seu território³², direito de estar em Juízo³³, direito à educação³⁴ e direito a assistência pública³⁵.

A Convenção e o seu Protocolo Adicional assentam em dois grandes princípios essenciais: estabelece o Princípio do *Non-Refoulement* (onde nenhum país deve expulsar ou “devolver” um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde este

²⁸ «Migrações e Cidadania», Gonçalo Saraiva Matias, edições Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.

²⁹ Artigo 17.º - Profissões Assalariadas, Convenção de Genebra.

³⁰ Artigo 13.º da Convenção de Genebra.

³¹ Artigo 14.º da Convenção de Genebra.

³² Artigo 15.º da Convenção de Genebra.

³³ Artigo 1.6º da Convenção de Genebra.

³⁴ Artigo 22.º da Convenção de Genebra.

³⁵ Artigo 23.º da Convenção de Genebra.



sofra de perseguição ou restrição dos seus direitos e a sua vida e liberdade estejam ameaçadas) e, por fim, o Princípio de que os Refugiados são aceites pelos Estados.³⁶

A Convenção estabelece, por seu turno, três situações em que não é atribuído o estatuto de refugiado:

1. Quando uma pessoa cometeu crimes, na sua maioria contra a paz e, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (artigo 1º, parágrafo f, alínea a);
2. Quando uma pessoa cometeu crimes graves de direito comum fora do país de refúgio antes de ser admitido como refugiado (artigo 1º, parágrafo f, alínea b);
3. Os actos praticados por quem pede asilo tenham sido contra os princípios básicos das Nações Unidas (artigo 1º, parágrafo f, alínea c).

Se estas excepções não estiverem presentes, todos os Estados que ratificaram a Convenção e o seu Protocolo Adicional têm de aceitar o pedido de asilo, estando automaticamente, proibidos da prática do *Refoulement*.

A Convenção e o Protocolo asseguram, desta forma, que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e de gozar de refúgio noutra país.

No entanto, não é apenas a Convenção de 1951 que estabelece o Princípio do *Non-Refoulement*. A Carta das Nações Unidas Contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, também o estabelece. Juntamente com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, estes dois documentos servem de instrumentos legais que

³⁶ Cintia Balogh, «International Refugee Law and the European Union's Refugee Protection: A Study on the *Ius Cogens* Norm of *Non-Refoulement*», in Institute for International Political Economy Berlin, n.º 49/2015.



oferecem referências mais concretas nas áreas onde a Convenção de Genebra e o seu Protocolo são omissas ou menos claras.³⁷

Olhando agora para a figura do migrante consideraremos migrante todos aqueles que escolheram sair do seu país de nacionalidade ou residência habitual, não por causa da existência de uma ameaça às suas vidas, mas apenas como forma de melhorarem a sua qualidade de vida, na procura de melhores condições de trabalho, educação ou de reunificação familiar. Ao contrário dos refugiados, onde estes não podem regressar aos seus países de origem pois aí sofrem ameaça à sua vida, os migrantes caso decidam regressar continuam a poder se salvaguardar da segurança concedida pelo seu Estado³⁸.

«A única razão pela qual os migrantes arriscam as suas vidas é a procura de melhores condições. A precariedade da situação a que se sujeitam revela que não será certamente a protecção de um ou outro direito social a motivar o seu desejo de migrar, antes sim o desespero a que chegaram em resultado da situação económica vivida no seu país de origem.»³⁹

Desta forma, os migrantes são acolhidos de acordo com as regras do direito interno do Estado em que se encontrarem e de acordo com as suas próprias políticas de asilo. De onde se exclui a aplicação da Convenção de Genebra.

No entanto, não é a classificação de migrante que lhes retira qualquer nível de protecção legal. O direito internacional continua a salvaguardar os seus direitos fundamentais, através da Carta Universal dos Direitos do Homem.

³⁷ «Serve not only as guidance, but also as complementary treaties to be followed in those areas where the Convention and the Protocol do not give precise reference.», Cintia Balogh, «International Refugee Law and the European Union's Refugee Protection: A Study on the *Ius Cogens* Norm of Non-Refoulement», in Institute for International Political Economy Berlin, n.º 49/2015.

³⁸ «Refugee or Migrant? Word choice matters», Adrian Edwards, consultado em www.unhcr.org

³⁹ «Migrações e Cidadania», Gonçalo Saraiva Matias, Ed. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.



Paralelamente à realidade dos migrantes e refugiados, devemos olhar para o que é a imigração ilegal, que é outra realidade diferente.

«A imigração ilegal implica diversas consequências negativas, quer para os migrantes, quer para os países de acolhimento. Do ponto de vista humanitário, os migrantes são sujeitos à exploração brutal de redes de imigração clandestina que lhes extorquem quantias substanciais a troco de transporte em condições deploráveis. (...) Nem sempre é reconhecida aos imigrantes ilegais a plenitude dos seus direitos humanos. E mesmo quando esse reconhecimento existe, não se encontram garantidos os meios para o seu exercício. Com efeito, um imigrante ilegal que pretenda exercer um direito social reconhecido por determinado Estado poderá vir a sofrer as consequências desse exercício, uma vez que irá expor o seu estatuto ilegal às autoridades.»⁴⁰

Apesar de não serem excluídos os direitos fundamentais a estas pessoas a questão que se coloca já não é o da titularidade dos seus direitos, antes sim o do seu exercício, uma vez que e tal como sublinha Gonçalo Matias «pende permanentemente sobre o imigrante ilegal o risco de deportação.»⁴¹

Neste sentido, não é o facto de estas pessoas serem titulares de determinados direitos que significa que os possam exercer, uma vez que existe o receio de serem apanhados pelas autoridades do país onde se encontram, receio esse permanente.⁴²

No caso dos imigrantes ilegais estamos perante pessoas que abandonam o território do seu Estado de origem e entram, ilegalmente, no território de outro Estado, podendo se manter por

⁴⁰ «Migrações e Cidadania», Gonçalo Saraiva Matias, Ed. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.

⁴¹ «Migrações e Cidadania», Gonçalo Saraiva Matias, edições Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.

⁴² «The Ethics of Immigration», Joseph H. Carens, Oxford, 2013.



um longo período de tempo, estando sujeitas ao direito interno do Estado que integraram, de forma ilegal.

Quando olhamos para a crise de refugiados na Europa que crise é esta? De Refugiados? Migrantes?

Seguindo de perto a opinião de Adrian Edwards, em “Refugee or Migrant? Word choice matters” – nesta crise de refugiados «estamos perante as duas categorias. A grande maioria das pessoas que chegaram a Itália e à Grécia são oriundos de países em guerra ou que são considerados os actuais ‘produtores de refugiados’ e para quem a protecção internacional é uma questão de vida ou morte. No entanto, outros tantos são de outros países e, nesse caso, a utilização da expressão migrante parece ser a mais correcta. O UNHCR utiliza a expressão conjunta refugiado-migrante quando se refere a movimentos de pessoas onde se pensam existirem ambas as categorias de refugiado e migrantes e que tenham fugido dos seus países de origem.»⁴³

Desta forma e seguindo de perto a consideração do UNHCR, consideraremos que este fluxo migratório é constituído, simultaneamente, por refugiados e migrantes, os quais devem merecer o melhor e mais adequado tratamento, no respeito integral pelos seus direitos humanos, tutelados pelo Direito Internacional, comunitário e interno de cada Estado.

⁴³ «in fact, they happen to be both. The majority of people arriving this year in Italy and Greece especially have been from countries mired in war or which are considered to be ‘refugee-producing’ and for whom international protection is needed. However, a smaller proportion is from elsewhere, and for many of these individuals, the term ‘migrant’ would be correct. At UNHCR we say ‘refugees and migrants’ when referring to movements of people by sea or in other circumstances where we think both groups may be present.» «Refugee or Migrant? Word choice matters», Adrian Edwards, UNHCR.



O Sistema Europeu de Asilo, Imigração e Protecção de Refugiados

A crise dos refugiados foi reveladora, desde o seu início, das falhas do sistema europeu no encontro de uma resposta colectiva a esta crise.⁴⁴ Esta revelou não só as falhas do sistema europeu de política de migração e de asilo, como demonstrou a inexistência da aplicabilidade do Princípio da Solidariedade entre EM.

Com esta crise ficou claro que para alguns EM não estamos perante uma crise da União e, conseqüentemente, com a necessidade de uma resposta global, mas antes perante um problema a lidar pelos países que se viram a braços com a entrada de milhares de refugiados e migrantes e, conseqüente, aumento de pedidos de asilo, os países fronteira da União, Itália e Grécia.

Perante estas condições à União restou-lhe tão só a apresentação e implementação de medidas de curto-prazo e como tal, sem capacidade para responder, com a eficácia exigida, a esta grave crise humanitária.

No entanto, vejamos como se foi desenvolvendo a definição da política de migração e de asilo dentro da União.

⁴⁴ Raphaëlle Faure, Mikaela Gavas e Anna Knoll, in «Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy», European Centre for Development Policy Management, Dezembro de 2015.



Os primeiros passos da cooperação europeia, no âmbito da política de migração e de asilo, foram dados com assinatura do Tratado de Schengen, em 1985.⁴⁵

O Tratado de Maastricht, de 1992, criou do Terceiro Pilar da União – Justiça e Assuntos Internos, formalizando a cooperação nesta área, substituindo a até então cooperação informal intergovernamental.

Com o Tratado de Amesterdão, em 1999, há uma viragem na abordagem da UE onde a competência para legislar sobre matéria de política de migração e de asilo passa para a União, integrando ainda o Acordo de Schengen dentro dos tratados. No entanto, «esta atribuição de competências foi limitada e os EM mantêm-se no centro do poder decisório. Uma vez que a CE e os EM partilham de uma competência de iniciativa legislativa, o PE apenas goza de um direito de consulta e de votação final, onde no Conselho as votações são tomadas por unanimidade.»⁴⁶.

Em 2010, o Tratado de Lisboa introduz e clarifica alguns princípios no desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo e migração, introduzindo os princípios da solidariedade e do respeito pelos direitos humanos. O Tratado de Lisboa introduz uma clara distinção entre aquilo que são competências comunitárias e competências dos EM, mas sem conseguir que estas matérias fiquem unicamente na esfera da Comissão – as medidas que respeitam às migrações não afectam os EM na determinação do volume de pessoas a que estão dispostas a

⁴⁵ Primeiramente subscrito pela Bélgica, França, Alemanha e Holanda. O Tratado de Schengen entra em pleno vigor em 1995.

⁴⁶ «However, the extent of those competences remained limited in scope, and Member-States remained at the centre of much of the decision making – where the Commission and Member-States shared a competence in introducing legal proposals, the European Parliament only enjoyed consultation rights and voting in the Council was to take place unanimously», Raphaëlle Faure, Mikaela Gavas e Anna Knoll, in «Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy», European Centre for Development Policy Management, Dezembro de 2015.



aceitar vindas de países terceiros para os seus territórios na procura de trabalho, dependente ou não.⁴⁷

Apesar destas limitações foram dados alguns passos na harmonização da legislação dos diferentes EM em política de migração e de asilo, através de várias directivas comunitárias sobre política de vistos, de onde destacamos a importância da criação, em 2004, da *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of Member States of the European Union* (FRONTEX).

Por outro lado, com o Acordo de Schengen e a ausência de fronteiras físicas exigia, naturalmente, normas comunitárias em matéria de asilo. É assim que nasce a *Common European Asylum System* (CEAS)⁴⁸. O CEAS surge como mais uma tentativa de harmonização de legislação entre os diferentes Estados-Membros em matéria de pedidos de asilo. Por outro lado, com o CEAS e prosseguindo o Princípio de Solidariedade entre EM, a União cria um Fundo Comum – *EU External Border Fund* - para ajudar financeiramente os Estados a lidarem com fluxos migratórios nas suas fronteiras, a integrar pessoas não pertencentes à União e ajudar na aplicação de políticas de concessão de vistos.

Uma abordagem mais sistemática sobre o problema da migração e políticas de asilo surge, em 2011, com o *Global Approach to Migration Mobility* (GAMM)⁴⁹.

No entanto, a resposta da União Europeia à actual crise de refugiados não surge no âmbito das políticas definidas no GAMM, antes sim naquilo que ficou definido através da Agenda Europeia

⁴⁷ Artigo 79.º do Tratado de Lisboa.

⁴⁸ Para ajudar os Estados-Membros na aplicação e no cumprimento das suas obrigações decorrentes da CEAS foi criado a *European Asylum Support Office* (EASO).

⁴⁹ Um dos principais pilares do GAMM prende-se com os aspectos legais da migração e mobilidade dentro do espaço comunitário, na luta contra a migração ilegal e tráfico de pessoas, promovendo a protecção internacional e o desenvolvimento dos impactos dos fluxos migratórios.



para a Migração, adoptada em 2015, introduzindo uma abordagem que se estende a países fora do espaço comunitário, introduzindo ainda a *European External Action Service* (EEAS).

Constamos que a UE vive em permanente conflito entre as competências exclusivas e as partilhadas com os EM. Esta partilha de competências que leva a uma dificuldade na definição de uma política com uma abordagem global às questões da migração e política de asilo e, em consequência, gera uma multiplicidade de regimes e sistemas diferentes de EM para EM. Por outro lado, assistimos a uma multiplicidade de agentes e actores que aplicam, no terreno, a política de migração e de asilo comunitária.

Temos, assim, o papel desempenhado pela CE, pelo EEAS, pelo Conselho Europeu e pelo Parlamento Europeu. Onde, cabe à Comissão propor legislação (directivas), definir as linhas gerais da política de migração e asilo (tal como as definidas no GAMM) e negociar acordos em nome dos EM. Cabe ao EEAS assegurar a coerência na aplicação das diferentes políticas nas fronteiras da União e apoiar o papel desempenhado e desenvolvido pela CFSP e a CSDP. No Conselho Europeu é onde os EM vetam ou não o trabalho desenvolvido pela CE, assim como lhe atribuem mandato para negociar em seu nome com países terceiros. Por último, temos duas agências europeias com funções a desempenhar na área das migrações e políticas de asilo – a FRONTEX, responsável por controlar as fronteiras externas da União, levando a cabo missões de patrulhamento das suas costas marítimas e não só⁵⁰ e a EASO. Por fim, o Parlamento Europeu desempenha um papel menor nesta matéria, limitando-se à aprovação legislativa e à concessão de autorizações para a conclusão de negociações com países terceiros.

⁵⁰ No âmbito desta crise de refugiados destacamos duas importantes missões desenvolvidas pela FRONTEX: a TRITON e a Poseidon Rapid Intervention.



É assim que e como refere Raphaëlle Faure, Mikaela Gavas e Anna Knoll, a resposta da UE à crise dos refugiados foi sempre minada por dois factores essenciais: por um lado, um sistema de competências partilhadas que permitia aos EM prosseguir as suas políticas internas paralelamente à aplicação da política europeia. Por outro lado, a coexistência de demasiados actores que querendo ter um papel activo na definição da política europeia, muitas das vezes, têm competências que conflituam com as de outras agências.⁵¹

A UE sem capacidade para uma resposta global para um problema comunitário encontra-se perante o dilema de sem uma política que lhe permita gerir, de forma legal, a chegada de tantos requerentes de asilo à Europa, não deixa alternativa a estas pessoas se não encontrarem nas redes ilegais como forma de chegarem a território comunitário, onde aqui permanecem de forma ilegal.⁵²

É por isso que quando comparando com outros desafios com que a Europa se viu confrontada, Daniel Gros afirma: «no Euro, este sobreviveu porque existia uma instituição comunitária, o Banco Central Europeu, que foi capaz de actuar, e porque os EM tinham particular interesse em reconquistar o controlo dos bancos e do sistema.»⁵³

A par com a crise das dívidas soberanas, a crise dos refugiados é, porventura, um dos maiores desafios que se coloca à Europa, nos dias de hoje. Numa perspectiva interna: no sistema de protecção e pedido de asilo, protecção de refugiados, garantia dos direitos humanos,

⁵¹ Raphaëlle Faure, Mikaela Gavas e Anna Knoll, in «Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy», European Centre for Development Policy Management, Dezembro de 2015.

⁵² *Idem, Ibidem*

⁵³ «The euro did survive its crises because there was a common institution that was capable of acting, the European Central Bank, and partially because member states were willing to relinquish control over their banks in order to have a more stable system overall.», «Can Schengen survive?», 14 de Dezembro de 2015, Daniel Gros, Centre of European Policy Studies.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

salvaguarda do Espaço Schengen, assim como numa externa: nas relações com países terceiros, em especial e dado o desenrolar dos acontecimentos, com a Turquia e o Médio Oriente.

Chegámos ao momento em que nunca se mostrou tão importante e urgente a necessidade de uma resposta comum capaz de enfrentar e responder à chegada de tantos refugiados. Uma resposta que tem de ir ao encontro das obrigações da UE perante o Direito Internacional, perante o seu próprio ordenamento jurídico, respeitando a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, os Tratados da UE e a sua legislação ordinária.⁵⁴

⁵⁴ «The 2015 Refugee Crises in the European Union», Setembro de 2015, Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madeline Garlick and Violeta Moreno-Lax, Centre of European Policy Studies, n.º 332.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Breve referência à política externa da União Europeia, sua evolução e análise da situação actual. Breve referência às relações UE – Turquia. Breve análise da situação política da Turquia, últimos acontecimentos. Breve referência as relações UE/Médio Oriente e Síria.

Breve referência à política externa da União Europeia, sua evolução e análise da situação actual

Quando olhamos para a UE e a sua política externa temos de perceber a natureza, qualidade e características deste sujeito de política Internacional.



Como é que a UE actua e influencia, de acordo com os seus valores, a vida política internacional?

Tradicionalmente, são considerados actores de política internacional os Estados e as relações internacionais analisam os seus comportamentos e os motivos da sua actuação.⁵⁵ É assim que, «existindo num mundo de Estados e de relações entre estes, a UE veio alterar a normalidade tradicional das relações internacionais».⁵⁶

Neste sentido, quando a União Europeia decide intervir no cenário internacional, sem o uso ou recurso a poder militar (*hard power*), que pela sua natureza não o tem, a Europa faz uso daquilo a que Ian Manners chama de poder normativo.

Para Manners este poder normativo da UE tem sido «desenvolvido ao longo dos últimos cinquenta anos, através de uma série de declarações, tratados, políticas, critérios e condições»⁵⁷, os quais são «difundidos por seis vias: contágio, informação, procedimentos, transferência, difusão aberta e filtragem cultural.»⁵⁸

Mas qual o conteúdo deste poder normativo? «A União Europeia promove um conjunto normativo de princípios que vão ao encontro dos defendidos pelas Nações Unidas. São, essencialmente nove princípios normativos: Paz Sustentável, Liberdade, Democracia, Direitos Humanos, Estado de Direito, Igualdade, Sustentabilidade Social, Desenvolvimento Sustentável e Bom Governo».⁵⁹

⁵⁵ «Foreign Policy of the European Union: EU Foreign Policy - Myth or Reality», Federica Bindi e Jeremy Sapiro.

⁵⁶ «by existing in a world of states and the relations between them, the European Union changes the normality of 'international relations'», «The normative ethics of the European Union», Ian Manners, *International Affairs* 84: 1, 2008.

⁵⁷ «Normative power Europe: a contradiction in terms?», in *Journal of Common Market Studies*, vol.4, n.º 2, 2002.

⁵⁸ «A Europa no Mediterrâneo - O Processo de Bolonha (1995-2008)», Henrique Burnay.

⁵⁹ «EU promotes a series normative principles that are generally acknowledged within the United Nations system (...) the nine substantive normative principles are sustainable peace, freedom, democracy, human



Actuando no palco internacional e com recurso ao seu poder normativo a UE foi desenvolvendo a sua política externa e aplicando na sua actuação os princípios referidos.

Um das razões que levou à criação da UE prende-se com a necessidade de a colocar no palco das relações internacionais e, enquanto bloco e potência mundial, é vital que a Europa fale a uma só voz e actue como um todo.⁶⁰

Vejamos, então, como se foi desenvolvendo a política externa da União Europeia, com que meios, enquadramento e formato.

O Tratado de Roma, de 1957, não previa qualquer disposição específica quanto a matéria de política externa. No entanto, dispõe o Tratado de Roma que os EM devem contribuir, de forma harmoniosa, para o desenvolvimento do comércio mundial, para a abolição progressiva das barreiras e restrições ao comércio interno. Por forma a alcançar estes objectivos os EM acordam uma política comercial comum baseada em princípios comuns, em especial no que respeita às tarifas aduaneiras e na negociação e celebração de acordos de comércio.⁶¹

Com o primeiro alargamento da UE surge a Declaração de *Hague*, em Dezembro de 1969. Em 1972 Reino Unido, Dinamarca e Irlanda tornam-se membros da CEE. Na Noruega, apesar das negociações para a entrada, um referendo interno chumba a sua adesão à Comunidade, com 53,3% dos votos contra.

1974 ficou marcado pela criação e entrada de um novo sujeito da política externa europeia: o Conselho Europeu, órgão da então CEE, composto pelos Chefes de Estado e de Governo dos EM,

rights, rule of law, equality, social solidarity, sustainable development and good governance.», «The normative ethics of the European Union», Ian Manners, in *International Affairs* 84: 1, 2008.

⁶⁰ «European Union Foreign Policy: A Historical Overview», Federica Bindi, in *Foreign Policy of the European Union*.

⁶¹ *Idem, Ibidem*



pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, com a participação do presidente da Comissão Europeia.

Outro passo importante na definição da política externa da União Europeia foi a adopção da “Declaration on European Identity”, a 14 de Dezembro de 1973. O seu principal objectivo foi definir com maior clareza as relações e responsabilidades que a CE ocupava no comércio internacional. Assim os nove EM que compunham a então CE afirmam: que a construção da CE não é contra nenhum Estado ou bloco comercial, nem tão pouco inspirada no desejo ou aumento do poder europeu, no âmbito das relações internacionais. Antes pelo contrário, os Nove estavam convencidos que a CE iria beneficiar toda a comunidade internacional, contribuindo para o reforço das relações comerciais internacionais, onde os passariam a assumir uma política comum em matéria de política externa.⁶²

Mais tarde e com o fim das ditaduras em Espanha, Grécia e Portugal estes três países pedem a adesão à CE. Tendo Grécia integrado em 1981 e Espanha e Portugal em 1986.⁶³

Com este segundo alargamento a Europa torna-se a Europa dos Doze, onde a conquista pela implementação do mercado interno comum se torna o seu principal objectivo.

No entanto no que a política externa diz respeito, foi o Ato Único Europeu assinado em Fevereiro de 1986 que maiores resultados alcançou, até então. O Ato Único Europeu formaliza a cooperação intergovernamental na política externa, sem alterar a sua natureza ou métodos de operacionalização. Os EM passam a informar e consultar-se reciprocamente, por forma a

⁶² «European Union Foreign Policy: A Historical Overview», Federica Bindi, in *Foreign Policy of the European Union*.

⁶³ *Idem, Ibidem*



assegurar uma influência política coordenada, convergindo nas suas posições e na implementação das mesmas.⁶⁴

O Tratado de Maastricht assinado a 7 de Fevereiro de 1993 vem estabelecer a criação de um novo elemento para a prossecução da política externa da CEE – o CFSP, substituindo a *European Political Cooperation*, passando a constituir o segundo pilar dos três novos pilares da Comunidade.

O CFSP surge com o objectivo de ser a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União, promovendo a cooperação internacional, desenvolvendo e consolidando políticas de promoção da Democracia e do Estado de Direito, do respeito pelos Direitos Humanos e pelas Liberdades Fundamentais.⁶⁵

Em 1995 dá-se mais um passo no alargamento do espaço comunitário com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia, em Janeiro de 1995.

Com a queda do Império Soviético surgem novas oportunidades de alargamento a Leste sendo assinados acordos económicos e comerciais com a Hungria e Checoslováquia, em 1988, Polónia, em 1989, e com a Bulgária e Roménia em 1990.

O Tratado de Amesterdão assinado a Junho de 1997, entrando em vigor a 1 de Maio de 1999, tem três grandes objectivos: (a) criar uma Europa mais importante e influente aos olhos dos seus cidadãos; (b) tornar mais eficaz o seu processo decisório; (c) atribuir mais e maiores

⁶⁴ *Idem, Ibidem*

⁶⁵ *Idem, Ibidem*



responsabilidades à União na área da política externa, consolidando o seu papel nas relações internacionais.⁶⁶

Uma das maiores alterações no âmbito do CFSP, com o Tratado de Amesterdão, foi atribuir à União, pela primeira vez, uma cara na área da política externa – com a criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, que juntamente com o ministro dos Negócios Estrangeiros que lidera a presidência da União e um representante da CE passam a constituir a *Troika*, nas relações internacionais.⁶⁷

Por fim, o Tratado de Amesterdão passou a integrar o Acordo de Schengen no tratado, bem como passou a incluir os temas de asilo, imigração e controlo das fronteiras no primeiro pilar da UE.

Assinado a 26 de Fevereiro de 2001, entrando em vigor a 1 de Fevereiro de 2005, o Tratado de Nice dá mais um passo no alargamento do espaço comunitário e introduzindo alterações no funcionamento do CFSP.

A 1 de Maio de 2004, aderem ao espaço comunitário: Chipe, Eslovénia e Eslováquia, Estónia, Hungria, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia e República Checa, seguidos, em 2007, pela Bulgária e pela Roménia – passando à chamada Europa dos 27. Com este alargamento a necessidade de reforço da sua política externa surge suportada na sua capacidade de actuação autónoma em relação aos EM, suportada em forças militares credíveis dos EM, como uma forma de responder às crises internacionais⁶⁸.

⁶⁶ In «European Union Foreign Policy: A Historical Overview», Federica Bindi, in *Foreign Policy of the European Union*.

⁶⁷ *Idem, Ibidem*

⁶⁸ *Idem, Ibidem*



Em Dezembro de 2007, entrando em vigor em 2009, foi assinado o Tratado de Lisboa, onde o tema da política externa e de segurança comum foi um dos pontos mais discutidos. O Tratado de Lisboa vem definir o papel do CFSP no âmbito de todas as políticas comunitárias.

Uma grande inovação do Tratado de Lisboa foi a criação de um único actor de política internacional: a União Europeia.

O Tratado de Lisboa cria procedimentos especiais a serem seguidos na actuação do CFSP, deixando estas de ser votadas no PE, com base no processo de co-decisão, passando a ser votadas no Conselho, de acordo com a regra da unanimidade.⁶⁹ Cria, por outro lado, uma nova denominação para o organismo responsável pela política externa da União – o *High Representative for Foreign Security and Defense*. O Alto Representante - HR - passa a ser nomeado pelo Conselho Europeu, de acordo com a regra da maioria qualificada, e com o acordo do Presidente da Comissão Europeia, tornando-se este Vice-presidente desta. Por outro lado, o HR é presidente do Conselho de Relações Externas da União, com responsabilidade pela prossecução da política externa, assistido pelo EEAS (organismo constituído por diplomatas dos Estados-Membros, funcionários do Secretariado do Conselho Europeu e da Comissão).

No entanto, vital para o sucesso da função desempenhada pelo HR será o que se definir por quais as funções a desempenhar pelo EEAS, ou seja, qual o papel do HR junto dos serviços do Conselho com responsabilidades nas relações externas, que relações deve ter e manter com o EU Joint Situation Center (SitCen) e com o European Union Military Staff (EUMS), quantos

⁶⁹ In «The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon», Nicola Verola, in *Foreign Policy of the European Union*.



diplomatas deve ter ao seu serviço, se deve tratar de assuntos de protecção consular, se deve ter autonomia financeira, entre outros assuntos.⁷⁰

Apesar de tudo, o poder de iniciativa da CE para as questões da política externa diminuiu, onde do direito de iniciativa é entregue ao HR. Como consequência, a participação da Comissão no processo de tomada de decisões no âmbito da PESC no Conselho Europeu passa a ser meramente reactiva⁷¹

Apesar do Tratado de Lisboa ter realizados alterações significativas no âmbito do funcionamento da política externa da UE, o factor crucial que determinará o sucesso ou o falhanço da nova CFSP será a capacidade que o HR tiver na formação e criação de uma vontade política comum europeia no que respeita aos grandes assuntos das relações internacionais.⁷²

No entanto, mesmo com esta orgânica, será que existe de facto uma política externa comum? E é de facto possível que exista uma política externa comum?

Se com o Tratado de Lisboa a UE ficou apetrechada com os devidos instrumentos e instituições capazes de criar, desenvolver e prosseguir uma política externa comum temos de ter em conta que as estruturas são importantes para aliviar e facilitar os procedimentos, no entanto estas podem aliviar ou constrangê-los. O certo é que não garantem, em absoluto, que uma política comum seja efectivamente alcançada e aplicada.⁷³

⁷⁰ *Idem, Ibidem*

⁷¹ «The High Representative 3.0. Taking EU Foreign Policy to the Next Level», Maio de 2014, Niklas Helwig, The Finnish Institute of International Affairs, Paper 155.

⁷² «The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon», Nicola Verola, in *Foreign Policy of the European Union*.

⁷³ «Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?», Dieter Mahncke, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe, Abril de 2011.



É, desta forma, que a política externa e de segurança comum europeia é, primeiramente, ‘uma política de conveniência’, isto é, só existe política externa comum quando todos os EM estão de acordo relativamente ao mesmo assunto, quando não existem grandes interesses estratégicos envolvidos ou a política a que se chegou é baseada no menor denominador comum e que pouco compromete os respectivos EM.⁷⁴

Então que política externa europeia é desenvolvida pelo seu principal responsável? Qual o papel desempenhado pelo HR? Dieter Mahncke defende que o seu principal papel é «trabalhar com os EM atrás do palco principal, persuadindo-os a adoptarem uma mesma abordagem. Mas não existindo um resultado positivo e marcante da sua actuação, actuar atrás do palco principal significa que a política externa europeia não está no centro das preocupações. A UE está a construir um serviço de política externa comum que não actua como tal. O HR não é chamado de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União e as suas delegações não são denominadas de embaixadas. Esta situação é sustentável? É possível desenvolver uma política externa comum, capaz de defender os interesses da Europa no palco internacional, com base nestes pressupostos?»⁷⁵

O controlo dos Estados nas áreas das finanças públicas e da definição da sua política externa são dois pilares fundamentais da sua soberania, sendo a UE constituída por Estados soberanos,

⁷⁴ *Idem, Ibidem*

⁷⁵ «working on the member states behind the scenes, to persuade them to follow a common approach. (...) But if there is no marked policy outcome, acting only behind the scenes necessarily means that the EU foreign policy representative is not out front on the stage. (...) The EU is setting up a European Foreign service which is not called a foreign service. The HR is not named foreign minister and the Union delegations may not be labelled embassies. But is that sustainable? Is it possible to build a strong Europe, capable of defending its interests in the international arena, on such uncertain ground?, «Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?», Dieter Mahncke, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe, Abril de 2011.



podemos de facto definir, desenvolver e consolidar uma política externa europeia comum quando os seus membros têm relutância em abdicar destes pilares da sua soberania?

Se, por um lado, na área económica, os EM viram benefícios em entregar competências à UE e beneficiaram com o aumento da integração económica, chegando, inclusive, à introdução da moeda única, até ao momento, os EM não viram os benefícios efectivos em entregar nas mãos da UE o último pilar da sua soberania – a política externa - uma área onde, na sua maioria, os EM sentem que têm mais a perder do que a ganhar.

Seguindo de perto o pensamento de Dieter Mahncke, em «Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?», se queremos uma política externa com melhores instituições e mais determinada na sua acção, temos de melhorar os seus procedimentos e métodos decisórios. Não podemos ter uma política externa assente no conceito vago de 'vontade política', porque vontade implica resolução política, ou seja, os EM têm de facto de querer uma política externa comum, que, por sua vez, só pode ser baseada em mais unidade política. Esta unidade política deve basear-se no desenvolvimento de uma verdadeira sociedade civil de natureza europeia, no crescimento de lealdades transnacionais entre os EM e no aumento da consciência que o problema de um EM é um problema de toda a União.⁷⁶

Mas será que existe, de facto, esta 'vontade política', capaz de tornar o problema de um EM num problema de todos, capaz de atribuir à UE os mecanismos políticos necessários à implementação, desenvolvimento e prossecução de uma política externa comum? Será o caso da crise dos refugiados um claro sinal de que existe ou não essa 'vontade política'?

⁷⁶ «Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?», Dieter Mahncke, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe, Abril de 2011.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Dieter Manhncke, afirma claramente que não existe uma identidade europeia suficientemente sólida para construir a base de uma política europeia comum em momentos ou em áreas críticas.

Ora, se de tempo crítico falamos é quando falamos da crise dos refugiados. Será a UE capaz de lidar, a uma só voz, com esta crise e de encontrar uma resposta comum capaz de resolver ou minimizar o impacto da entrada destes milhares de refugiados, em território comum?

Apesar de tudo, nos passos que já foram dados é possível identificar princípios europeus na prossecução de uma política externa: a interpretação do mundo sob o olhar europeu projecta imagens e valores, claramente, marcados pela fé no progresso humano e no poder de um Estado de Direito, baseadas numa perspectiva liberal da política externa, que combina os princípios da democracia doméstica da 'paz perpétua', de Kant, com a fé dos efeitos positivos da regulação e do Direito Internacional de Grócio.⁷⁷

Breve referênciã ao processo de integração da Turquia na UE. Breve análise da situação política da Turquia, últimos acontecimentos

O início da história do processo de adesão da Turquia à União Europeia data de 14 de Abril de 1987, data em que a Turquia formaliza o seu pedido. Este processo tem sido marcado por avanços e recuos do lado turco e receios e expectativas do lado europeu.

⁷⁷ «Valuing Principles in European Union Foreign Policy», Sonia Lucarelli e Ian Manners, in «Foreign Policy of the European Union».



O longo e complicado processo de adesão da Turquia à União é resultado da sua própria história, resultado das suas diferenças culturais e dos avanços e recuos democráticos de que tem sofrido.

À Turquia tem-se-lhe pedido que progrida no sentido de realizar reformas que sustentem o Princípio da Liberdade, da Democracia, do Primado do Direito, do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais. Que legisle no sentido de consolidar de combate contra a tortura e tratamentos degradantes, e nas áreas que dizem respeito à liberdade de expressão, liberdade religiosa e direito das mulheres e minorias.⁷⁸No fundo, aproximar a Turquia dos ideais da Europa.

No entanto, do lado europeu existe o receio de integrar no espaço comunitário um país com as características da Turquia.

Com uma população de cerca 71 milhões de habitantes a integração da Turquia no espaço comunitário faria deste o país com mais população no seio da União⁷⁹. Como consequência deste volume populacional, a sua integração teria, desde logo, repercussões ao nível de representatividade política no seio das instituições comunitárias, seja no CE, no PE e demais instituições, relegando para segundo e terceiro lugar o papel actualmente desempenhado pelas actuais potências europeias, Alemanha e França.

Por outro lado, integrar a Turquia no espaço comunitário seria um desafio cultural e civilizacional para todos os europeus. A hipótese de partilhar o poder das capitais europeias, ocidentais de

⁷⁸ «EU Enlargement: The Challenge and Promise of Turkey», in *The Foreign Policy of The EU*, by Joseph S. Joseph.

⁷⁹ A título de exemplo, vejamos que aquando do alargamento de 2004, integraram no espaço comunitário dez países que totalizavam 75 milhões de habitantes. No alargamento de 2007, com a entrada da Bulgária e da Roménia, estes dois países totalizavam cerca de 30 milhões de habitantes.



tradição cristã com uma capital oriental islâmica é causa de enorme receio e cepticismo em muitos países europeus.⁸⁰.

Por isso é que quando falamos de processo de integração da Turquia no espaço comunitário coloca-se a eterna pergunta sobre se a Turquia é, ou não, culturalmente, Europa.

Mas este desafio pode ser encarado de duas perspectivas, ou se entende que as diferenças são tais que é impossível uma integração, ou se encara as diferenças como desafiadoras e, como tal, susceptíveis de criar de interesse, partilha e motivo de aproximação e não de afastamento.

A questão dos direitos dos Curdos tem, também, marcado sempre o processo de integração da Turquia. A posição da União é que deve ser prosseguida uma estratégia que alcance paz e prosperidade económica e social para que a população curda possa gozar, na plenitude, os seus direitos e liberdades.⁸¹ No entanto, nem sempre tem sido este o entendimento da Turquia quanto à questão Curda, mais ainda tendo em conta os acontecimentos mais recentes.

A localização da Turquia, que se situa no epicentro de reais e potenciais conflitos, é outro desafio para a política externa comunitária. Isto é, a possível adesão da Turquia ao espaço europeu aproxima a Europa de uma zona estratégica de conflitos e permanente tensões, pautada por fortes interesses energéticos.⁸²

Enquanto potência militar, a integração da Turquia no espaço comunitário faria desta a maior potência militar, o que levaria a enormes desafios no âmbito da definição de uma política externa comunitária. Por outro lado, a vontade e a capacidade da Turquia em responder à expectativas europeias, nas questões de segurança e defesa, são determinados por factores de

⁸⁰ «EU Enlargement: The Challenge and Promise of Turkey», in *The Foreign Policy of The EU*, Joseph S. Joseph.

⁸¹ *Idem, Ibidem*

⁸² *Idem, Ibidem*



política interna, tais como as relações poder civil e poder militar e face às dicotomias de poder secular e poder religioso.⁸³

Do ponto de vista económico, o nível de desenvolvimento da Turquia sendo baixo teria consideráveis impactos no orçamento comunitário. Como consequência, a Turquia passaria a receber muitos fundos comunitários para corrigir estas disparidades, em prejuízo de outros EM que os perderiam.

Por fim, temos o problema Chipre-Turquia. A Turquia, ao não reconhecer o Chipre como um estado soberano, um EM da União Europeia desde 2004, levanta uma série de problemas legais e conflitos políticos que cumpre ultrapassar. Em primeiro lugar e desde logo, uma questão de forma: como é que pode um país candidato assinar um tratado internacional com um bloco de países, no qual se encontra um país que este não o reconhece como Estado?⁸⁴

No âmbito da presente investigação assumem uma maior importância os recentes desenvolvimentos políticos na Turquia e o possível impacto que esses acontecimentos poderão ter na Declaração conjunta assinada entre a Turquia e a UE, no âmbito da crise dos refugiados, que adiante abordaremos em detalhe.

Ao fim de 11 anos como primeiro-ministro e sem poder candidatar-se a um quarto mandato como chefe do Governo, em 2014, Recep Erdogan concorre às primeiras eleições presidenciais directas da Turquia, vencendo com 52% dos votos⁸⁵.

Os seus mandatos como primeiro-ministro já tinham sido marcados por uma viragem da Turquia a posições mais conservadoras e por políticas atentatórias da liberdade dos seus cidadãos:

⁸³ *Idem, Ibidem*

⁸⁴ «EU Enlargement: The Challenge and Promise of Turkey», “The Foreign Policy of The EU”, Joseph S. Joseph.

⁸⁵ Consultado em www.bbc.com, «Erdogan vence primeira eleição presidencial da Turquia».



Erdogan defende, cada vez mais, os valores islâmicos, favorecendo a proliferação de escolas religiosas. São cada vez mais os relatos de ataques à liberdade de imprensa e ameaças contra os direitos e liberdades cíveis dos seus opositores políticos. Surgiram ainda rumores de que Erdogan impunha limitações ao acesso às redes sociais, como o Twitter, Facebook e YouTube.

Como presidente, Erdogan pretende ser «o herói que permitiria ao povo Turco recuperar uma herança islâmica que fora silenciada pelas reformas de Ataturk, em nome da modernização e laicização do Estado.»⁸⁶ O seu mandato como presidente tem sido marcado por uma nova ideologia – uma ideologia centrada no culto da personalidade: o Erdoganismo⁸⁷.

A visão que Erdogan tem de democracia é uma visão peculiar. Parece que para Erdogan Democracia representa a visão popular e esta não pode ser limitada pela Lei, tradição, direito internacional, ou qualquer valor universal e todos aqueles que se oponham à vontade popular são considerados traidores. É assim que «Erdogan é a Turquia».⁸⁸

Com Erdogan no poder qualquer decisão judicial, manchete de imprensa, ou qualquer crítica contra o homem da nação tem de ser condenada como uma séria perturbação à paz nacional Turca, definida com base nos pressupostos de Erdogan.⁸⁹

Erdogan tem vindo a assumir posições políticas rumando a Turquia para uma posição que se afasta das concepções europeias de democracia, do princípio de separação de poderes, liberdade e primado do Direito.

⁸⁶ Consultado em www.observador.pt, «Os Sete Passos de Erdogan até ao poder total».

⁸⁷ «Erdoganism», by Mustafa Akyol, in www.foreignpolicy.com

⁸⁸ «Erdogan is Turkey», in *Idem, Ibidem*.

⁸⁹ *Idem, Ibidem*



O islamismo é apenas mais uma faceta desta política. O islamismo de Erdogan está fortemente ligado aos conservadores religiosos Turcos e à sua pretensão em ressuscitar os gloriosos tempos do Império Otomano, que liderou os destinos do Médio Oriente, através de Istambul.⁹⁰

A 15 de Julho de 2016, um grupo de militares pôs em marcha uma tentativa de golpe de Estado para derrubar Erdogan do poder. Em consequência do falhanço do golpe, Erdogan declara estado de emergência por um período de três meses, permitindo ao seu gabinete ignorar o Parlamento e aprovar uma lei que limitasse e suspendesse os direitos e liberdades de quem julgasse necessários e a bem da nação turca de Erdogan⁹¹. Como consequência desta derrogação temporária de direitos e liberdades, mais de 60.000 soldados, agentes policiais, juizes, funcionários públicos, professores e académicos estão sob investigação⁹². E, posteriormente, a 21 de Julho, a Turquia declara a suspensão da aplicação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, com base no artigo 15º da Convenção.⁹³

Que consequências podemos tirar desta tentativa de golpe de Estado? Em «Three Western Worries About Turkey», Marc Peerini aponta, precisamente, três grandes preocupações: a crise na confiança das forças militares turcas, a crise do Estado de Direito turco, e a deriva ideológica da Turquia, cada vez mais, longe das concepções europeias de sociedade.

Do ponto vista militar temos de ter em conta que a Turquia é a segunda maior potência militar da NATO, como também é onde está situada a base militar americana mais a Leste na Europa, com importantes funções no controlo do Médio Oriente, em Incirlik. Esta instabilidade coloca

⁹⁰ «Erdoganism», Mustafa Akyol, consultado em www.foreignpolicy.com

⁹¹ Consultado em www.reuters.com, «Turkey says no return to past repression despite state of emergency».

⁹² *Idem, Ibidem*

⁹³ Consultado em www.hurriyetdailynews.com, «Turkey to temporarily suspend European Convention on Human Rights after Coup Attempt»; consultado em www.rightsinfo.org, «Turkey Suspends European Convention on Human Rights: Key Question Answered».



fragilidades na defesa do espaço geográfico a Este da Turquia, quer seja na linha de combate ao Autoproclamado Estado Islâmico, quer seja no controle da segurança europeia no espaço mais a leste do continente europeu.

O primado do Direito na Turquia está em crise, quando académicos e cidadãos comuns são presos, quando 87.000 polícias e militares são suspensos do seu serviço, quando *websites* noticiosos independentes são fechados por ordem do Estado, quando se reinstala a discussão nacional em torno da pena de morte.⁹⁴ Está, igualmente, em crise quando a aplicabilidade da Declaração Europeia dos Direitos do Homem é suspensa, quando são realizados investigações sumárias, ataques à liberdade de imprensa e a outros direitos cívicos.⁹⁵

A terceira preocupação respeita ao afastamento da Turquia em relação a uma visão ocidental do conceito e papel do Estado e dos conceitos de Democracia e Liberdade. Os últimos acontecimentos são claros na viragem da Turquia para uma posição mais conservadora e religiosa da estrutura e organização do poder. Quando Erdogan afirma que a tentativa de golpe de Estado foi «um presente de Deus»⁹⁶, expressa claramente o seu afastamento dos ideais europeus, de uma tradição democrática e liberal e do princípio de separação de poderes. E indica que as circunstâncias lhe permitiram desenvolver políticas e acções que, eventualmente, de outro modo lhe estariam vedadas. Nem que fosse por decoro internacional.

Será que, assistiremos a mais confiscos a meios de comunicação social de oposição ao Estado, a uma maior repressão dos manifestantes políticos, a uma subjugação do poder judicial ao poder político e à continuação do conflito militar curdo, que continuarão a justificar um estado de

⁹⁴ “Three Western Worries about Turkey”, Marc Pierini, Carnegie Europe.

⁹⁵ De acordo com o barómetro da Freedom House a Turquia é considerado um país Partly Free, tendo descido dos 3,5, em 2015, para 3 no Freedom Rating, em 2016.

⁹⁶ «a gift from God», Consultado em www.bloomberg.com, «Coup Was ‘Gift From God’ for Erdogan Planning a New Turkey».



emergência constante na Turquia? Terá Erdogan alcançado uma nova Turquia, com base naquilo em que prometeu?⁹⁷

Será com base neste pressuposto e com cuidados redobrados que termos de olhar para a aplicação da Declaração EU-Turquia, no âmbito da crise dos refugiados?

A Europa, o Médio Oriente e a Síria

Historicamente, no pós Guerra-Fria a Europa teve perante os seus vizinhos duas atitudes distintas. Por um lado, aos países que se encontram no continente europeu, a Leste, como Polónia, República-Checa, Hungria, Eslováquia, Eslovénia, Roménia, assumiu como objectivo a sua adesão ao projecto europeu. Posição distinta teve quanto aos seus vizinhos da orla Mediterrânea, à excepção de Chipre e Malta que já são membros da UE, aos quais não aplicou o objectivo de adesão.

Assumi antes uma nova política, através da Declaração de Barcelona, em 1995, em que participaram: Argélia, Chipre, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Síria, Tunísia, Turquia e Autoridade Palestiniana – dando origem à Parceria Euro-Mediterrânica, que viria a ser conhecida como Processo de Barcelona.⁹⁸

A Declaração de Barcelona foi, assim, o primeiro passo na constituição de um corpo e de uma nova política de relações com os países da orla Mediterrânea - a parceria Euro-Mediterrânea.

⁹⁷ «Erdoganism», Mustafa Akyol, consultado em www.foreignpolicy.com

⁹⁸ «A Europa no Mediterrâneo – O Processo de Barcelona», Henrique Burnay, Dissertação de Mestrado, IEP-UCP, Dezembro 2009.



Não sendo do âmbito da presente investigação a discussão em torno da Declaração de Barcelona, assim como as relações Europa Mediterrâneo, no seu todo assumem, no entanto, especial importância as relações da UE com o Médio Oriente, em especial com a Síria, tendo em conta que a Declaração em análise tem um enfoque específico no fluxo migratório Sírio.

No entanto, as posições que marcam a política externa europeia, ao longo do tempo no conflito Sírio, tiveram pouca ou nenhuma relevância.⁹⁹

Com participação, no terreno, de forças militares russas e americanas, o papel da UE nunca poderia ser central. Vejamos que a relevância da Europa aquando da Conferência Internacional de Paz da ONU, conhecida como *Geneve II*, que teve lugar 22 de Janeiro de 2014, em Montreal, de 23 a 31 de Janeiro de 2014 e, novamente, de 10 a 15 de Fevereiro, em Genebra, foi rapidamente diluída nas linhas da imprensa.

Tendo em conta que é na Europa que se faz sentir grande parte das consequências do conflito Sírio, julga-se estranho que a mesma Europa não assuma uma postura político-diplomática mais determinada na tentativa de resolução dos conflitos e da manutenção do cessar-fogo.

Apesar de ter negociado um Acordo de Associação com a Síria, a UE nunca desenvolveu com profundidade as suas relações diplomáticas com este país.¹⁰⁰ Desta forma, desde os inícios dos conflitos que a União se tem limitado a fornecer ajuda humanitária à Síria, deixando espaço para que Rússia e EUA sejam os principais intervenientes na gestão deste conflito. É assim que «Mais de 5 mil milhões de euros foram mobilizados para ajudar os Sírios no seu país e prestar assistência aos seus refugiados nos países vizinhos, Líbano, Jordânia, Iraque, Turquia e Egipto.

⁹⁹ «In Search of an EU Role in the Syrian War», Marc Pierini, consultado em www.carnegieeurope.eu.

¹⁰⁰ «In Search of an EU Role in the Syrian War», Marc Pierini, consultado em www.carnegieeurope.eu.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Além disso, a UE prometeu mais três mil milhões de euros aquando da Conferência 'Apoiar a Síria', que se realizou em Fevereiro de 2016, em Londres»¹⁰¹.

Apesar de assistirmos a um fraco envolvimento diplomático da União no conflito na Síria e no Médio Oriente, os seus EM mantêm posições estratégicas/militares, em especial no Iraque, no combate ao Estado-Islâmico – Alemanha, Bélgica, França, Holanda e Reino Unido¹⁰².

Não terá a postura da UE, perante o conflito Sírio, uma origem sistémica? Isto é, não será uma consequência do formato do Tratado de Lisboa, que não veio, verdadeiramente, reforçar a política externa da União?

Desta forma, o papel diplomático, enquanto agente de política internacional, deixado à UE, através da CE, cinge-se às áreas da ajuda humanitária, ajuda ao desenvolvimento, aplicação de sanções comerciais e acordos com países terceiros.

O curioso é que as ferramentas para a implementação destas medidas foram encurtadas com a aplicação do Tratado de Lisboa. Desta forma, a nova estrutura da UE cria, por um lado, inação (testemunho da política externa da UE com a Síria) e, por outro lado, confusão (como demonstra a Declaração UE-Turquia, onde os pontos-chave da Declaração foram negociados pela Alemanha, em vez de o terem sido pelas instituições comunitárias).¹⁰³

¹⁰¹ «More than €5 billion have been mobilised for relief and recovery assistance to Syrians in the country and to refugees and their host communities in neighbouring Lebanon, Jordan, Iraq, Turkey and Egypt. In addition, the EU has pledged €3 billion at the 'Supporting Syria' conference held in London in February 2016.», in «Syria crisis, ECHO Fact Sheet», European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection.

¹⁰² « Who is in the anti-Islamic State coalition and what they are contributing?», consultado em www.telegraph.co.uk.

¹⁰³ «In Search of an EU Role in the Syrian War», Marc Pierini, consultado em www.carnegieeurope.eu



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

A Crise dos Refugiados

Origem e Números

A chamada *crise dos refugiados* já originou o maior movimento migratório na Europa, desde a II Guerra Mundial.

De 2014 até ao final do mês de Setembro de 2016, este movimento migratório originou a entrada, em território europeu, de 1.533.811 migrantes e refugiados, dos quais entraram pela Grécia 1.064.776 e por Itália 455.802¹⁰⁴, os dois principais países europeus de entrada deste fluxo.

A entrada deste volume de pessoas, em território europeu, originou uma das maiores crises com que a Europa se depara. Crise não só pela incapacidade evidente da Europa em conseguir analisar todos os pedidos de asilo, mas também nas relações políticas e diplomáticas entre EM, onde o incumprimento do Princípio da Solidariedade tem marcado o desenrolar dos acontecimentos.

Mas este aspecto é apenas uma parte da equação, a crise dos refugiados também se faz sentir no Mar Mediterrâneo, onde muitos não chegam sequer à Europa e morrem no mar.

¹⁰⁴ De acordo com dados do UNHRC, em www.unhcr.org



Fig. 1

Entrada de Migrantes e Refugiados em território europeu			
	Total/ano	Grécia	Itália
2014	216.054	41.038	170.100
2015	1.015.078	856.723	153.842
2016 (Set)	302.679	167.015	131.860

O lado mais negro da crise dos refugiados já originou, contabilizadas, 10.769 mortes.¹⁰⁵

Fig. 2

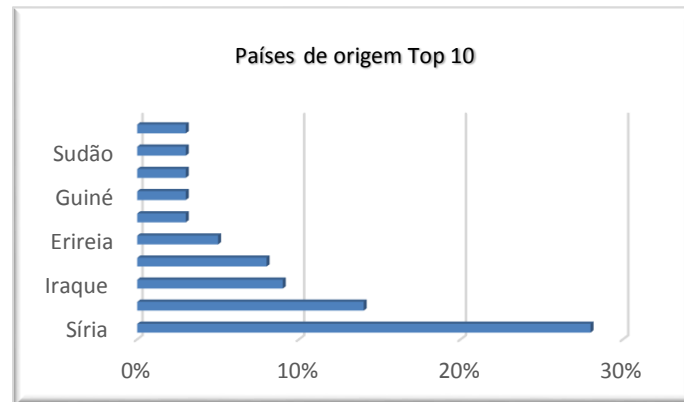
Número de mortes	
2014	3.500
2015	3.771
2016	3.498

As nacionalidades de quem encontra na Europa uma nova oportunidade de vida é diversa, sendo a sua maioria originária dos conflitos armados a que assistimos no Médio Oriente. O top 10 dos países que deram origem a este fluxo são Síria 28%, Afeganistão 14%, Iraque 9%, Nigéria 8%, Eriteia 5%, Paquistão 3%, Guiné 3%, Gâmbia 3%, Sudão 3% e outros 3%.¹⁰⁶

Fig. 3

¹⁰⁵ *Idem*, [Ibidem](#).

¹⁰⁶ *Idem*, [Ibidem](#).



Em 2014, mais de 562.680 pessoas pediram asilo num país da União Europeia, em 2015 registaram-se mais de 1.255.640 pedidos de asilo e, por último, o primeiro trimestre de 2016 registou 305.600 pedidos.¹⁰⁷

Fig. 4

Nº de Pedidos de Asilo na UE	
2014	625.065
2015	1.255.640
2016 (1ºT)	305.600

Os principais países destinatários destes pedidos de asilo foram:¹⁰⁸

¹⁰⁷ De acordo com dados do EUROSTAT, consultado em <http://ec.europa.eu/eurostat>.

¹⁰⁸ *Idem*, *Ibidem*.



Fig. 5

Principais países destinatários dos pedidos de asilo		
2014	2015	2016
Alemanha	Hungria	Alemanha
Suécia	Suécia	Itália
Hungria	Áustria	França

Estes pedidos de asilo tiveram como origem refugiados e migrantes de países como a Síria, que se destaca em primeiro lugar, seguidos do Iraque, Eritreia e Paquistão¹⁰⁹.

A Europa ganha consciência para a dimensão deste fluxo migratório apenas no Verão de 2015, quando este já se fazia sentir desde 2013.

Ficou marcado na memória da opinião pública o dia 2 de Setembro de 2015, quando a Europa acorda com a imagem de um bebé, de 3 anos, morto numa praia turca, em consequência do naufrágio de um barco, que vitimou mais 12 pessoas, numa tentativa de chegar, via Turquia, à Grécia.

A rota de migração tradicional do Médio Oriente, com destino à Europa, sempre foi via Turquia-Grécia ou para qualquer outro país dos Balcãs. No entanto, e no âmbito desta crise, a rota inicialmente utilizada, para chegar a território europeu, foi Líbia-Itália - ilha de Lampedusa – uma viagem que comportava muitos riscos, em consequência da distância. Em 2015, a rota com

¹⁰⁹ *Idem, Ibidem.*



maior fluxo altera-se para a rota tradicional e a rota Turquia-Grécia volta a ser a mais utilizada para a chegada à Europa.

Em 2014, quando cerca de 125.000 Sírios tinham pedido asilo na UE, a sua grande maioria vinha via Líbia. Mas em 2015 veio-se a revelar mais difícil de realizar esta viagem por aquele país. Os países vizinhos da Líbia, Argélia e Egipto, impedem a entrada de Sírios no seu território, o que significa que se torna mais difícil se não mesmo impossível alcançar este país. Ao mesmo tempo, dá-se um fenómeno de passa-palavra entre refugiados que é mais fácil e mais barato realizar esta viagem para a Europa através da Turquia e com destino a um qualquer país dos Balcãs, acedendo por uma costa de difícil controlo pela polícia marítima turca. Assim, ao invés de percorrerem as 187 milhas da Líbia para Itália, os refugiados e migrantes Sírios passam a usar a fronteira turca, bastando-lhes confiar por pouco tempo nos serviços de um contrabandista.¹¹⁰¹¹¹

É assim que a maioria de migrantes e refugiados entra em território europeu via Grécia, provindos da Turquia, a partir de 2015 e durante o ano de 2016 - «A grande maioria atravessou o Mar Egeu, de barco, vindos da Turquia para a Grécia. Onde, nos princípios de 2016, mais de 2.000 pessoas chegavam diariamente e com necessidade de protecção internacional».¹¹²

Mas porquê a Europa como destino? Por que razão não ficaram estes milhares de migrantes e refugiados no Médio Oriente?

¹¹⁰ «The New Odyssey – The Story of Europe’s Refugee Crisis», Patrick Kingsley.

¹¹¹ Em entrevistas realizadas pelo autor nos Campos de Refugiados onde foi voluntário, na Grécia, foi-lhe relatado que a viagem Turquia-Grécia tem a duração entre duas horas a duas horas e meia dependendo das condições marítimas.

¹¹² «The vast majority crossed the Aegean Sea by boat from Turkey to Greece (...) Where, in the early 2016, up to 2.000 people in need of immediate assistance and protection arrived on a daily basis», in «Regional Refugee and Migration Response Plan for Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkans Route – January to December 2016 (Revision May 2016)», UNHCR.



A resposta é simples: muitos tentaram ficar, cerca de 4 milhões tentaram restabelecer as suas vidas no Médio Oriente. A sua grande maioria na Turquia, perto de 2 milhões. Cerca de 1,2 milhões encontram-se no Líbano, onde cerca de 20% dos residentes neste país são refugiados Sírios. Seiscentos mil conseguiram chegar à Jordânia e cerca de 140.000 deram entrada no Egipto. No entanto, seja por força da Lei ou da prática, estes países negam a refugiados o acesso ao mercado de trabalho e permitem-lhes um acesso muito restrito aos hospitais públicos e ao sistema de ensino. Portanto, a longo termo, muitos poucos têm uma oportunidade de melhorar a sua vida no Médio Oriente e, em resultado, decidem partir.¹¹³

Como tem a União Europeia respondido a esta Crise?

A Crise do Sistema de Dublin

O Sistema de Dublin é o instrumento jurídico da UE destinado a criar o mecanismo para a identificação definitiva de qual o Estado-Membro responsável pela análise de um determinado pedido de asilo.

Sendo o Sistema de Dublin um dos componentes do CEAS, este integra ainda: o EURODAC – Sistema de impressões digitais, a directiva relativo às condições de chegada, a directiva de procedimentos de asilo e a EASO.¹¹⁴

¹¹³ «The New Odyssey – The Story of Europe’s Refugee Crisis», Patrick Kingsley.

¹¹⁴ *Idem, Ibidem.*



O Sistema de Dublin remonta, na sua versão original, a 1990, surgindo na sequência do Acordo de Schengen¹¹⁵.

Tem por base dois principais objectivos: (1) assegurar o rápido acesso a todos aqueles que necessitam de protecção, e (2) providenciar um sistema de asilo mais eficiente, reduzindo custos, ao determinar qual o EM responsável pela sua análise, evitando que sejam submetidos vários pedidos em diversos EM relativa ao mesmo requerente.¹¹⁶ O Sistema de Dublin define qual o Estado responsável por proceder à análise e atribuição do pedido de asilo e respectivos procedimentos administrativos e registo de impressões digitais de acordo com os seguintes critérios: (1) prioridade dada ao Princípio da Unidade Familiar, (2) Emissão de visto de permanência ou residência num EM, (3) Entrada ilegal num EM. Isto significa então que quando o requerente de asilo tiver um membro da sua família a quem lhe tenha sido facultado o direito de viver como refugiado num EM, é esse EM o responsável pela análise do seu pedido de asilo; Se o requerente não tendo familiares envolvidos mas possui um visto de residência válido, o EM que o emitiu será aquele que analisará o seu pedido de asilo; quando um requerente de asilo entra ilegalmente em território comunitário será esse o EM responsável pela análise do seu pedido de asilo. No entanto, quando um requerente de asilo é identificado num EM diferente do da sua entrada na UE não preenche os requisitos anteriores este é reenviado para esse mesmo EM, o seu país de entrada no espaço comunitário.¹¹⁷

¹¹⁵ Integram o Espaço de Schengen todos os Estados-Membros à excepção do Reino Unido, Irlanda, Roménia, Bulgária e Chipre.

¹¹⁶ «Not Adding Up, The Fading Promise of Europe's Dublin System», Susan Fratzke.

¹¹⁷ Esta situação não se tem vindo a verificar. Facto que explicaremos em diante.



O Sistema de Dublin assenta, o seu funcionamento, nos princípios fundamentais da Responsabilidade, da Solidariedade e da Parceria entre EM¹¹⁸, mas tendo em conta esta Crise deixaram de se aplicar estes princípios? E ainda os devemos aplicar?¹¹⁹

Porém, perante a natureza desta crise, na prática países como a Itália, Grécia e Hungria fecharam os olhos ao que se estava a passar nas suas fronteiras, sem capacidade para lidar com tantos pedidos de asilo, deixaram este fluxo continuar rumo à Inglaterra, Suécia, França ou Alemanha, onde os requerentes de asilo apresentaram aí os seus pedidos. Este estado de desorganização é um jogo que beneficia alguns intervenientes. Por um lado, aos países com problemas nas suas fronteiras externas, porque os alivia, administrativamente, de tantos pedidos de asilo. Em segundo, para os migrantes e refugiados, porque os países do Norte da Europa são mais eficientes e rápidos na análise e tratamento dos pedidos de asilo. Acontece que este estado de coisas é uma clara violação do Direito Comunitário!¹²⁰

Apesar da intenção de Dublin ser atribuir maiores responsabilidades a todos os EM, na prática o que Dublin criou foi um peso desproporcional em países como a Grécia, Malta, Itália e Chipre, nos países que fazem fronteira externa do espaço comunitário. «O Sistema de Dublin está baseado no pressuposto de que todos os EM são estados disponíveis a cooperar. Ora, acontece que, na prática, não estão!»¹²¹

¹¹⁸ «Factsheet the Reform of Dublin System», Comissão Europeia.

¹¹⁹ «After Dublin – the urgent need for a real European Asylum system», 3 de Outubro de 2014, Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons.

¹²⁰ «Is Dublin Regulation really dead?», 29 de Setembro de 2015, consultado em www.eulogos.blogactiv.eu.

¹²¹ « Dublin System was based on the assumption that all EU countries were safe and able to cop. They are not», in «After Dublin – the urgent need for a real European Asylum system», 3 de Outubro de 2014, Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons.



A Europa e o seu sistema de asilo não estavam e ainda não estão preparados para responder a uma crise com estas características e dimensões. Assistimos à entrada, para o território europeu, de milhares de refugiados e migrantes pelos países que fazem fronteira externa, a sul da União e que são apenas ponto de entrada deste fluxo migratório. Estas pessoas não têm como destino estes países de entrada, pelo que continuam o seu rumo, dentro do espaço Schengen, para o Norte da Europa, onde, mais tarde, realizam o seu pedido de asilo. No entanto, ao abrigo das regras de Dublin, se estas pessoas são interceptadas pelas autoridades de um outro EM devem ser reenviados para os países onde deram entrada em território europeu, situação que não se tem vindo a verificar. Contrariando Dublin, foi o que fez a Alemanha quando anunciou que iria manter e proceder ao pedido de asilo no seu território de todos os migrantes e refugiados que ali se encontravam, vindos da Grécia, Itália e Hungria. Cumprindo Dublin, foi o que fez a Hungria ao não deixar entrar no espaço comunitário migrantes sem que tivessem realizado o seu pedido de asilo naquele país.

É de exigir à Grécia e Itália - países que registaram, entre Janeiro e Agosto de 2016, a entrada de 163.744 migrantes e refugiados, pela Grécia, e de 115.068¹²², por Itália - que assumam o compromisso de receber, acolher, identificar e proceder ao devido pedido de asilo destas pessoas, quando estas não pretendem permanecer no seu território? Ou esta função deverá ser partilhada por toda a UE? Deve ser exigido a todos os EM um maior nível de envolvimento e um mais elevado grau de solidariedade e de repartição de responsabilidades?

Dublin, por isto mesmo, enfrenta duas grandes críticas: por um lado, empurra a responsabilidade para analisar os pedidos de asilo para os países fronteira, Por outro, cria

¹²² Consultado em www.unhcr.org



atrasos na análise dos pedidos de asilo, colocando em risco os direitos destes indivíduos e suas famílias. Assim como facilita, e permite, a existência de movimentos secundários.¹²³

Na prática, o falhanço e a insistência no Sistema de Dublin levou a um aumento do *secondary movement* no espaço comunitário, uma vez que quem entrou em território grego ou italiano, mesmo realizando nestes países o seu pedido de asilo, não é neles que pretende permanecer, pelo que os abandona. Perante este facto, os EM também ainda não chegaram a acordo sobre as regras a aplicar aos requerentes de asilo, nem à eventual distribuição destes, por um regime de quotas, por todos os EM.

Como tive oportunidade de constatar em Setembro de 2016, na Grécia, no Campo de Refugiados de Ritsona, em Chakilda, mais de 750 migrantes e refugiados esperavam há mais de 9/10 meses que lhes fosse apreciado o seu pedido de asilo e consequentemente atribuído ou não estatuto de Refugiado e lhes fosse destinado um qualquer país europeu para onde seriam recolocados. Este facto não é uma evidência da falta de operacionalidade dos serviços comunitários e falta de solidariedade entre todos os EM no encontro de uma solução global?

Perante a dificuldade em controlar este fluxo migratório e o movimento destes milhares de migrantes e refugiados pelo território comunitário, a UE apresenta a Agenda Europeia da Migração.

¹²³ «After Dublin – the urgent need for a real European Asylum system», 3 de Outubro de 2014, Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons.



A Agenda Europeia para a Migração

A 13 de Maio de 2015, em resposta à crise migratória no Mediterrâneo, a CE apresenta a Agenda Europeia para a Migração, onde assume que «a verdade é que há grandes dúvidas em toda a Europa sobre se a nossa política de migração está à altura da pressão de milhares de imigrantes, da necessidade de os integrar nas nossas sociedades ou das exigências económicas de uma Europa em declínio demográfico. (...) Neste contexto, são necessários um conjunto de grandes medidas fundamentais e uma política comum que seja clara e coerente. (...) Cumprirmos as nossas obrigações internacionais e deveres éticos é trabalharmos em conjunto e de modo eficaz, em conformidade com os princípios da solidariedade e da responsabilidade partilhada.»¹²⁴

Definindo uma lista de respostas, que combinam com políticas internas dos EM e políticas externas da UE, esta Agenda propõe fazer uso de todas as ferramentas das agências europeias com acção na área das migrações, controlo de fronteiras e aplicação de políticas de asilo. A Agenda encontra-se dividida em acções de natureza imediata e, numa segunda fase, focada em reformas estruturais na política migratória europeia.

As acções imediatas propostas na Agenda são: (1) reforçar as missões de busca e salvamento, triplicando o orçamento das operações conjuntas da FRONTEX 'Triton e 'Poseidon'; (2) dismantelar as redes criminosas de introdução clandestina de migrantes; (3) estabelecer um

¹²⁴ «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Agenda Europeia da Migração», 13 de Maio de 2015, Comissão Europeia, Bruxelas.



mecanismo equitativo e equilibrado europeu de realocização de temporária de pessoas com necessidade evidente de protecção internacional, entre todos os EM; (4) estabelecer um programa de reinstalação a pessoas com necessidade de protecção, um sistema que ofereça a reinstalação de 20.000 lugares; (5) trabalhar em parceria com países terceiros para gerir a migração a montante, passando a componente migração a ser parte integrante da Política Comum de Segurança e Defesa; (6) utilizar os instrumentos da UE para ajudar os EM da primeira linha, ajudando-os a lidar com o desafio imediato da chegada de migrantes, mobilizando um montante de 60 milhões de euros para financiamento de emergência.

As reformas estruturais na política migratória europeia propostas são: (1) reduzir os incentivos à migração irregular; (2) salvar vidas e garantir o reforço e segurança das fronteiras externas; (3) solidificar a política comum de asilo; (4) desenvolver uma nova política de migração legal.

No entanto, apesar do anúncio desta nova agenda, esta parece não trazer nada de novo em relação ao anúncio feito pela Comissão Europeia aquando da tragédia em Lampedusa, em 2014, quando foi proposta uma *Task Force* para solucionar esta crise humanitária. Esta *Task Force*, assente nos mecanismos fornecidos pelo GAMM, FRONTEX e EASO, atravessa quatro áreas temáticas pré-existentes: o Sistema Comum de Asilo, a migração legal e a irregular, o contrabando e o tráfico específicos, e a Segurança das fronteiras externas da Europa.¹²⁵

Ora, um ano depois do anúncio da *Task Force* em Itália, a Comissão apresenta uma nova Agenda para a Migração baseada nos mesmos pontos e com os mesmos objectivos, tendo em consideração as mesmas preocupações, nas mesmas áreas. Parece apenas mudar o enfoque da Itália para a Grécia...

¹²⁵ «The European Agenda for Migration: A new narrative for an old tale?», Abril de 2015, Angeliki Dimitriadi, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.



Apesar dos dois novos pontos que esta Agenda para a Migração apresenta - medidas quanto à reinstalação e recolocação de refugiados - dificilmente fala sobre a necessidade de a UE se empenhar multilateralmente e ao lado dos seus Estados-Membros. Ora, e de acordo com a Foundation for European Progressive Studies, temos de ter em consideração que a dimensão global do asilo e da sua protecção internacional requerem regras de governação e envolvimento diplomático para promover abordagens políticas nacionais e regionais eficazes na nossa vizinhança e com países terceiros. No entanto, os EM promoveram o contributo nacional voluntário para os processos multilaterais, em que a UE terá de permanecer marginalizada, tendo em conta os instrumentos políticos fracos à sua disposição.»¹²⁶.

No fundo, a nova Agenda para a Migração não oferece uma nova abordagem. Reconhece as deficiências do passado sem proceder a transformações audaciosas para o futuro. Em vez disso, sugere a utilização e uma exploração mais aprofundada dos instrumentos, ferramentas e políticas já disponíveis aos EM. Ora, só um sistema comum que implique, interesses comuns e capacidades semelhantes é possível para enfrentar problemas comuns ¹²⁷.

¹²⁶ «European Migration Agenda – Quo Vadis?», by Foundation for European Progressive Studies, Julho de 2015.

¹²⁷ In «The European Agenda for Migration: A new narrative for an old tale?», Abril de 2015, Angeliki Dimitriadi, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.



O Plano de Reinstalação e Recolocação¹²⁸ de refugiados - a sua eficácia

Prosseguindo o definido na Agenda para a Migração e numa tentativa de dar forma e conteúdo ao Princípio da Solidariedade entre EM, a CE anuncia em Maio de 2015 e, mais tarde, em Setembro, dois planos de Recolocação de Refugiados, um de natureza urgente e outro de natureza permanente¹²⁹, ou seja de um plano que prevê a transferência de requerentes de asilo, com necessidade de protecção internacional, de Itália ou Grécia¹³⁰, para outro EM. Estes Planos implicam reconhecer que o actual sistema de Dublin, ao abrigo do qual os países fronteiriços têm a responsabilidade de lidar com os refugiados e migrantes simplesmente não é sustentável?

O primeiro dos planos de emergência prevê a recolocação de 40.000 pessoas e, o segundo plano de 120.000, por um período de dois anos.

Cada EM receberá 6.000€ por cada refugiado que receba no seu território e Itália ou Grécia receberão 500€ por cada pessoa, para cobrir despesas de deslocação.

O primeiro Plano aplica-se apenas aos indivíduos que tenham realizado o seu pedido de asilo num destes dois países e sempre que se aplique a regra de Dublin, à excepção dos casos em que se verifique, por exemplo, o reagrupamento familiar, não se aplicando o plano de recolocação. Aplicado a 24.000 pessoas provenientes de Itália e a 16.000 da Grécia, este primeiro Plano apenas se aplica as nacionalidades cujas candidaturas tenham uma taxa de sucesso superior a

¹²⁸ Cfr. «Resettlement and Relocation», Comissão Europeia: *Resettlement* «is the transfer of a non-EU national or stateless persons who have been identified in need of international protection to an EU state where they are admitted either on humanitarian ground or with the status of refugee». *Relocation* «is the transfer of persons who are in need of or already benefit from a form of international protection in one EU Member State to another EU Member State where they would be granted similar protection.»

¹²⁹ Este plano permanente de recolocação ainda está por legislar.

¹³⁰ A Hungria ficou fora deste plano.



75%, nos pedidos de protecção internacional, com base nas estatísticas semestrais do EUROSTAT, isto significa na prática que apenas sírios, iraquianos e eritreus se encontram qualificados para integrarem este Plano.¹³¹¹³²

Os EM podem ainda indicar a nacionalidade dos requerentes de asilo que preferem acolher no seu território, numa tentativa que as características dos requerentes de asilo, tais como a língua e outras características individuais baseadas em ligações familiares, culturais e sociais com o Estado Recolocado possam permitir ou facilitar a sua integração.¹³³ No entanto, os EM podem recusar a recolocação, mediante notificação ao Conselho, e sempre que haja motivo que o justifique, em razão de segurança nacional ou ordem pública, que o impeça de acolher esse refugiado.

Apesar de tudo, há quem considere que estes Planos de Recolocação não derogam, na totalidade, o Sistema de Dublin, antes sim constituem uma derrogação temporária, isto porque os Planos de Recolocação estabelecem, antes sim, novos critérios para a determinação da responsabilidade legal dos EM. A recolocação passará a ser realizada com base numa distribuição obrigatória, utilizando critérios objectivos e quantificáveis calculada com base nos

¹³¹ «Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy», Steve Peers, consultado em www.eulawanalysis.blogspot.pt

¹³² Por outro lado, este esquema, ao considerar apenas os 75%, deixa de fora os afegãos, que são a segunda maior comunidade na Grécia, e a sua revisão trimestral deixou, a Junho de 2016, os iraquianos de fora. De acordo com o Relatório da Amnistia Internacional «Our Hope is Broken – European Paralysis leaves thousands of refugees stranded in Greece», «This has fostered a feeling of unfairness among groups excluded from the programme».

¹³³ Cfr. Directiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de protecção internacional.



seguintes dados: 40% da população, 40% do PIB, 10% da população média dos últimos pedidos de asilo, 10% da taxa de desemprego).¹³⁴

O processo de recolocação não deverá levar mais de dois meses¹³⁵ após o EM ter indicado quantos requerentes de asilo se propõe a receber, sendo este o Estado que procederá ao processo de concessão de asilo. Como forma de evitar movimentos secundários, depois da recolocação, os requerentes de asilo não podem deslocar-se de um EM para outro, sendo devolvidos ao Estado de recolocação caso se desloquem. Como forma de incentivo à permanência no território do país recolocado será concedido aos refugiados o direito ao trabalho.

O segundo plano de recolocação aplica-se a 120.000 requerentes de asilo e a recolocação deixa de estar sujeita à vontade dos EM para ser realizada por quotas, acordadas entre todos os EM.¹³⁶

Tendo em conta que no Verão de 2015 o fluxo de migrantes e refugiados se altera de Itália para a Grécia, provenientes da Turquia, este segundo plano prevê a recolocação de 50.400 pessoas da Grécia e 15.600 de Itália. Os restantes 54.000 seriam provenientes da Hungria¹³⁷. Com base neste novo Plano os EM podem solicitar que lhes seja concedido 30% de atraso na recepção da sua quota de migrantes e refugiados, permissão a ser concedida pelo Conselho, sob proposta da Comissão. Por outro lado e como forma de evitar movimentos secundários após a recolocação,

¹³⁴ «Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU», Sergio Carrera e outros, Centre of European Policy Studies, Outubro de 2015, n.º 334.

¹³⁵ De acordo com o Relatório da Amnistia Internacional «Our Hope is Broken – European Paralysis leaves thousands of refugees stranded in Greece», «applicants can wait up to four months between the relocation request and the actual transfer».

¹³⁶ No entanto, Eslováquia, Roménia, Hungria e República Checa votaram contra esta decisão de quotas obrigatórias.

¹³⁷ Uma vez que a Hungria rejeitou este plano de recolocação os 54.000 requerentes de asilo provenientes deste país foram redistribuídos por Itália e Grécia.



este segundo plano prevê medidas mais rigorosas para os recolocados, podendo estes perder os direitos sociais concedidos pelo Estado acolhedor. Tem ainda o EM para onde o recolocado se movimenta secundariamente a obrigação de o devolver ao Estado recolocado¹³⁸.

Em Janeiro de 2016, o UNHCR faz as suas considerações sobre a aplicação destes Planos de recolocação. Considerando que os Planos de Recolocação são elementos chave para que possa ultrapassar a crise de refugiados que tem nos braços, contribuindo para melhorar o sistema de asilo e de migrações O UHCR não deixa, por seu turno, de referir que estes planos irão contribuir de forma decisiva para a revisão do Sistema de Dublin, incluindo a implementação de um sistema mais equitativo de partilha de responsabilidades para avaliação de pedidos de asilo entre todos os EM (...) A Recolocação é a expressão da Solidariedade, que requer respeito mútuo entre todos os EM.¹³⁹

No entanto, o UNHCR afirma que a aplicação destes Planos é lento e pouco eficaz, mas com potencialidade. Apontando diversos problemas na sua aplicabilidade prática: (1) atrasos na implementação dos *Hotspots*, em Itália e na Grécia, com consequente falhanço no registo de todos os migrantes e refugiados que chegam às costas marítimas europeias; (2) a necessidade de uma adequada capacidade de recepção, essencial para a identificação e registo, assim como para permitir que as pessoas permanecem o tempo necessário até estar concluído o processo de recolocação; (3) reforço da coordenação e gestão do sistema de recolocação, onde recomenda melhor organização ao nível nacional dos EM para uma melhor implementação da recolocação; (4) a necessidade de aumentar a capacidade do sistema de Dublin e do processo

¹³⁸ No entanto, na experiência do autor enquanto voluntário no JRS – Portugal, foi tida a oportunidade de conhecer de perto histórias de refugiados recolocados em Portugal que partiram para o Norte da Europa e onde aí se encontram a residir, sem nunca tendo sido devolvidos a Portugal.

¹³⁹ «Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively», Janeiro de 2016, UNHCR Recommendations, UNHCR.



de recolocação: uma vez que os atrasos verificados na implementação dos Planos de Recolocação desencorajaram muitos requerentes de asilo a integrarem os planos, enquanto vai contribuindo para a existência de movimentos irregulares de migrantes e refugiados, que vêm nestes caminhos uma forma mais rápida de chegar ao seu destino final; (5) atrasos nos requisitos e no preenchimento dos lugares disponíveis pelos EM no processo de recolocação; (6) assegurar prioridade às pessoas mais vulneráveis, priorizando as pessoas com necessidades especiais e onde se devem incluir os menores desacompanhados; (7) aumentar os níveis de informação e comunicação sobre o processo de recolocação, que poderá ser reforçado através do desenvolvimento de conteúdos e mensagens, inclusive através do recurso aos audiovisuais, social media e *websites*, que poderão facilitar contactos Refugiados-refugiado; (8) recepção e integração no processo de recolocação, onde o UNHCR reitera da necessidade de cuidados no momento da integração, incluindo o direito ao reagrupamento familiar, a ser atribuído aos beneficiários do Plano de Recolocação; (9) capitalizar esforços das diferentes organizações melhorando o processo de integração das pessoas recolocadas.¹⁴⁰ Acrescido a que a cooperação intensificada, construtiva e de confiança entre todos os actores envolvidos na recolocação, combinada com um elevado grau de flexibilidade, pragmatismo e responsabilidade partilhada, continuam a ser condições prévias para enfrentar estes desafios e transformar a recolocação numa oferta atractiva e credível.¹⁴¹

Por fim, o UNHCR afirma que estes Planos de Recolocação devem ser melhorados e complementados com outras medidas, nomeadamente, «criação de vias legais para a Europa, abordando as causas profundas dos movimentos de refugiados e migratórios e políticas eficazes

¹⁴⁰ Vide «Bulding on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively», Janeiro de 2016, UNHCR Recommendations, UNHCR.

¹⁴¹ *Idem, Ibidem*



e humanas para as pessoas que não necessitam de protecção internacional, em conformidade com os direitos fundamentais e com o princípio do Non-Refoulement.»¹⁴²

O primeiro-ministro grego, Alexis Tsipras afirma que este Plano é «uma gota no oceano e espera que se torne num fluxo e, mais tarde, num rio de humanidade e de responsabilidade partilhadas.»¹⁴³ Já assistimos à verificação deste “rio de humanidade e responsabilidade partilhada”?

O tal rio de humanidade desejado por Tsipras teve a sua expressão real logo em Janeiro de 2016, quando de rio teve pouco e onde a humanidade foi reduzida. Apenas dezassete EM se mostraram disponíveis para aceitar refugiados, tendo aceiteado a recolocação de 4.200, de um total de 160.000!

De acordo com o jornal electrónico www.politico.eu «Alemanha e Suécia fecharam as suas fronteiras uma vez que não estavam a conseguir lidar com tamanho fluxo de migrantes e refugiados. Países como a Áustria, República Checa e Hungria recusaram em absoluto a entrada de refugiados, enquanto outros países como a França e Holanda oferecerem-se para aceitar um número mais reduzido de refugiados do que aquele que inicialmente tinham aceiteado. A França apenas aceitou 900, dos 20.000 que tinha prometido em Setembro.»¹⁴⁴

¹⁴² «Legal pathways to Europe, addressing the root causes of refugee and migratory movements, and effective and humane policies for people not in need of international protection in line with fundamental rights and the principle of non-Refoulement.» in, *Idem, Ibidem*

¹⁴³ «A drop in the ocean. We hope that this becomes a stream, and then a river of humanity and shared responsibility.», consultado em www.telegraph.co.uk, «Refugee Crisis: Greece carries out first relocation of migrants to Luxemburg», 4 de Novembro de 2015.

¹⁴⁴ «Germany and Sweden closed their borders because they could no longer handle the influx of migrants (...) Countries like Austria, Czech Republic and Hungary have refused migrants while other countries like France and the Netherlands have offered to take fewer people than the number they had agreed to under the relocation scheme. France, for example, has made 900 places available for migrants out of 20.000 they had promised in September.», consultado em www.politico.eu, «Why the EU's refugee relocation Policy is a flop», 1 de Junho de 2016.



É assim que o sucesso e a implementação destes Planos de Recolocação nascem feridos de morte, com a Hungria a anunciar um referendo sobre o assunto e a Eslováquia a levar a tribunal a obrigatoriedade da admissão ao Plano de Recolocação.¹⁴⁵

Por outro lado, e estranhamente, é a própria CE que permite que um EM possa pagar para não receber migrantes e refugiados ao abrigo deste Plano de recolocação. De acordo com o jornal electrónico www.politico.eu os EM que não aceitarem refugiados «terão de fazer uma contribuição financeira para o orçamento comunitário até ao valor de 0,002% do seu PIB. Estas contribuições servirão para que outros EM consigam lidar com a crise. Falamos de um considerável montante, tendo a proposta como objectivo ser um mecanismo de sanção financeira. O porta-voz Margaritis Schinas informou que seria cerca de €250.000 por requerente de asilo. No entanto, a sanção económica deverá ser maior, onde a sanção deverá ir além do seu mero carácter simbólico, assumindo um valor proibitivo».¹⁴⁶ Não estará quem propõe este Plano a fragilizar a sua própria execução?

Por outro lado, as posições públicas assumidas pelos EM contra os Planos de Recolocação, tal como nos descreve Sergio Carrera, tiveram o efeito de construir barreiras físicas e simbólicas contra os requerentes de asilo. E, no entanto, os EM não podem fugir da sua obrigação para com a protecção dos direitos humanos e das suas obrigações internacionais de conceder asilo a quem tem necessidade de protecção internacional. Assim como a construção destas barreiras também

¹⁴⁵ Consultado em www.politico.eu, «Don't want migrants? Pay for them», 4 de Maio 2016, Florian Eder.

¹⁴⁶ «It will have to make a financial contribution to the EU budget of an amount of up to 0.002% of its GDP. (...) The financial contributions will be used to finance the efforts undertaken by all other EU countries to cope with this crisis situation. We're talking serious amounts of money. The proposal is meant to contain a 'financial sanction mechanism', an EU source familiar with the matter told POLITICO. Commission spokesman Margaritis Schinas, on Tuesday, refused to comment on a report in the Financial Times that said the fine would be €250.000 per asylum seeker. The financial penalty is expected to be high, however. The EU source said the fine "should go beyond symbolism and be understood as a prohibitive pricing"», consultado em www.politico.eu, «Don't want migrants? Pay for them», 4 de Maio 2016, Florian Eder.



constituem uma violação das regras do Espaço Schengen e dos princípios do Estado de Direito. Sendo que nada fez a UE para criar vias legais e seguras para migrantes e refugiados que pretendem chegar à Europa.¹⁴⁷

Será este espírito de partilha de responsabilidades o que temos vindo a assistir pelas tomadas de posição públicas dos diferentes Estados-Membros e que o UNHCR afirma como sendo essencial à aplicabilidade dos planos de recolocação?

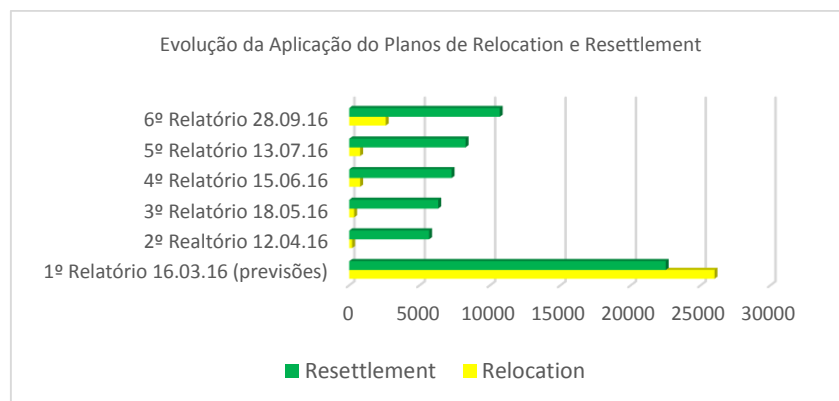
Mas mais do que as intenções ou manifestações de interesse políticas, vejamos os resultados da aplicação prática dos Planos de reinstalação e recolocação. No seu relatório de 28 de Setembro, a CE afirma «2.595 pessoas foram recolocadas, do total de 2.242 da Grécia, desde o início de Setembro. Metade do caminho na implementação das decisões do Conselho está alcançada com 5.651 pessoas recolocadas (4.455 da Grécia e 1.916 de Itália). O número de menores não acompanhados que chegaram a Itália continua a aumentar (mais de 20.500 desde o início de Janeiro) e a Grécia identificou 1.225 menores não acompanhados. A recolocação de menores continua a ser lenta, com 46 recolocados e apenas provenientes da Grécia. De 12 de Julho a 27 de Setembro, 2.595 pessoas foram recolocadas. (...) França continua a recolocar um número significativo de pessoas, seguida da Alemanha e da Bélgica. 10.695 pessoas foram reinstaladas até 26 de Setembro, num esquema de reinstalação que compõem os seguinte Estados: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Estónia, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Itália, Irlanda, Islândia, Liechtenstein, Letónia, Lituânia, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça»¹⁴⁸

¹⁴⁷ «To Adopt Refugee Quotas or Not: Is that the Question?», Outubro de 2015, Sergio Carrera, Centre for European Policy Studies.

¹⁴⁸ (...) Since the last reporting period, 2.595 people were relocated (out of which 2.242 from Greece), with 1.202 (of which 1.026 from Greece) since the beginning of September, compared to 776 in the previous reporting period. (...) Half-way through the implementation of the Council Decisions 5.651 people have



	Relocation	Resettlement
1º Relatório 16.03.16 (previsões)	26.000	22.504
2º Relatório 12.04.16	208	5.677
3º Relatório 18.05.16	355	6.321
4º Relatório 15.06.16	780	7.272
5º Relatório 13.07.16	776	8268
6º Relatório 28.09.16	2.595	10.695



Pela análise dos dados acima referidos e da sua evolução podemos constatar que os objectivos definidos pela CE e pela colaboração dada pelos EM ficaram muito aquém do proposto. Assim

been relocated so far (4.455 from Greece and 1.196 from Italy). (...) The number of unaccompanied minors arriving in Italy continued to increase (more than 20.500 arrivals since the beginning of January. (...) Greece identified 1.225 unaccompanied minors. The pace of relocation minors continues to be low, with 46 relocated during the reporting period, and only from Greece. (...) From 12 July to 27 September, 2.595 additional persons were relocated, 2.242 from Greece and 353 from Italy. France has continued relocating a significant number of people per flight and Germany and Belgium have indicated their readiness to step up their efforts (...) 10.695 people have been resettled in the period until 26 September 2016 in the framework of the resettlement scheme of 20 July 2015 to 21 resettling States (Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland and the United Kingdom).», in «Sixth Report on relocation and resettlement», 28 de Setembro de 2016, Comissão Europeia, Bruxelas.



como é curioso de verificar que os números de Refugiados redistribuídos através do mecanismo de redistribuição foi sempre muito mais elevado, por comparação ao da recolocação.

Outro grande falhanço destes planos de Recolocação diz respeito à recolocação de crianças menores desacompanhadas. Entre Junho e Julho de 2016 as autoridades gregas identificaram 1.225 menores desacompanhados, tendo sido apenas recolocadas 42, na sua maioria recolocados na Finlândia!¹⁴⁹

Que justificação é possível obter para explicar esta diferença enorme de resultados entre Planos de Recolocação e Redistribuição?

Vejamos que o processo de redistribuição é gerido, na sua totalidade, pelo UNHCR. É este que identifica, procede à abertura do seu processo de atribuição do estatuto de Refugiado e que depois negocia quais os Estados da UE disponíveis a acolher essa pessoa. A atribuição do estatuto de refugiado é depois confirmado pelo Estado acolhedor. As pessoas redistribuídas, ao abrigo do processo de redistribuição, encontram-se fora do território comunitário, na sua maioria no Líbano, Jordânia e Turquia.

No Plano de recolocação falamos de pessoas com necessidade de protecção internacional que já se encontram em território europeu, a gestão do processo de asilo e de atribuição do estatuto de refugiado é gerido, na sua totalidade, pelos serviços da União Europeia e dos EM

Podemos ainda constatar que, depois da assinatura da Declaração UE-Turquia, em Março deste ano, o número de pessoas recolocadas, ao abrigo do mecanismo de recolocação, foi, gradualmente, aumentando. Ou seja, terá a assinatura da Declaração UE-Turquia permitido,

¹⁴⁹ In Relatório da Amnistia Internacional «Our Hope is Broken – European Paralysis leaves thousands of refugees stranded in Greece».



mais facilmente, pela diminuição do fluxo de migrantes e refugiados, aliviar os serviços de migração comunitários e facilitado a identificação das pessoas que merecem a tutela internacional e, como tal, a atribuição do estatuto de Refugiado? Ou em consequência registámos um aumento do nível de cooperação e partilha de responsabilidades entre todos os EM?

Podemos considerar que, em se verificando a diminuição do fluxo de Refugiados e migrantes oriundos da Turquia tendo como destino a Grécia, as pessoas que se encontram, muitas delas em campos de refugiados, são agora objecto de uma maior atenção dos serviços da UE e como tal, mais facilmente, sujeitos a estes Planos comunitários de Recolocação? Ou terão subitamente os EM ganho maior consciência para esta crise e no cumprimento do Princípio da Solidariedade, ajudado Itália e Grécia a lidar com a presença no seu território de milhares de migrantes e refugiados?

A Crise do Espaço Schengen – o controlo das fronteiras internas

A crise dos refugiados abriu outra ferida no espaço geográfico da União: o controlo e fiscalização do movimento de milhares de migrantes e refugiados que entram e circulam, ilegalmente, em território europeu, dentro do espaço Schengen - a perspectiva interna do controlo das fronteiras. Falamos dos movimentos primários e secundários de migrantes e refugiados que circulam na UE e colocam uma enorme pressão na livre circulação dentro do espaço Schengen.

O Acordo de Schengen foi firmado a 14 de Junho de 1985, com a total abolição de fronteiras, para a livre circulação de pessoas e bens, a entrar em vigor a 20 de Março de 1995. Constituído por 22 EM da UE (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Eslovénia, Eslováquia Estónia, Finlândia,



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

França, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa e Suécia), à exceção de Irlanda e Reino Unido, fazem ainda parte três países que não são membros da EU: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

O Espaço Schengen abrange 400 milhões de pessoas, numa área de mais de 4 milhões de quilómetros quadrados, com 42.673 km de fronteiras marítimas, 7.721 km de fronteiras terrestres e cerca de 1.800 pontos de passagem¹⁵⁰, permitindo que os cidadãos destes países possam livremente circular dentro deste território sem necessidade de apresentação de documento identificativo nas fronteiras destes Estados.

Este crise trouxe-nos imagens onde assistimos a milhares de refugiados e migrantes a atravessar e a circular ilegalmente, livremente e a pé, o território europeu. No decorrer do ano de 2015 fomos inundados pela comunicação social com imagens de refugiados e migrantes a realizar a travessia marítima da Turquia com destino à Grécia, de casos de pessoas que naufragaram em alto mar e de centenas de pessoas em estações de comboio ou simplesmente a circular livremente no Espaço Schengen. Se adicionarmos a estas imagens os ataques terroristas de Paris, de Bruxelas, de Nice e Berlim todos estes acontecimentos geram um enorme desconforto na opinião pública e nos governantes europeus.

Perante este cenário, em que parece que ninguém é detido, barrado ou preso a circular ilegalmente dentro de Schengen e perante a incapacidade dos EM controlarem esta circulação ilegal alguns Estados, unilateralmente, reintroduzem postos de fronteira. Será que, com base

¹⁵⁰ «Why Schengen matters and how to keep it – A five point Plan», Maio de 2016, Camino Mortera-Martinez, Centre For European Reform.



nesta recolocação de fronteiras, podemos falar de uma Crise do Espaço Schengen, em consequência da crise dos refugiados?

O Tratado de Schengen prevê que seja possível a um Estado reintroduzir controlos de fronteira, tendo em conta que esta reintrodução seja o último recurso e assuma uma natureza temporária.

Por outro lado, a sua reintrodução terá como causa a existência de ameaças à sua ordem pública ou segurança interna, incluindo a ameaças terroristas ou ameaças provocados pelo crime organizado, e o Estado terá de ter em conta os impactos que esta reintrodução causa na livre circulação de pessoas no espaço Schengen.¹⁵¹

Quais foram os Estados que reintroduziram fronteiras?

A Alemanha reintroduz controlo na sua fronteira terrestre com a Áustria¹⁵². A Áustria notifica o Conselho que vai repor controlo de fronteira terrestre com a Hungria¹⁵³, Itália, Eslovénia e Eslováquia¹⁵⁴. A Eslovénia notifica o Conselho que reintroduz controlo de fronteiras¹⁵⁵. A Suécia notifica o Conselho que reintroduz controlo de fronteiras terrestres¹⁵⁶. A Noruega reintroduz fronteiras¹⁵⁷. A França, depois dos ataques de Paris, reintroduz o controlo nas suas fronteiras¹⁵⁸, na sequência da declaração de estado de emergência. Por fim, Malta reintroduz o controlo de todas as suas fronteiras¹⁵⁹.

¹⁵¹ «What is Happening to Schengen Borders», by Elspeth Guild, Evelien Brouwer, Kees Groenendijk and Sergio Carrera, in CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, Dezembro de 2015, n.º 86.

¹⁵² In Comunicação do Conselho Europeu n.º 11986/15.

¹⁵³ «Austria has re-imposed controls on its border with Hungary, with police checking vehicles at the main regular crossing and soldiers patrolling other stretches of the border», in “Austria has re-imposed controls...», consultado em www.usnews.com

¹⁵⁴ In Comunicação do Conselho Europeu n.º 12110/15.

¹⁵⁵ In Comunicação do Conselho Europeu n.º 21111/15.

¹⁵⁶ In Comunicação do Conselho Europeu n.º 14047/15.

¹⁵⁷ In Comunicação do Conselho Europeu n.º 14633/15.

¹⁵⁸ In Comunicação do Conselho Europeu n.º 13171/15.

¹⁵⁹ In Comunicação do Conselho Europeu n.º 13129/15.



Apesar da reintrodução destes controlos de fronteira, devemos ter em conta que apenas sete Estados do Espaço Schengen reintroduziram controlos fronteiriços e que essas reintroduções foram realizadas em apenas uma parcela das suas fronteiras e por um período determinado de tempo.

Ora vejamos: a Alemanha reintroduz controlo na sua fronteira com a Áustria, mas não com os seus restantes sete países vizinhos. A Áustria reintroduz controlos de fronteira terrestre com a Hungria, Itália, Eslováquia e Eslovénia, mas não com a Suíça. A Noruega reintroduz controlo total em todas as suas fronteiras terrestres, em especial no controlo das fronteiras marítimas. A Eslovénia apenas reintroduz controlo fronteiriço com a Hungria. A Suécia reintroduz controlos nos principais portos marítimos e na famosa ponte *Oresund Bridge*, com a Dinamarca. Apenas França e Malta, do grupo dos sete, reintroduzem controlo total sobre todas as suas fronteiras, tendo em conta o grau específico da ameaça.

É, pois, de salientar que apenas alguns EM reintroduziram os controlos nas fronteiras intra-Schengen e mesmo aqueles que o fizeram, fizeram-no de uma forma muito restrita. A razão da sua reintrodução está relacionada com a chegada de refugiados em número maior do que o EM tinha antecipado, tendo sido França a única exceção, que alargou os controlos durante o estado de emergência declarado após os ataques em Paris, em 13 de Novembro.¹⁶⁰

No entanto, e apesar da reintrodução destes controlos de fronteira, mesmo que temporários, o princípio de uma Europa sem fronteiras está em crise e/ou foi atacado?

¹⁶⁰ «What is Happening to Schengen Borders», by Elspeth Guild, Evelien Brouwer, Kees Groenendijk and Sergio Carrera, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, Dezembro de 2015, n.º 86.



No Espaço Schengen, o tráfego aéreo é responsável por 560 milhões de cruzamentos de fronteiras, por ano, e se se incluir o transporte ferroviário e rodoviário, o total deve estar próximo de 1 bilhão¹⁶¹. Por isso quando falamos da crise no Espaço Schengen, em consequência da crise dos refugiados, não nos podemos esquecer da dimensão económica que este espaço de livre circulação de pessoas e mercadorias representa, bem como o que significaria a reintrodução de controlos de fronteira.

De acordo com o Ecomomic World Forum, a reintrodução de fronteiras na UE empurraria os preços de importação para cima em cerca de três por cento, os custos para o maior país do bloco, a Alemanha, poderiam rondar os 235 mil milhões de euros entre 2016 e 2025, e para a França poderia ir até 244 mil milhões. (...) No mínimo, com os preços de importação subindo 1%, o estudo mostrou que fronteiras em Schengen custaria à UE cerca de 470 mil milhões de euros na próxima década. O custo subiria para 1,4 triliões de euros, ou seja, cerca de 10% do Produto Interno Bruto / PIB anual no bloco da UE dos 28. Além de constituir um retrocesso simbólico devastador para a Europa, o colapso de Schengen aumentaria o tempo necessário para o transporte das mercadorias pelas fronteiras da Europa, aumentando os custos para as empresas e os consumidores . »¹⁶²

De acordo com a Comissão Europeia controlos fronteiriços completos gerariam custos directos para a economia da UE numa faixa entre 5 e 18 mil milhões de euros, por ano. O sector dos transportes rodoviários seria o mais afectado, com um custo directo adicional de 1,7 a 7,5 mil

¹⁶¹ «Can Schengen Survive?, by Daniel Gros, in Centre for European Policy Studies, 14 de Dezembro de 2015.

¹⁶² «This is how much the collapse of Schengen could cost to the EU», by Noah Barkin, in www.weforum.org, World Economic Forum.



milhões de euros, por ano. Viajantes passariam a ter um custo entre 1,3 e 5,2 mil milhões de euros em termos de tempo perdido. 13 milhões de noites de turistas poderiam ser perdidas na UE, equivalente a € 1,2 bilhão de custo para o sector de turismo. O impacto potencial para a indústria do turismo poderá multiplicar-se devido aos controlos nas fronteiras (entre 10 e 20 mil milhões de euros). Entre os 0,6 a 5,8 mil milhões de euros de custos administrativos teriam de ser pagos pelos governos devido à necessidade de controlos nas fronteiras.¹⁶³

No entanto, não deixa de ser curioso como, quase no final do ano de 2016 e onde, de acordo com o «Roadmap to a Fully Functioning Schengen», a Comissão Europeia tinha previsto por termo às medidas temporárias de restabelecimento de fronteiras, venha agora anunciar que cinco EM podem continuar com postos de fronteira temporários, devido às suas preocupações com este fluxo migratório. Esta decisão permite à Alemanha, Áustria, Dinamarca e Suécia manterem as suas fronteiras por mais três meses, afirmando, por último, que o levantamento destas fronteiras poderia levar a um aumento deste fluxo migratório.¹⁶⁴

É por isso que a reintrodução de fronteiras não pode ser vista apenas do ponto de vista do reforço da segurança, em detrimento de outros aspectos. Aos decisores políticos é-lhes exigido que tenham também em consideração a dimensão e relevância económica que Schengen assume para os seus cidadãos e empresas, para os seus países e para a Europa, no seu todo. Porém, sabemos que nenhum governante é insensível às pressões da sua opinião pública.

Convém, por isso, perceber como se comporta a opinião pública nos diversos Estados do Espaço Schengen em relação a esta crise, por forma a avaliar o impacto e a natureza das futuras decisões

¹⁶³ «The Cost of Non-Schengen», Comissão Europeia.

¹⁶⁴ Consultado em www.politico.eu, in «Commission agrees to let countries keep internal borders controls», 25 Outubro 2016, Jacopo Barigazzi.



políticas. Surpreendentemente, os três países onde as preocupações com segurança e a manutenção de Schengen são maiores não são nos países onde este fluxo migratório mais se fez sentir. Na Lituânia, que recebeu apenas 275 pedidos de asilo, 80% da população acredita que refugiados e migrantes são um forte contributo para o aumento da criminalidade e da instabilidade social e 70% entende que o número de refugiados acolhidos no seu território já é suficiente. Na Estónia, onde 225 fizeram o seu pedido de asilo, 59% está disposta a abdicar de Schengen para reduzir as ameaças deste fluxo migratório. Na Alemanha uma sondagem demonstrou que o apoio à manutenção de fronteiras sobe apenas de 49% para 53%.¹⁶⁵

Se as inclinações da opinião pública são um factor inesperado e uma surpresa para os políticos europeus, não é motivo de surpresa a adesão em votos e apoio popular a movimentos extremistas, populistas e antieuropeus, que exigem uma acção política determinada às forças moderadas europeias.

Apesar do Espaço Schengen estar sob elevada pressão, em consequência da crise dos refugiados e da reintrodução de alguns controlos de fronteira, podemos afirmar que a maioria dos Estados que o compõem estão verdadeiramente ligados e comprometidos com o ideal da livre circulação de pessoas e mercadorias e com os benefícios que daí advêm.

Estando ou não sob pressão o certo é que a CE sentiu necessidade de publicar o documento «Back to Schengen- a Roadmap», a 4 de Março de 2016, onde afirma que Schengen é uma das maiores conquistas que se alcançou com o processo de integração europeu e que Schengen é um dos principais instrumentos onde os cidadãos europeus exercem as suas liberdades e onde

¹⁶⁵ «The Future of Schengen», European Council on Foreign Relations, consultado em www.ecfr.eu.



o mercado interno se pode desenvolver e prosperar. Neste sentido, restaurar o Espaço Schengen, sem fronteiras, é de uma importância extrema para a Europa.

Qual é o desafio do Espaço Schengen? Será que estamos perante uma escolha entre liberdade de circulação e/ou reforço ou de mais segurança?

A CE no documento «Back to Schengen- a Roadmap» define três áreas de intervenção que podem devolver a normalidade ao Espaço Schengen: (1) resolver os problemas de controlo da fronteira externa com a Grécia; (2) reforçar o compromisso de que todos os EM devem assumir as suas responsabilidades, no cumprimento do Direito Comunitário, garantindo a atribuição do direito de asilo, assim como recusar os requerentes que não preenchem os critérios para entrarem e permanecerem no Espaço Schengen; (3) os actos unilaterais de reintrodução de fronteiras devem ser substituídos pelo compromisso conjunto em abolir os controlos internos, com o objectivo de levantar todas as barreiras internas até final de Dezembro de 2016.

Será que tal como afirma Mortera-Martinez, a UE perdeu o total controlo nas suas fronteiras, não tendo realizado o necessário reforço das suas fronteiras externas?

O total colapso de Schengen teria apenas dois vencedores: os terroristas e os movimentos políticos populistas; e os cidadãos europeus e as suas empresas seriam os perdedores. Por isso se a UE quer salvar Schengen tem de saber para onde quer ir – a UE tem de definir quem quer no seu território, escolher entre aqueles que deixa ficar e aqueles que tem de enviar de volta. Esta escolha é fulcral, uma vez que o fim de Schengen poderá ser o fim da própria Europa.¹⁶⁶

¹⁶⁶ «Why Schengen matters and how to keep it – A five point plan», Maio de 2016, Camino Mortera-Martinez, Centre for European Reform.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

À queda de Schengen seguir-se-á, inevitavelmente, a queda do mercado comum e a queda da união monetária.

O reforço do controlo externo das fronteiras da UE

Sem conseguir estancar o fluxo de migrantes e refugiados e assistindo à sua entrada e circulação pelo território europeu, sem conseguir responder aos milhares de pedidos de asilo, em 2015 o sentimento generalizado era de que este fluxo de migrantes e refugiados era impossível de controlar e que a UE perdera total controlo nas suas fronteiras externas.¹⁶⁷

O Primeiro-Ministro holandês, Mark Rutte, afirma, numa referência ao que aconteceu com o Império Romano, «Grandes Impérios caem quando as suas fronteiras externas não são bem protegidas».¹⁶⁸

Se o ano de 2015 levanta dúvidas quanto à manutenção do espaço Schengen, também levantou dúvidas quanto à capacidade da UE em assegurar, com segurança, o controlo das suas fronteiras externas, pois verificámos nos primeiros cinco meses de 2015 que 153.000 migrantes e refugiados entraram no espaço comunitário, um aumento de 149% por comparação com o mesmo período de 2014. Entre outros, a dimensão deste fluxo afecta a forma como os EM lidam com Schengen, mantêm a ordem e a segurança internas, sem abdicar dos valores da União.¹⁶⁹

¹⁶⁷ «The European border guard: New in name only?», 2 de Junho de 2016, Angeliki Dimitriadi, European Council on Foreign Relations.

¹⁶⁸ «Big Empires go down if the external borders are not well-protected.», consultado em www.theguardian.com, «Is the Schengen dream of Europe without borders becoming a thing of the past?», 5 de Janeiro de 2016, Ian Traynor.

¹⁶⁹ «Refugee Crisis in Europe: an unbiased explanation», Juan Antonio Pavon Losada, consultado em www.europeanpublicaffairs.eu.



Depois da tragédia de Lampedusa, onde cerca de 366 migrantes morreram afogados numa tentativa de chegar à costa italiana, o Estado italiano implementa a operação *Mare Nostrum*. Patrulhando a costa Líbia, esta operação italiana realizava a patrulha e salvamento de migrantes e refugiados que tentavam chegar à costa italiana. Com elevado sucesso na redução de vítimas na travessia do Mar Mediterrâneo, no desmantelamento de redes de tráfico, esta operação tinha um custo de cerca de 9 milhões de euros/mês, o que forçou o estado italiano a abandonar a realização desta operação. O *Mare Nostrum* foi mais tarde substituído pela operação *Triton*, uma operação conjunta da União Europeia de controlo das fronteiras externas, realizada pela *Frontex*.

Com apenas um terço do orçamento e um mandato apenas para controlo fronteiriço e não de prevenção e salvamento, com o aumento da pressão migratória, em consequência do aumento da gravidade da Guerra na Síria, a operação *Triton* falha os seus objectivos ¹⁷⁰ mantendo-se suspensa a sua actividade.

É assim que, prosseguindo o definido na Agenda para a Migração, em Dezembro de 2015, a CE aprova uma proposta com vista à criação da EBCG, como uma das resposta-chave à crise dos refugiados.¹⁷¹

A proposta da Comissão de criação da EBCG parte daquilo que já são as competências e atribuições da FRONTEX, aumentando as suas competências, o seu quadro de pessoal e equipamento, conjugando com a partilha de meios dos serviços de controlo de fronteira dos

¹⁷⁰ «Refugee Crisis in Europe: an unbiased explanation», Juan Antonio Pavon Losada, consultado em www.europeanpublicaffairs.eu.

¹⁷¹ «A European Border and Coast Guard: Fit for Purpose?», 24 de Fevereiro de 2016, Sergio Carrera e Leonhard den Hertog, Centre for European Policy Studies.



EM. A EBCG passará a constituir-se como uma verdadeira força de patrulha das fronteiras e costas marítimas europeias, capaz de responder às necessidades no terreno.¹⁷²

No entanto, logo na sua criação e anúncio a EBCG surge ferida de várias fragilidades.

Desde logo, releva uma opção política de fundo errada da CE ao optar por criar a EBCG. A sua criação surge isolada e não integrada numa resposta global à crise, mais uma vez. Com a sua criação a CE está a dar enfoque apenas ao problema da segurança e controlo das fronteiras, sem oferecer um quadro de resposta política e normativa global ao problema dos requerentes de asilo e à crise, onde todos os EM se comprometessem a colaborar, por forma a harmonizar as regras de asilo e protecção dos seus requerentes, em território comunitário. Tal como afirma Sergio Carrera e Leonhard den Hertog, a iniciativa EBCG indica uma política errada da UE apenas centrada nos controlos nas fronteiras externas.¹⁷³

Na prática, com a EBCG, a FRONTEX vê aumentadas as suas competências, havendo quem designe a EBCG como não mais do que uma FRONTEX+. De entre as novas competências da EBCG surge o 'Direito de Intervenção', ou seja, o direito de enviar forças fronteiriças europeias para outro EM sem necessidade de obter o seu consentimento.¹⁷⁴ No entanto, a EBCG não dispõe de um corpo de funcionários próprios e permanente. Na sua proposta de criação, a CE falava na necessidade de 1.500 funcionários. Ora, a EBCG vai continuar a trabalhar em estreita colaboração com os EM, os mesmos EM que tiveram relutância em trabalhar, em estreita colaboração e nos mesmo termos com a FRONTEX.

¹⁷² In «A European Border and Coast Guard: Fit for Purpose?», by Sergio Carrera e Leonhard den Hertog, in Centre for European Policy Studies, 24 de Fevereiro de 2016.

¹⁷³ *Idem, Ibidem*

¹⁷⁴ *Idem, Ibidem*



Constitui, desta forma, um paradoxo que os EM estejam dispostos a apoiar um novo quadro de operações, assentes num novo formato, quando os mesmos EM se recusaram a fazer no quadro da FRONTEX praticamente o mesmo.

É por isso pouco provável que uma nova política, um novo quadro legal e um novo nome sejam significativos para alterar as relações de cooperação entre EM.¹⁷⁵

O problema do controlo das fronteiras é apenas uma das partes da equação da crise dos refugiados. Desta forma, a UE deveria, a par do reforço das suas fronteiras externas, multiplicar esforços para a melhoria do sistema comum de asilo e garantir que os fluxos migratórios são devidamente tratados nas suas fronteiras, em termos de acolhimento, acesso ao direito de asilo e no respeito pelos direitos fundamentais.¹⁷⁶

Perante o falhanço e a ineficácia de todas estas medidas, avulsas, para resolver o problema da entrada e permanência a território europeu deste fluxo de migrantes e refugiados, a União Europeia, a 13 de Março de 2016, assina com a Turquia uma Declaração comum, onde se compromete, no essencial e no nosso ponto de vista, a reduzir o fluxo de migrantes e refugiados.

A Declaração União Europeia-Turquia relativa à Crise dos Refugiados e Migrantes do Médio Oriente

São as imagens de milhares de refugiados e migrantes que chegaram às costas marítimas de Itália e das ilhas gregas, em pequenas e frágeis embarcações. São as imagens de salvamentos,

¹⁷⁵ In «The European border guard: New in name only?», by Angeliki Dimitriadi, in European Council on Foreign Relations, 2 de Junho de 2016.

¹⁷⁶ *Idem, Ibidem*



realizados pela *FRONTEX* e pelas guardas costeiras italiana e grega, em alto mar. São as imagens de barcos a naufragar ou de migrantes e refugiados em apuros, dentro de embarcações. É a imagem de um bebé morto, em consequência de um naufrágio, numa praia turca. São as imagens das ilhas gregas repletas de migrantes e refugiados que por aí entram na Europa. São as imagens de milhares de migrantes e refugiados na fronteira com a Hungria, em estações de comboio, a lutar por água e alimentos. São as imagens de bandos de migrantes e refugiados a atravessarem a Europa, a pé, com destino à Alemanha, Suíça, França e para outros EM. São as imagens de campos de refugiados, em especial na Grécia e Itália, e do campo de refugiados de Calais, França. São as imagens de voluntários que aliviam a dor e o sofrimento de quem atravessou o mar Mediterrâneo. São as imagens de declarações de ONGs, do UNHCR e de políticos europeus que falam de falta de meios e do sofrimento por que passaram estas pessoas, manifestam intenções, falam de soluções e da falta de condições. São as imagens de crianças sozinhas e que sozinhas realizaram uma viagem para a Europa.

Estas são as imagens que marcaram 2015 e 2016 e que marcam a crise dos refugiados.

Como é possível que isto esteja a acontecer na Europa dos dias de hoje?

Sem conseguir estancar a chegada de cada vez mais migrantes e refugiados que entram, ilegalmente, em território europeu, sem capacidade para lidar com a permanência de tantos migrantes e refugiados, não conseguindo que todas as soluções apresentadas e implementadas tenham sido eficazes, na sua plenitude, e face ao agravamento da situação de guerra verificada na Síria e ao aumento deste fluxo migratório, a União Europeia encontra na “iliberal Turquia”¹⁷⁷ o seu parceiro para aquilo que parece ser a solução para esta crise.

¹⁷⁷ De sublinhar que, no seu Relatório Anual datado de 14 de Abril de 2016, o Parlamento Europeu denuncia o decréscimo no respeito pelos Direitos Humanos, ataques à Liberdade de Imprensa (dando



A Alemanha e a Chanceler Merkel foram, desde a primeira hora, os grandes impulsionadores deste acordo¹⁷⁸. Merkel afirmou mesmo que esta crise é o maior desafio que a Europa enfrenta. Ora e de acordo com o EUROSTAT, a Alemanha recebeu um total de 1.009 milhões de migrantes, em 2015, dos quais 477.000 foram pedidos de asilo. Desta forma, «É preciso admitir que a Alemanha teve de se encontrar numa posição de pedir solidariedade antes de procurar soluções mais incisivas»¹⁷⁹.

Mas qual é a razão que leva a UE a assinar esta Declaração? Por causa da pressão doméstica, a pressão interna. Com cerca de um milhão de pessoas a entrar em território comunitário na qualidade de migrantes irregulares, os políticos europeus viram-se obrigados a encontrar uma solução, depois terem ignorado o problema por tanto tempo.

Esta crise assumiu particular impacto na maior economia da zona Euro, na Alemanha, onde Angela Merkel enfrenta sérios desafios à sua manutenção no poder, depois de ter assumido uma clara política favorável ao acolhimentos dos refugiados. A sua intenção era demonstrar aos seus eleitores que conseguia impôr alguma medida capaz de controlar este fluxo migratório, antes das eleições federais alemãs, em meados de Março. Ora, a Declaração EU-Turquia foi uma tentativa de alcançar este objectivo.¹⁸⁰

como exemplo a tomada pelo poder estatal do Jornal Zaman), assim como o aumento das hostilidades para com o povo Curdo (*vide* “European Parliament Resolution, 14 of April on the report on Turkey”).

¹⁷⁸ «The deal, which was first struck in private negotiations between German Chancellor Angela Merkel and Turkish President Recep Tayyip Erdogan (...)», James Traub, «If the Refugee Deal Crumbles, There will be Hell to pay», 7 de Junho, consultado em www.foreignpolicy.com.

¹⁷⁹ «It has to be admitted that Germany had to find itself in a position of asking for solidarity before more incisive solutions were sought.», in «The EU-Turkey Agreement and its implications – An Unavoidable but conditional agreement», Charles de Marcilly e Angéline Grade, Fondation Robert Schuman, 14 de Junho de 2016, European issues, n.º 396.

¹⁸⁰ «The EU-Turkey Deal», consultado em www.drapenihavet.no.



Tendo em conta que 4,6 milhões de refugiados vivem fora da Síria (na Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque e Egito) e 6,6 milhões de pessoas estão deslocadas dentro da Síria, a Turquia surge como o maior país do mundo que refugiados acolhe, com cerca de 2,7 milhões, enquanto o Líbano hospeda 1,3 milhões de sírios (um em cada cinco pessoas no país, que é a maior proporção de refugiados em qualquer país do mundo). A União Europeia, com uma população combinada de 503 milhões de pessoas, não colocou em prática todos os mecanismos adequados para lidar com esta situação. Consequentemente, esta situação originou uma crise, não só para os países do Médio Oriente, mas sobretudo para a Europa, onde só na Grécia permanecem cerca de 52.000 pessoas.¹⁸¹

É assim que, a 18 de Março de 2016 a União Europeia e a Turquia assinam uma Declaração conjunta «dedicada ao estreitar de relações entre a UE e a Turquia e a dar resposta à crise migratória»¹⁸², com entrada em vigor a 20 de Março, apenas dois dias depois da sua assinatura!

Dias antes da assinatura desta Declaração, a Antiga República Jugoslava da Macedónia encerra a sua fronteira com a Grécia.

Teremos agora a oportunidade de responder à pergunta que levantámos: Qual a eficácia deste acordo para a resolução da crise dos refugiados e suas consequências políticas no seio da União Europeia?

Vejamos, então, o conteúdo desta Declaração e os seus pormenores.

Prosseguindo os trabalhos desenvolvidos no Conselho Europeu de 17 e 18 de Março de 2016, assim como no disposto nas conclusões da Comunicação do Conselho «Next Operational Steps

¹⁸¹ «Refugees, Migrants and Asylum Seekers: where to from here? – The implications of the EU Deal with Turkey», consultado em www.trocarire.org.

¹⁸² «Declaração UE-Turquia, 18 de Março de 2016», Comunicado de Imprensa da CE, n.º 144/16.



in EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration», esta Declaração surge como mais uma forma de estreitar as relações UE e Turquia.

A Declaração congratula-se com «a abertura, por parte da Turquia do seu mercado de trabalho aos Sírios que beneficiam de protecção temporária, a introdução de novos requisitos em matéria de vistos para cidadãos sírios e de outras nacionalidades, a intensificação dos esforços em termos de segurança por parte da guarda costeira e da polícia turcas, e o reforço da partilha de informações. Além disso, a União Europeia começou a desembolsar os 3 mil milhões de euros do Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia para projectos concretos e registaram-se avanços nos trabalhos em matéria de liberalização dos vistos e nas conversações de adesão, o que inclui a abertura do capítulo 17. (...) A Turquia aceitou ainda o rápido regresso de todos os migrantes de volta que não necessitem de protecção internacional e que cheguem à Grécia provenientes da Turquia, bem como receber de volta os migrantes irregulares interceptados em águas turcas. A Turquia e a UE acordam igualmente em continuar a intensificar as medidas contra os passadores de migrantes e congratulam-se com o início das actividades da NATO no Mar Egeu. Ao mesmo tempo, a Turquia e a UE reconhecem a necessidade de envidar esforços renovados, rápidos e determinados. A fim de dismantlar o modelo de negócio dos passadores e dar aos migrantes uma alternativa que não implique arriscar a vida, a UE e a Turquia decidiram pôr termo à migração irregular da Turquia para a EU.»¹⁸³

O objectivo oficial desta Declaração é dissuadir migrantes e refugiados em realizarem a viagem Turquia-Grécia, na esperança que se registem menos mortes no Mar Egeu. Neste sentido, todos os migrantes que forem interceptados a realizar esta viagem de forma irregular e ilegal serão

¹⁸³ «Declaração UE-Turquia, 18 de Março de 2016», Comunicado de Imprensa da CE, n.º 144/16.



devolvidos à Turquia.¹⁸⁴ Por outro lado, a Declaração tem como objectivo dismantelar o modelo de negócio dos traficantes e contrabandistas, reduzindo os incentivos a que migrantes e refugiados entrem na Europa de forma ilegal.¹⁸⁵

No geral, a Declaração versa sobre estes principais aspectos:

- Define uma Política de retorno para a Turquia;
- Assente num esquema *One-for-one*;
- Numa promessa de liberalização de vistos com a Turquia;
- Através de um programa de *Financial aid*;
- Intensificando as negociações da Turquia ao espaço Comunitário;
- E criação, pela UE, de zonas de segurança na Síria.

Vejamos, então, os pontos da Declaração UE-Turquia e quais as questões que suscitam:

Em primeiro lugar, é curioso reparar que este documento assume a natureza de uma Declaração e não de Acordo. Desta forma há quem considere que «esta Declaração não é um instrumento jurídico capaz de ser testado nas vias judiciais»¹⁸⁶ Assim como a forma legal da Declaração e a falta de consulta do Parlamento Europeu levantam sérias dúvidas sobre a responsabilidade

¹⁸⁴ «The EU-Turkey Refugee Deal: A Durable Solution?», Eduard Ashworth, consultado em www.europeanpublicaffairs.eu.

¹⁸⁵ «Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU (-Turkey) summit», Janis A. Emmanouilidis, European Policy Centre.

¹⁸⁶ «A deal is not a legal instrument that is capable of being judicially tested.», in «The Final EU/Turkey Refugee Deal: a legal assessment», Steve Peers, consultado em www.eulawanalysis.blogspot.pt.



democrática e o Primado do Direito ao nível comunitário.¹⁸⁷ É, pois, de estranhar que esta Declaração não tenha merecido a oportunidade de ser escortinada pelo Parlamento Europeu.

A durabilidade desta Declaração é temporária, sem precisar, contudo, qual a duração desta medida temporária. A preocupação com a ausência de espaço temporal é óbvia. Medidas temporárias e determinadas sob carácter de emergência, sem determinarem um período de tempo de aplicação podem resultar em derrogações e até mesmo em violações dos direitos individuais, além de que outros EM podem vir a solicitar que lhes seja aplicado um mesmo regime, como já aconteceu com Itália.¹⁸⁸¹⁸⁹

Por outro lado, a Declaração não é «geograficamente específica»¹⁹⁰, sendo aplicado aos migrantes irregulares que realizem a travessia da Turquia para as ilhas gregas. Não mencionando que entrem em território grego, que entrem águas territoriais gregas ou em águas internacionais.

Vejamos, ainda, outras considerações esta Declaração nos levanta:

1) Política de Retorno para a Turquia:

«Todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia a partir de 20 de Março de 2016 serão devolvidos a este último país. Tal será feito em plena conformidade com o direito da UE e o Direito Internacional, excluindo-se assim qualquer tipo de expulsão colectiva. Todos os migrantes receberão protecção em

¹⁸⁷ «The EU-Turkey Deal – Analysis and Considerations», JRS – Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper.

¹⁸⁸ Vide «Italy pleads for Greek-style push to return its migrants», Financial Times, 4 de Abril e «Italy wants Turkey-style deal to return African Migrants», 5 de Abril, in EU Observer.

¹⁸⁹ «The EU-Turkey Deal – Analysis and Considerations», JRS – Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper.

¹⁹⁰ «Unusually geographically specific», in «The Final EU-Turkey Refugee Deal: a Legal Assessment», S. Peers, 2016.



conformidade com as normas internacionais pertinentes e no respeito do princípio da não repulsão. Tratar-se-á de uma medida temporária e extraordinária, necessária para pôr fim ao sofrimento das pessoas e restabelecer a ordem pública. Os migrantes que chegam às ilhas gregas serão devidamente registados e todos os pedidos de asilo serão tratados individualmente pelas autoridades gregas em conformidade com a Directiva Procedimentos de Asilo, em cooperação com o ACNUR. Os migrantes que não pedirem asilo ou cujos pedidos tenham sido considerados infundados ou não admissíveis, nos termos da referida Directiva, serão devolvidos à Turquia. A Turquia e a Grécia, apoiadas pelas instituições e agências da UE, tomarão as medidas necessárias e chegarão a acordo sobre as disposições bilaterais necessárias, incluindo a presença, a partir de 20 de Março de 2016, de funcionários turcos nas ilhas gregas e de funcionários gregos na Turquia, a fim de assegurar a ligação e facilitar, deste modo, o bom funcionamento dessas disposições. Os custos das operações de regresso dos migrantes irregulares serão assumidos pela UE.»¹⁹¹

A Turquia tem, actualmente, mais de dois milhões de refugiados e migrantes. Sendo um dos países que mais refugiados acolhe, no seu território, em todo o mundo. Decorre deste facto não ser de estranhar a existência de graves problemas no seu sistema de ajuda humanitária e serviços de estrangeiros e fronteiras.

De acordo com a Declaração, a UE envia todos os sírios, a quem não seja reconhecida necessidade de protecção internacional, de volta para a Turquia, tendo em conta que considera a Turquia um País Terceiro Seguro e/ou um Primeiro País de Asilo. A consideração “seguro” neste contexto significa mais do que apenas seguro e protegido

¹⁹¹ «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016, Comissão Europeia.



contra a guerra ou perseguição. “Seguro”, neste contexto, tem de significar que ao indivíduo são-lhe concedidos todos os direitos consagrados na Convenção de Genebra e que de acordo com o Direito Comunitário e o Direito Internacional será aplicada a proibição de expulsão colectiva de estrangeiros, Princípio do Non-Refoulement.

No entanto, o reenvio ou retorno de pessoas requerentes de asilo ou que procuram protecção internacional para um terceiro país está sujeita à sua concordância com os conceitos de País Terceiro Seguro ou Primeiro País de Refúgio. Neste sentido, importa saber se podemos enquadrar a Turquia, de acordo com as regras definidas pela Convenção de Genebra, de 1951, num destes conceitos.

Existem duas considerações básicas que determinam a qualificação de um país como País Terceiro Seguro de Asilo: que este país ofereça uma efectiva protecção e que não exista qualquer risco que esse país envie para o seu país de origem quem necessita de protecção internacional – esta obrigação é também conhecida como a Obrigação do Non-Refoulement. Por outro lado, esta efectiva segurança significa que esse país cumpre os direitos enunciados na Convenção de Genebra, que respeita os direitos fundamentais destas pessoas, assim como deverá assumir uma postura adequada a possibilitar, a longo termo, que refugiados se possam estabelecer no seu território.¹⁹²

E o que nos diz o Direito Comunitário quanto à possibilidade do reenvio de migrantes para um País Terceiro Seguro? O Direito Comunitário permite o reenvio para um País Terceiro Seguro sempre que este país terceiro: (1) respeite o princípio do Non-Refoulement, (2) que este país terceiro não devolva ou envie estes migrantes para países onde estes possam sofrer o risco de tortura, actos cruéis, desumanos ou

¹⁹² «Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees», 3 de Março de 2016, consultado em www.hrw.org.



degradantes, que estes não sofram ameaças à sua vida e liberdade e que os mesmos possam nesse mesmo país realizar o seu pedido de asilo e beneficiar de todas as protecções que a Convenção de Genebra reconhece aos refugiados.

Perante esta contextualização, podemos considerar a Turquia um país seguro para refugiados?

A Turquia, apesar de ter ratificado a Convenção de Genebra, mantém a sua aplicação com limitações geográficas, excluindo da protecção dada pela Convenção os países que, actualmente, mais refugiados têm: Síria, Afeganistão e Iraque e todos aqueles que não são cidadãos europeus. A Turquia é o único país no mundo que mantém esta limitação geográfica.

Por outro lado, o Direito Comunitário considera apenas um País Terceiro Seguro os Estados que tenham ratificado a Convenção de Genebra, sem quaisquer limitações de aplicação geográfica (Directiva 2013/31/EU, artigo nº39º, 2º, a).

De acordo com o UNHCR o termo País Terceiro Seguro aplica-se aos Estados que não produzem refugiados ou onde estes possam gozar de protecção e asilo sem qualquer perigo.¹⁹³

No entanto, e apesar desta limitação, os sírios gozam, na Turquia, de um regime de protecção temporário, que lhes permite aí viver. Porém, este regime temporário não lhe concede todos os direitos que a Convenção de Genebra lhes atribui. Daí que os refugiados a viver na Turquia enfrentem muitas barreiras no acesso ao mercado de trabalho, dificuldades das suas crianças acederem ao sistema de ensino público, com muitas a acabar por entrar no mercado de trabalho clandestino, sujeitas à exploração.

¹⁹³ «Protecting Refugees: A field Guide for NGO's», UNHCR, Maio de 1999.



A Turquia garante um sistema de protecção temporária a sírios, que lhes permitia trabalhar, no entanto sujeito a algumas condições e limitações. Mas e quanto aos refugiados iraquianos, afegãos e iranianos? Estes têm um nível de protecção muito menor. Na ausência de um verdadeiro sistema de asilo, estes não o podem sequer requerer. Para todos os efeitos, os sírios a viver na Turquia têm, oficialmente, um regime de protecção temporária que lhes permite ter acesso ao sistema de saúde e educação, de forma gratuita. Mas, e apesar de estar protecção ter sido anunciada, oficialmente, pelo Governo turco, na prática a situação dos sírios na Turquia é bastante vulnerável, quer seja na procura de trabalho, quer seja na aquisição de habitação, sendo que muitos se encontram em situação de extrema pobreza.¹⁹⁴ Ou seja, mesmo com a implementação deste regime temporário o processo legal de obtenção de trabalho é de tal forma lento e burocrático que impede o acesso de muitos ao emprego, para além de que está restrito a um regime de quotas e só em determinados sectores de actividade. Como consequência, a grande maioria dos refugiados sírios na Turquia fica sujeita ao trabalho irregular e clandestino, sendo o trabalho infantil o maior dos problemas. A HRW e a UNICEF já vieram publicamente afirmar que mais de 400.000 crianças sírias não frequentam o sistema de ensino turco.¹⁹⁵

De acordo com o Direito Internacional, previsto na Convenção de Genebra, e no respeito pelos Direitos Humanos, a Turquia deveria respeitar o Princípio do Non-Refoulement, que proíbe qualquer país de devolver ao país de origem quem enfrenta, nesse país, riscos às suas liberdades e aos seus direitos humanos, onde possa sofrer de tortura ou

¹⁹⁴ «Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees», 3 de Março de 2016, consultado em www.hrw.org.

¹⁹⁵ «Turkey: No future for Refugees», consultado em www.euroactiv.com.



de perseguição. Por outro lado, o Non-Refoulement também proíbe que seja rejeitado o pedido de asilo a quem necessita de protecção internacional.¹⁹⁶ Assim como o HRW documentou práticas turcas em impedir a entrada de refugiados sírios no seu território, «novas pesquisas e análises legais demonstraram em detalhe como a qualidade da protecção oferecida pela Turquia aos refugiados sírios não está de acordo com os níveis de protecção estabelecidos para ‘países terceiros seguros’ ou ‘primeiro país de refúgio’ para os quais os refugiados podem ser enviados de volta.»¹⁹⁷

Com esta Declaração, que consequências se geram para quem faz a travessia?

A Turquia, já o temos dito, é o país que mais refugiados acolhe, e com esta Declaração todos aqueles que tenham arriscado a sua vida a realizar a travessia Turquia-Grécia são retornados à Turquia. Entretanto, com o agravamento dos conflitos no Médio Oriente, não se prevê que a chegada de migrantes e refugiados tende a diminuir, acrescentado a isto o facto de a Turquia dispor de um sistema de asilo com falhas e sem infra-estruturas para acolher tantos migrantes e refugiados.

Aquando da análise e balanço da aplicação da Declaração teremos oportunidade de referir as condições dos migrantes devolvidos à Turquia.

E podemos considerar a Turquia um Primeiro País de Refúgio e como tal serem os requerentes de asilo devolvidos à Turquia?

O Direito Comunitário prevê que um terceiro país possa ser Primeiro País de Refúgio em duas situações: (1) se ao requerente de asilo lhe for reconhecido o estatuto de refugiado e este ainda beneficie da atribuição deste estatuto, (2) quando o requerente de asilo

¹⁹⁶ «Turkey: Syrians Pushed Back at the Border – Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers», Novembro de 2015, Human Rights Watch.

¹⁹⁷ «UE: não envie os sírios de volta à Turquia», consultado em www.hrw.org.



beneficie desse estatuto, incluindo a aplicação do princípio do Non-Refoulement, tendo sempre em consideração a aplicação do conceito de País Terceiro Seguro.

Desta forma, é também discutível que a Turquia possa ser considerado Primeiro País de Refúgio, decorrente da limitação geográfica da aplicação da Convenção de Genebra, mesmo considerando que aos sírios lhes é aplicado um regime de protecção temporária que não lhes faculta o acesso integral aos direitos atribuídos pela Convenção.

Assim, perante a realidade de facto vivida pelos refugiados que permanecem em território turco, dificilmente podemos considerar a Turquia um País Terceiro Seguro.

Por outro lado, para que este sistema de retorno Grécia-Turquia funcione, os requerentes de asilo terão de ser registados, identificados e terá de lhes ser facultada uma entrevista individual a fim de analisar o seu pedido de asilo e só depois e se não se justificar a necessidade de protecção internacional, são devolvidos.

Esta política de retorno coloca na Grécia mais uma pressão, à qual se junta a pressão decorrente da intervenção da *Troika* no âmbito de dois resgates económicos e financeiros ao país. Assim, será a Grécia capaz de proceder, tão breve quanto possível e sem prejuízo do cumprimento das suas obrigações legais comunitárias e internacionais, ao registo e análise de todos os requerentes de asilo que chegam às suas costas?

Nas palavras do Presidente da Comissão Europeia, Juncker, a Grécia tem nas suas mãos uma “Herculean Task”. No entanto e como nota Janis A. Emmanouilidis, o Tribunal Europeu de Justiça e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos já descreveu o sistema grego de asilo como degradante, inaceitável e insalubre¹⁹⁸.

¹⁹⁸ «Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU (-Turkey) summit», Janis A. Emmanouilidis, European Policy Centre.



Por outro lado, esta Declaração é, estranhamente, omissa quanto à sua operacionalização. No entanto, de acordo com o documento da Comissão Europeia «Implementing the Eu-Turkey Statement: Questions and Answers», de 19 de Março a CE estima que a Grécia necessite de cerca de 4.000 funcionários oriundos de outros EM, da EASO e da FRONTEX, especialistas em matérias de asilo, assim como anunciou um pacote financeiro de 83 milhões de Euros para melhoria das condições de vida dos refugiados em território grego.¹⁹⁹

Com a implementação da Declaração os “hotspots”²⁰⁰ gregos passam a ser centros de detenção onde as autoridades gregas realizam o registo e analisam os pedidos de asilo de todos os requerentes²⁰¹, onde os mantêm até que o seu pedido seja analisado. Ora, e como bem nota Janis A. Emmanouilidis, para garantir uma rápida e eficaz implementação desta Declaração, as autoridades gregas têm de implementar um sistema que garanta um processo rápido e juridicamente justo e impermeável, em poucas semanas. Por forma a apoiar este esforço das autoridades gregas a CE suporta os seus serviços enviando pessoal especializados, tal como, juízes, peritos em questões de asilo, guardas costeiros, polícias, seguranças, entre outros²⁰² Esta modificação dos *hotspots* para centros de detenção, originou a que várias organizações e ONGs tenham

¹⁹⁹ « EU provides €83 million to improve conditions for refugees in Greece », 19 de Abril de 2016, European Commission Press Release.

²⁰⁰ «The EU hotspots in Greece took more than six months to materialize, due both to an absence of pre-existing infrastructure and a lackluster response from a exhausted Greek government. They also revealed significant loopholes and information gaps in terms of registration and identification.», in «The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal», Elizabeth Collett, consultado em www.migrationpolicy.org.

²⁰¹ Conforme a Comissão Europeia, «adapted its hotspots to facilitate swift returns and provide closed reception facilities where necessary to avoid irregular migrants absconding when they are subject to return decisions», in “Implementing the EU-Turkey Statement”, 15 de Junho de 2016.

²⁰² «Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU (-Turkey) summit», Janis A. Emmanouilidis, European Policy Centre.



vindo a manifestar-se contra este novo formato dos “hostspots”, pondo em risco a continuidade do seu trabalho – de entre as organizações podemos destacar o próprio UNHCR, o *International Rescue Committee* e o *Save the Children*.

As autoridades gregas transferiram todos os migrantes e refugiados que chegaram, antes de 20 de Março, às ilhas gregas para território continental e, em consequência, realizaram alterações legislativas no sentido de facilitar os processos de asilo e os seus pedidos de recurso.

Esses migrantes e refugiados ficaram em Campos de Refugiados ou outros centros, aguardando que o seu pedido de asilo seja realizado e finalizado. Os que chegaram depois de 20 de Março aguardam que o seu pedido de asilo seja satisfeito num centro de detenção, sujeitos a condições degradantes e desumanas, de acordo com relatórios de várias ONGs - «Mori está cercado de arame farpado para segurança dos seus residentes. No entanto, as mulheres e mães descrevem as condições dentro dos centros como de total insegurança para mulheres e raparigas, que temem violações sexuais. A alimentação é escassa e não existe o devido tratamento para os doentes, mais velhos, deficientes ou mulheres grávidas»²⁰³

E do lado da Turquia, quais as consequências criadas com a assinatura desta Declaração? Tal como nota Halili Gurhanli, para a Turquia a perca é substancial, uma vez que a Declaração está longe de estabelecer uma repartição justa dos encargos no acolhimento de refugiados, no seu financiamento ou nas compensações atribuídas à Turquia.²⁰⁴

²⁰³ «Mori ais ringed with barbed wire for security, but single women and mothers inside described a complete lack of protection for women and girls and fear of sexual assaults. (...) All those interviewed complained that the food is insufficient (...) There are no exceptions for sick, elderly, disable or mothers caring children», in «EU-Turkey Agreement Failing Refugee Women and Girls», Agosto de 2016, Women’s Refugee Commission.

²⁰⁴ «EU-Turkey Readmission Deal: How All Sides have Lost», Halili Gurhanli, consultado em www.tukeyanalyst.org.



Do lado turco há quem considere que, sendo este o país no mundo que mais refugiados e migrantes acolhe no seu território, tendo actualmente mais de três milhões, esta Declaração não demonstra um compromisso político europeu em resolver o problema maior, os conflitos armados no Médio Oriente, antes sim, resolver tão só o problema do fluxo migratório para a Europa, em especial, do conflito Sírio. Enquanto a Turquia lida com os referidos milhões de refugiados no seu território, a União Europeia assume o compromisso de, no máximo, acolher 72.000.

Pelo lado financeiro também há quem considere que a Turquia sai em desvantagem. No total, a Declaração prevê uma ajuda financeira à Turquia de 6 mil milhões de euros. Ora, e como, uma vez mais, observa Halili Gurhanli o custo real para a Turquia é muito maior do que aquele prometido ao abrigo da Declaração, quando o número de refugiados e migrantes tem tendência a aumentar significativamente.²⁰⁵

Neste sentido, quais as medidas já levadas a cabo pela Turquia para a aplicação concreta da Declaração? De acordo com a CE, para além de garantir a protecção e segurança de todos os migrantes devolvidos da Grécia para a Turquia, através de um regime especial de protecção temporária, a Turquia já concordou em permitir o acesso aos campos e centros de refugiados e concluiu um acordo com o UNHCR para fornecer acesso aos centros de refugiados para monitorizar a implementação dos procedimentos de protecção internacional.²⁰⁶ Assim como intensificou as suas patrulhas na sua costa marítima com a Grécia, a fim de combater as redes de tráfico de migrantes.

²⁰⁵ «EU-Turkey Readmission Deal: How All Sides have Lost», Halili Gurhanli, consultado em www.tukeyanalyst.org.

²⁰⁶ «Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers», 15 de Junho de 2016, Comissão Europeia.



2) Esquema *one-for-one*:

«Por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na UE, tendo em conta os critérios de vulnerabilidade das Nações Unidas. Com o apoio da Comissão, das agências da UE, dos outros Estados-Membros e também do UNHCR, será criado um mecanismo para assegurar a implementação deste princípio a partir do mesmo dia em que se der início aos regressos. Será dada prioridade aos migrantes que não tenham anteriormente entrado ou tentado entrar de forma irregular na UE. Do lado da UE, o processo de reinstalação no âmbito deste mecanismo realizar-se-á, em primeiro lugar, honrando os compromissos assumidos pelos Estados-Membros nas conclusões dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho de 20 de Julho de 2015, no âmbito dos quais restam 18 000 lugares para efeitos de reinstalação. Quaisquer necessidades adicionais de reinstalação serão satisfeitas através de um acordo voluntário semelhante, até ao número máximo de 54 000 pessoas adicionais. Os membros do Conselho Europeu saúdam a intenção da Comissão de propor uma alteração à decisão de recolocação de 22 de Setembro de 2015, a fim de permitir que qualquer compromisso de reinstalação assumido no âmbito deste acordo seja deduzido dos lugares previstos na decisão que não foram atribuídos. Caso estas disposições não permitam atingir o objectivo de pôr termo à migração irregular e o número de regressos não se aproxime dos números acima referidos, esse mecanismo será revisto. Caso o número de regressos exceda os números acima referidos, esse mecanismo deixará de ser aplicado.»²⁰⁷

²⁰⁷ «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016, Comissão Europeia.



Este processo obriga a Grécia a analisar, individualmente, cada pedido de asilo e uma vez realizado este pedido, em território grego, não haverá lugar a deportação até que o mesmo seja decidido. Os requerentes de asilo só serão reenviados para a Turquia uma vez que o seu pedido de asilo tenha sido indeferido e depois de ultrapassados todos os recursos legais possíveis. Uma vez deferido o requerente de asilo entra no programa de recolocação. O receio dos migrantes e refugiados é que face à incapacidade do governo grego para analisar tantos pedidos, estes se mantenham nas ilhas gregas, por tempo indeterminado.

O esquema de reinstalação conta com a participação da CE, das agências europeias, dos EM e do UNHCR que ajudaram a implementar este sistema, sendo intenção da Comissão que o mesmo entre em funcionamento no princípio de Abril. Calendário ambicioso, parece-nos.

Este sistema de reinstalação aplica-se, exclusivamente, a sírios, que integram o esquema *one-for-one*. De acordo com o Documento da CE «Next Operational Steps», 2016, este esquema de retorno prevê-se que seja aplicado a um total de 72.000 Sírios, a serem reinstalados da Turquia para diversos EM, seguindo o definido no sistema europeu de reinstalação e de recolocação, sendo 54.000 número de recolocados destinados à Hungria e que face à sua recusa em os receber serão recolocados noutros EM e, por fim, aplica-se aqueles que ainda não tenham tentado ou entrado em território europeu, irregularmente²⁰⁸.

²⁰⁸ «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016, Comissão Europeia.



Que questões se levantam? Desde logo, este esquema *one-for-one* assenta num pressuposto perverso, ou seja, assenta no facto de que um sírio terá de arriscar a sua vida e realizar a travessia Turquia-Grécia, para que outro sírio possa ser reinstalado na UE. O esquema, para funcionar, assenta num pressuposto que ele próprio quer eliminar. Por outro lado, coloca os sírios que já realizaram a viagem para último lugar na lista fazendo com que encontrem nas redes ilegais de migração a resposta para a sua necessidade.

Por outro lado, este esquema *one-for-one* beneficia, exclusivamente, sírios. No entanto, existem outras nacionalidades que precisam de protecção internacional. Na análise que realizou ao conteúdo da Declaração, o JRS – Jesuit Refugee Service – Europa afirma que com estes pressupostos, uma Declaração que apenas se centra nos sírios e não nas pessoas com necessidades de protecção internacional pode ter a consequência de continuar a contribuir para a percepção de que a atribuição de protecção internacional advém da origem do refugiado, da sua nacionalidade, e não dos pressupostos definidos pela Convenção de Genebra, podendo originar situações de discriminação²⁰⁹. Poderá ser este o caso?

Não está claro no texto da Declaração quem será a entidade que irá operacionalizar a selecção dos candidatos a este esquema de *one-for-one*. Sabemos que as *standard operations* serão levadas a cabo, em conjunto, pela EASO, Turquia, Comissão e UNHCR e autoridades gregas. No entanto, não é claro no texto da Declaração quanto o «como

²⁰⁹ «The EU-Turkey Deal – Analysis and Considerations», JRS – Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper.



e com base em que pressupostos serão seleccionadas estas pessoas para o sistema de reinstalação e nem as garantias quanto à sua monitorização e desenvolvimento». ²¹⁰

Assim, quem é que será devolvido à Turquia? Tal como sublinha Elizabeth Collett, serão devolvidos os indivíduos que não requerem asilo em território grego ou que o seu pedido de asilo se mostre inqualificável, sendo então considerados migrantes irregulares e devolvidos à Turquia. Em segundo lugar, os indivíduos que tenham realizado o seu pedido de asilo, mas que têm a sua origem num País Terceiro Seguro. ²¹¹

Julga-se que esta Declaração pretende tão só parar o fluxo de migrantes e refugiados que entraram em território europeu, nos últimos anos, de forma desordeira e esta constatação está na forma como o esquema de reinstalação foi construído, isto é, depois de deixar o compromisso de reinstalar 72.000 pessoas, a Declaração prevê que se o número de devolvidos da Grécia para a Turquia exceder este número, o mecanismo de *one-for-one* deixará de funcionar. Por outras palavras e tal com salienta Henri Labayle, a Declaração seria anulada e a UE deixaria de deslocar refugiados, o que devia logicamente levar, por seu turno, a Turquia a parar de bloquear a saída do seu território de migrantes e refugiados. ²¹²

Por fim, o texto da Declaração prevê, no seu ponto, 4), outro esquema de reinstalação, «Assim que começar a deixar de haver travessias irregulares entre a Turquia e a UE ou se registar pelo menos uma redução substancial e sustentada, será activado um

²¹⁰ «how and on what basis persons will be selected for resettlement and which warrants further close monitoring of developments.», in *Idem, Ibidem*

²¹¹ «The Paradoxo f the EU-Turkey Refugee Deal», by Elizabeth Collett, consultado em www.migrationpolicy.org.

²¹² «False pretences or a fool's bargain? – EU Immigration and asylum Law and Policy», by Henri Labayle, Abril 2016, Institute for European Studies.



programa voluntário de admissão por motivos humanitários. Os Estados-Membros da UE contribuirão de forma voluntária para esse programa.»²¹³ Este Sistema de “programa voluntário de admissão por motivos humanitários” virá substituir o “one-for-one”. No entanto não sabemos, pela Declaração, a forma como este se materializa. Se tivermos em conta o relativo insucesso e a fraca adesão dos EM aos programas de recolocação anunciados pela Comissão julga-se que este novo sistema poderá vir a sofrer do mesmo mal. Ficamos ainda sem saber os seus termos, apenas sabemos que terá uma base de adesão voluntária. E nem tão pouco define a quantos requerentes de asilo se aplica. Mas já não vimos os resultados à adesão voluntária pelos EM a outros programas de recolocação?

3) «A Turquia tomará todas as medidas necessárias para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração ilegal da Turquia para a UE, e cooperará nesse sentido com os Estados vizinhos, bem como com a UE.»²¹⁴

No entanto, não são conhecidas quaisquer medidas desenvolvidas pela Turquia no sentido de prevenir novas rotas marítimas ou terrestres de migração ilegal, assim como não é estipulado qual será a entidade responsável por fiscalizar, verificar e monitorizar as medidas tomadas, avaliar o seu impacto e a sua natureza.

Mas já é conhecido que com esta Declaração a rota Líbia-Itália, encerrada com a reabertura da rota Turquia-Grécia, foi reaberta. Uma rota onde o percurso marítimo é maior, comportando mais riscos para os migrantes que arriscam as suas vidas. A 3 de Novembro podemos ler em www.guardian.com a notícia «Hundreds dead as boats sink

²¹³ «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016, Comissão Europeia.

²¹⁴ *Idem, Ibidem*



off Libya, survives tell UN»²¹⁵, onde dá conta de pelos menos cerca de 240 mortos, em apenas uma embarcação.

4) «O cumprimento do roteiro de liberalização do regime de vistos será acelerado em relação a todos os Estados-Membros participantes, tendo em vista suprimir os requisitos em matéria de vistos para os cidadãos turcos o mais tardar até ao final de Junho de 2016, desde que se encontrem preenchidos todos os critérios de referência. Para o efeito, a Turquia tomará as medidas necessárias para satisfazer os restantes requisitos pendentes, a fim de permitir à Comissão apresentar até ao final de Abril, na sequência da necessária avaliação do cumprimento dos marcos de referência, uma proposta apropriada com base na qual o Parlamento Europeu e o Conselho possam tomar uma decisão final.»²¹⁶

Este ponto do acordo permitirá aos cidadãos turcos circular livremente dentro do espaço Schengen. No entanto, a Áustria e a França já vieram mostrar as suas preocupações quanto à facilidade da entrada de cidadãos turcos no Espaço Schengen.

Para que a Turquia consiga adquirir a liberalização de vistos com acesso à UE, esta tem de cumprir com 72 exigências listadas no “Visa Liberalisation Roadmap”. Destas 72 exigências, até Maio, a Turquia tinha conseguido satisfazer 36²¹⁷. Mas, tal como sublinha Janis A. Emmanouilidis, mesmo que a Turquia cumpra todos as exigências com vista à

²¹⁵ Consultado em <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/03/migrant-boats-sink-libya-un-mediterranean>

²¹⁶ «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016, Comissão Europeia.

²¹⁷ « Turkey’s visa liberalisation: An insult to the EU’s eastern neighbours?», consultado em <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/turkeys-visa-liberalisation-an-insult-to-the-eus-eastern-neighbours/>.



aquisição dos vistos, esta decisão teria de ser sempre sujeita à concordância do Conselho e do Parlamento Europeu, órgãos que se têm vindo a mostrar, cada vez mais, críticos do caminho que a Turquia tem vindo a percorrer nos últimos meses.²¹⁸

Em Junho de 2016 permaneciam por cumprir sete das 72 exigências impostas pela União Europeia à Turquia. Duas destas exigências prendem-se com a questão das leis antiterrorismo, que a Turquia não pretende alterar. Por outro lado, a exigência sobre o direito a um julgamento justo e direitos e liberdade de expressão, área onde se levantam preocupações, em especial depois da tentativa de golpe de estado e da tomada pelo poder político do Jornal *Zaman*.

Um dos grandes problemas que se levanta e que poderá colocar em causa a aplicação desta Declaração é que a Turquia está a fazer depender da atribuição dos vistos e a livre circulação no espaço Schengen de cidadãos turcos da continuidade da aplicação desta Declaração.²¹⁹

Por outro lado, a 23 de Maio Angela Merkel afirmou «Parece que não será possível realizar algumas das coisas até ao dia 1 de Julho, nomeadamente a liberalização dos vistos à Turquia, uma vez que não se encontram reunidas as condições acordadas.»²²⁰

5) «A UE, em estreita cooperação com a Turquia, acelerará o desembolso dos 3 mil milhões de euros inicialmente atribuídos no âmbito do Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia e assegurará o financiamento de outros projectos destinados às

²¹⁸ «Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU (-Turkey) summit», Janis A. Emmanouilidis, European Policy Centre.

²¹⁹ «EU-Turkey: time for more dialogue and cooperation», European Parliament.

²²⁰ «It is apparent that it will not be possible to realize certain things by 1 July by which I mean visa liberalization, because the conditions will not be met by that date.», in «The Cynicism of the EU-Turkey Deal», consultado em www.euologos.blogactiv.eu.



peçoas que beneficiam de protecção temporária identificados com o contributo expedito da Turquia antes do final de Março. Será identificada conjuntamente, no prazo de uma semana, uma primeira lista de projectos concretos destinados aos refugiados, nomeadamente no domínio da saúde, da educação, das infra-estruturas, da alimentação e outras despesas de subsistência, que podem ser rapidamente financiados através do Mecanismo. Quando esses recursos estiverem prestes a ser esgotados, e desde que tenham sido cumpridos os compromissos acima referidos, a UE mobilizará um financiamento suplementar para o Mecanismo de 3 mil milhões de euros adicionais até ao final de 2018.»²²¹

A aplicação destes 3 mil milhões de euros não está sujeita a qualquer regime de fiscalização ou monitorização na sua aplicação para a melhoria da qualidade de vida dos migrantes e refugiados, garantindo-lhes um futuro mais sustentável, na Turquia. Como refere o HRW, poucos detalhes foram publicados sobre a forma como a Turquia pretende investir este dinheiro, assim como o texto da Declaração nada nos diz o que acontecerá quando esse dinheiro acabar. Desta forma, o HRW considera que mais do que atirar dinheiro para cima dos problemas, o que os refugiados na Turquia precisam é de uma solução duradoura e sustentável.²²². Este dinheiro fará de facto a diferença na vida dos refugiados a viverem na Turquia, mas terá de ser investido em escolas, na melhoria do acesso a cuidados de saúde, entre outras necessidades.

6) «A UE e a Turquia confirmaram mais uma vez o seu compromisso de redinamizar o processo de adesão, tal como definido na sua declaração conjunta de 29 de Novembro

²²¹ «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016, Comissão Europeia.

²²² «Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees», 3 de Março de 2016, consultado em www.hrw.org.



de 2015. Congratularam-se com a abertura do Capítulo 17 em 14 de Dezembro de 2015 e decidiram, como próxima medida, abrir o Capítulo 33 durante a Presidência neerlandesa. Acolheram com agrado o facto de a Comissão apresentar em Abril uma proposta para o efeito. Os trabalhos preparatórios para a abertura de outros capítulos prosseguirão a um ritmo acelerado, sem prejuízo das posições dos Estados-Membros de acordo com as regras existentes»²²³

A discussão sobre a entrada da Turquia no espaço comunitário já se prolonga desde 1987, com avanços e recuos. No âmbito do encontro que teve como resultado esta Declaração, a Turquia pediu que fossem negociados 5 capítulos: energia (capítulo 15), sistema judicial e direitos fundamentais (capítulo 23), justiça, liberdade e segurança (capítulo 24), educação e cultura (capítulo 26), assuntos externos, segurança e política de defesa (capítulo 31). Por outro lado, ambas as partes acordaram em abrir o Capítulo 33 (finanças e orçamento) e o 17 (política económica e monetária). No entanto e tal como sublinha Janis A. Emmanouilidis, a grande maioria dos países da UE são bastante críticos em relação à adesão da Turquia ao espaço europeu, se não mesmo contra. Por outro lado, não temos a total garantia de que o actual Presidente Turco queira de facto aderir ao projecto europeu. Como consequência, a abertura das negociações em mais dois capítulos parece assumir mais uma natureza simbólica do que de substância, uma vez que não podemos esquecer o quanto a UE precisa da Turquia para lidar com este fluxo migratório.²²⁴

²²³ «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016, Comissão Europeia.

²²⁴ «Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU (-Turkey) summit», Janis A. Emmanouilidis, European Policy Centre.



7) «A UE e os seus Estados-Membros trabalharão com a Turquia em todas as iniciativas conjuntas para melhorar as condições humanitárias no interior da Síria, em especial em certas áreas próximas da fronteira com a Turquia, o que permitirá à população local e aos refugiados viver em zonas mais seguras.»²²⁵

No último ponto da Declaração a União Europeia acorda em colaborar com a Turquia para a construção de uma “safe zone” no território turco, na sua fronteira com a Síria. Uma vez mais, a materialização e operacionalização desta “safe zone” não se encontra no texto da Declaração, nem em textos posteriores da CE. A criação desta “safe zone” implica não só que as pessoas se possam deslocar para ela em segurança, como também possam aí se manter em segurança e com condições de vida, tal como é referido no documento de análise à Declaração elaborado pelo JRS Europa.²²⁶ Por fim, ficamos, igualmente, sem saber como e quem será responsável por assegurar a segurança nesta “safe zone”.

As reacções a esta Declaração fizeram-se, rapidamente, sentir e por parte de todos aqueles que trabalham no terreno. A reacção mais relevante surge do UNHCR, que afirmou que «iria suspender grande parte das suas acções nos centros de detenção nas ilhas gregas porque estes centros estavam a ser usados como centros de detenção para enviar pessoas de volta à Turquia. O UNHCR não é parte da Declaração, nem estará envolvido no reenvio de pessoas à Turquia»²²⁷. Ao UNHCR juntaram-se as vozes discordantes dos Médicos Sem Fronteiras, do *International*

²²⁵ «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016, Comissão Europeia.

²²⁶ «The EU-Turkey Deal – Analysis and Considerations», JRS Europe.

²²⁷ «Was suspending most of its activities in the refugee centres on Greek islands because they were not being used as detention facilities for people due to be sent back to Turkey. UNHCR is not a party to the EU-Turkey deal, nor will we be involved in returns or detentions», in «Refugee Crisis: key aid agencies refuse any role in ‘mass expulsion’», consultado em www.theguardian.com.



Rescue Committee, do *Norwegian Refugee Council* e do *Save The Children*. Os Médicos Sem Fronteiras vieram afirmar que «não permitiremos que a nossa assistência seja instrumentalizada para expulsões em massa e recusam-nos a fazer parte de um sistema que não tem em conta as necessidades de protecção humanitária que os requerentes de asilo e migrantes precisam²²⁸. O *Save the Children* «afirma que deixara de prestar auxílio a qualquer refugiado em qualquer um dos cinco *hotspots* onde opera, nas ilhas gregas, tendo em conta que estes centros servirão para deter pessoas por tempo indeterminado e ilegalmente».²²⁹ A Caritas Europa afirma que «a solução alcançada com a Turquia é, uma vez mais, centrada numa política restritiva do que centrada nos direitos humanos». ²³⁰

Mas não foram só as organizações internacionais e ONGs que criticaram a Declaração, o Primeiro-Ministro húngaro, Viktor Orban, para além de considerar que os migrantes e refugiados são causa de terrorismo, crime e homofobia, considera também que «A UE foi ter com os turcos assumindo a postura de um mendigo. Estamos a pedir a Erdogan, a troco de dinheiro e outras promessas, que assegure a segurança das nossas fronteiras, porque somos incapazes de as segurar nós mesmos». ²³¹

²²⁸ «We will not allow our assistance to be instrumentalised for a mass expulsion and we refuse to be part of a system that has no regard for the humanitarian needs of asylum seekers and migrants», in *Idem*, *Ibidem*

²²⁹ «said it would no longer be providing assistance to refugees at any of the five refugee “hotspots” it was operating across the Greek islands, due to fears they would now be used to hold migrants for indefinite and unlawful periods of time.», in «Refugee crisis: Aid organisations end activities in Greece over government’s ‘police-run’ detention centres», consultado em www.independent.co.uk.

²³⁰ «The solution appeared to be the agreement reached with Turkey is once again restrictive rather than human-centred policies.», in «Caritas Europa defends the respect of fundamental rights following the EU-Turkey agreement», Julho de 2016, Caritas Europa.

²³¹ «The EU is now going to the Turks like a beggar. (...) We are begging Erdogan – in return for money and promises – to secure our borders because we can’t protect them ourselves.», in «Hungary: Germany is Being ‘Rude’ About Refugees Policies», Siobhan O’Grady, consultado em www.foreignpolicy.com.



Apesar destas vozes discordantes, a Declaração assinada em Março já tem nove meses de aplicação, pelo que assume importância analisar o balanço da sua aplicação:

De acordo com o primeiro relatório de implementação, um mês depois da sua entrada em vigor, a CE afirma que com esta Declaração uma acção política decisiva foi tomada pelos líderes europeus, no sentido de quebrar o ciclo incontrolado do fluxo de migrantes que gerou uma insustentável crise humanitária na Europa.²³² Então o grande objectivo é, tão só, parar com o fluxo?

Assim, o grande resultado da aplicação desta Declaração foi o rápido decréscimo do fluxo de migrantes e refugiados, na rota Turquia-Grécia. Um mês antes da assinatura da Declaração cerca de 1.740 migrantes e refugiados atravessavam o Mediterrâneo, todos os dias. Desde 1 de Maio de 2016 o número baixou, para uma média, de 47 pessoas.²³³ Segundo a CE, este facto prova a eficácia desta Declaração. Para este decréscimo contribuiu também o encerramento da rota dos Balcãs. Assim como, diminuiu o número de mortes no Mar Egeu, onde antes da assinatura da Declaração, no mês de Janeiro, 89 pessoas tinham perdido a vida e depois da assinatura da mesma em Março apenas sete pessoas perderam as suas vidas.²³⁴

Desde Abril até Junho, 578 pessoas, incluindo 22 sírios, que entraram irregularmente na Europa, ao abrigo da Declaração e que não requereram asilo na Grécia ou esse pedido de asilo se meio a manifestar infundado foram devolvidas à Turquia²³⁵. Sendo que, tal como afirma a CE, este

²³² «First Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey», 20 Abril 2016, Comissão Europeia.

²³³ «Second Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement», Comissão Europeia.

²³⁴ «Second Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement», Comissão Europeia.

²³⁵ «Second Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement», Comissão Europeia.



reenvio de migrantes irregulares à Turquia tem sido mais lento do que o expectável, devido ao tempo de espera decorrente da análise do pedido de asilo e face à falta de pessoal especializado.²³⁶

De acordo com o Terceiro Relatório da CE, de Junho, continuavam nas ilhas gregas 8.450 migrantes para serem devolvidos à Turquia, excedendo a capacidade dos *hotspots*, agora centros de detenção, com capacidade para 7.450 pessoas. Ora, como é que se pode verificar estes atrasos de processamento de pedidos de asilo nos *hotspots* depois de a CE os ter transformado em centros de detenção, ter detectado a necessidade de reforço de pessoal e afirmar que as iria reforçar o contingente de pessoal, com mais 43 intérpretes, 47 especialistas em asilo e 51 oficiais de segurança?²³⁷

O terceiro relatório de implementação da Declaração reafirma a sua eficácia na diminuição do fluxo: o número total de chegadas à Grécia, vinda da Turquia foi de 9.250 pessoas, mesmo com o aumento verificado em Agosto. Se compararmos com o mesmo período de 2015, verificamos que em 2015 foram registadas 2.900 chegadas diárias e comparando com o mês que precedeu à implementação da Declaração foram registadas 1.700 chegadas, diariamente. Por outro lado, o número de mortes no mar Mediterrâneo volta a baixar, tendo-se registado 11 fatalidades, quando em 2015 se registaram 270.²³⁸

No entanto, o HRW veio afirmar que algumas das pessoas devolvidas à Turquia o foram erradamente, numa clara violação do Direito Comunitário e do Direito Internacional²³⁹. Por

²³⁶ *Idem, Ibidem.*

²³⁷ «Third Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement», Comissão Europeia.

²³⁸ *Idem, Ibidem.*

²³⁹ «EU/Greece: First Turkey Deportations Riddled with Abuse», Humans Rights Watch, consultado em www.hrw.org.



outro lado, o UNHCR veio afirmar que 13 dos indivíduos que foram devolvidos à Turquia, da ilha de Chios, tinham expresso a sua intenção de realizar o pedido de asilo na Grécia.²⁴⁰

A 24 de Abril de 2016, o Presidente do Conselho Europeu afirma: «nunca tínhamos assistido a uma redução tão rápida do fluxo de migrantes irregulares e a Turquia deu um grande exemplo ao mundo na forma como trata refugiados»!²⁴¹

Quanto à eficácia do Esquema *One-for-One*, até Setembro, 1.614 sírios tinham sido reinstalados na Europa, sendo o objectivo de 72.000, ao abrigo deste esquema, em países como a Bélgica, a Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Lituânia, Letónia, Holanda, Portugal, Espanha e Suécia. Valores muito aquém dos números avançados na Declaração.

No que ao controlo e prevenção de rotas ou novas rotas de migração ilegal diz respeito, o terceiro relatório afirma, claramente, que como consequência da entrada em vigor da Declaração e da diminuição do fluxo Turquia-Grécia, existe a possibilidade de novas rotas se terem aberto ou reaberto, como o que aconteceu com a reabertura da Rota Líbia-Lampedusa, e para o qual parece não existir uma resposta.

Em Junho, a implementação da liberalização dos vistos à Turquia, esta ainda tinha por cumprir com sete das exigências comunitárias, nos quais se inclui as alterações à lei sobre o Terrorismo e Lei de combate à corrupção e operacionalizar a cooperação com a EUROPOL.

Por outro lado, e apesar do sucesso que a CE afirma existir desde a implementação desta Declaração, continuam por resolver os problemas na Grécia com o processamento dos pedidos

²⁴⁰ «Greece May Have Deported Asylum Seekers by Mistake, says UN», Patrick Kingsley, consultado em www.theguardian.com.

²⁴¹ «We have seen a sharp reduction of illegal migration flows. Turkey gave the best example in the world on how to treat refugees.» in «Migration Crisis: EU-Turkey deal is 'working'», consultado em www.bbc.com.



de asilo, assim como a melhoria da implementação de melhores condições de vida dos refugiados na Turquia.

Apesar do facto inegável de que o fluxo de migrantes e refugiados com destino à Europa, via Grécia oriundos da Turquia, diminuiu drasticamente, esta Declaração não deixa de levantar uma série de dúvidas na sua aplicação, bem como e, acima de tudo, nas consequências políticas que assume para a União Europeia.

Vejamos outros problemas ou consequências que se têm colocado no âmbito da aplicação da Declaração:

- Transformação dos *Hotspots* em centros de detenção: as autoridades gregas passam a ter 25 dias para proceder à identificação, registo de todos os requerentes de asilo, analisá-los e considera-los ou não procedentes e analisar os seus pedidos de recurso. Pelo que vimos no balanço da aplicação da Declaração ainda continuam a subsistir problemas na análise dos pedidos de asilo assim como as alterações à legislação grega para proceder de forma mais rápida à sua análise ainda subsistem. Isto tudo apesar da CE ter reforçado o contingente de pessoal especializado para auxiliar as autoridades gregas. Incapaz de analisar estes pedidos de asilo em 25 dias, podemos imaginar a situação em que se encontram estas pessoas nos centros de detenção. Com esta Declaração, e apesar do número de chegadas às ilhas gregas ter diminuído, migrantes e refugiados não deixam de chegar. Cerca de 18.000 desde 20 de Março e cerca de 16.000 refugiados estão detidos nas ilhas e cerca de novos 100 chegam todos os dias.²⁴² Estas pessoas permanecem em campos de detenção sem condições de

²⁴² «Lost in Migration», Tania Karas, consultado em www.foreignaffairs.com.



higiene, com falta de alimentação, fraco acesso a cuidados de saúde e fracas ou inexistentes condições de segurança.

Com esta Declaração os migrantes e refugiados que chegam às ilhas gregas são impedidos de continuar a sua viagem para a Europa, permanecendo nestes “novos” centros de detenção, onde devem realizar o seu pedido de asilo. De acordo com os relatórios da CE, não só são impedidos de prosseguir viagem como não são devolvidos à Turquia. Até agora apenas um número muito reduzido foi reenviado para a Turquia. Isto porque a Declaração faz depender este reenvio em considerar a Turquia um País Terceiro Seguro ou um Primeiro País de Refúgio. Ora, como apenas os sírios gozam de um sistema de protecção temporário na Turquia, os não sírios, como Afegãos, Paquistaneses, Iraquianos não podem ser devolvidos à Turquia. E todos aqueles que se encontram no grupo de elegíveis para retorno à Turquia gozam do Direito de apelo à sua decisão de retorno. Ora, e tendo em conta que este é um processo moroso, até à data nenhum não-Sírio foi, voluntariamente, devolvido à Turquia. Mas também ficamos sem saber qual o seu destino.

Pela experiência do autor como voluntário em dois campos de refugiados na Grécia, pode referir-se que foram encontradas representações da UNHCR, de várias ONGs, do IMO e outras organizações. No entanto, nunca encontrou nenhuma representação dos serviços da EASO, da UE. Como pode, então, a UE informar estes migrantes sobre os seus processos de recolocação, dos seus direitos e deveres? Em conversa com uma directora da ONG na qual o autor prestou serviço de voluntariado, em Setembro de 2016, foi confidenciado que as autoridades gregas ainda aguardavam por grande parte do contingente de pessoal europeu então prometido pela CE. O certo é que durante o



tempo da experiência de voluntariado na Grécia, o autor não se cruzou com nenhum funcionário da EU, fora ou dentro de um campo de refugiados.

- Um facto que revela as dificuldades com que se deparam as autoridades gregas para analisar e processar todos os pedidos de asilo é o seguinte: antes da Declaração o processo de recolocação demorava, em média, três a quatro semanas, depois da sua assinatura a entrada de refugiados no plano de recolocação passou a demorar mais de três meses.²⁴³ Este facto é revelador da incapacidade que as autoridades gregas enfrentam, depois da assinatura da Declaração, em conseguir analisar todos os pedidos de asilo, julgá-los procedentes e colocar estes refugiados no Plano de Recolocação.

O sistema de asilo, apelo e deportação de migrantes tem vindo a demonstrar sinais em ser extremamente lento, estando sobrecarregado de pedidos de asilo. Talvez por isso apenas 750 migrantes tenham, até ao momento, sido enviados para a Turquia. Para além da ineficácia dos serviços gregos, o contingente de pessoal especializado em migração prometido à Grécia ao abrigo da Declaração nunca chegou efectivamente a chegar – O Director dos Serviços de Asilo Grego afirmou à CNN «a EASO enviou não mais do que 40 especialistas em asilo dos 400 prometidos. Por seu turno, a EASO afirma que já enviou 44 e irá enviar mais 54 especialistas. Os 400 prometidos na Declaração eram baseados num número de chegadas e este caiu abruptamente. É por isso que não foram enviados mais funcionários»²⁴⁴ Este facto assume especial importância uma vez que este

²⁴³ Estes dados são recolhidos no contexto de trabalho de voluntariado realizado pelo autor, junto do JRS – Jesuit Refugee Service – Portugal, em entrevistas realizadas a refugiados recolocados em Portugal e que à data (2016) se encontravam no Centro de Acolhimento Temporário, de Lisboa.

²⁴⁴ «The country's asylum service director told CNN Greece the EASO has sent fewer than 40 of the promised 400 'asylum experts' from various EU member states (...) EASO, meanwhile, says it has sent 44 and is trying to round up at least 54 more. The 400 promised at the deal's outset, explain spokesman Jean-Pierre Schembri, were based on arrival numbers, which have fallen significantly. As to why more have not been deployed to Greece by now, Schembri says they're needed in their countries.», in «Lost in Migration», Tania Karas, consultado em www.foreignaffairs.com



nível de detalhe no contingente de recursos humanos especializado para a Grécia não se encontra detalhado na Declaração, assim como poderá ser revelador de mais uma quebra no Princípio da Solidariedade?

- A Declaração é, curiosamente, omissa quanto a uma solução para os migrantes e refugiados já em território europeu (grego) antes da assinatura da Declaração, e são cerca de 56.000. Sabemos que foram todos transferidos das ilhas para o território continental e sabemos que a grande maioria continua em campos de refugiados à espera do funcionamento do Programa de Recolocação. É apenas esta a resposta que a UE tem para estas pessoas que se encontram em território grego? Para mais, é estranho como é que foi possível chegar-se a um número tão elevado de pessoas, só em território grego. De acordo com uma conversa privada com um alto funcionário do SEF, com trabalho num *hotspot* grego, fui informado que a União nunca repatriou qualquer pessoa que não cumpria os requisitos para a atribuição do estatuto de refugiado, seja qual for a sua nacionalidade e não falamos da impossibilidade de repatriar sírios ou iraquianos. O que nos parece é que a Europa desde o início desta crise nunca a encarrou de frente e, em consequência, deixou que entrassem em território europeu e que cá ficassem quem não tem direito ao estatuto de refugiado, em claro prejuízo daqueles que preenchem e lhes é devido uma tutela internacional. Assim tal como afirma James Traub, esta Declaração não fez nada por todos aqueles que ainda se mantêm em território grego.²⁴⁵
- Ao abrigo da Declaração, migrantes poderão ser devolvidos à Turquia quando não lhes seja reconhecida a necessidade de protecção internacional ou quando parte do

²⁴⁵ «If the Refugee Deal Crumbles, There Will be Hell to Pay», James Traub, 7 de Junho 2016, consultado em www.foreignpolicy.com.



pressuposto que a Turquia possa ser considerada um Primeiro País de Refúgio ou um País Terceiro Seguro. Quer isto dizer que passamos a reconhecer a Turquia como um País Terceiro Seguro para refugiados e requerentes de asilo? Não tem a UE em conta os relatórios da Amnistia Internacional e do HRW onde se afirma que existem claras violações dos direitos humanos e onde as pessoas são transportadas, contra a sua vontade, da Turquia para os seus países de origem, numa clara violação do Princípio do Non-Refoulement? Para mais quando já sabemos que, mesmo com o regime temporário de protecção aos Sírios, estes não gozam de todos os direitos concedidos pela Convenção de Genebra. E quanto aos Iraquianos e Afegãos, que não são alvo do conteúdo da Declaração?

- Apesar desta devolução à Turquia a Declaração já estar a ser alvo de apreciação no Tribunal Europeu onde, de acordo com uma notícia do The Telegraph, de 13 de Junho, três requerentes de asilo apresentaram uma queixa contra a Declaração. Estes argumentam que a Declaração viola o Direito Comunitário e as suas regras de asilo, ao devolver pessoas para zonas de guerra. A queixa assenta a sua argumentação no pressuposto, considerado errado, de que a Turquia possa ser considerada um País Terceiro Seguro.²⁴⁶
- O esquema *One-for-One* julga-se estar aquém do expectável - a UE assumiu o compromisso de reinstalar 72.000, ao abrigo deste esquema da Declaração, o que daria uma média de 9.000 reinstalados por mês. Ora, até à data em análise foram reinstalados 1.614 sírios em território europeu. Um valor bastante aquém do prometido, assinado e divulgado pela CE. Continuamos a assistir à crise permanente do Princípio da

²⁴⁶ «Refugees sue EU over Turkey deal», 13 de Junho de 2016, consultado em www.telegraph.co.uk.



Solidariedade no repartir de responsabilidades no acolhimento? Por outro lado, com que boa vontade podemos encarar este programa de recolocação quando as taxas de execução destes programas anunciados em 2015 são tão baixas?

- O esquema *One-for-One* a ser aplicado apenas a sírios cria uma hierarquização de refugiados, violando o Princípio segundo o qual a qualquer requerente de asilo deve ser atribuído o estatuto de Refugiados pelo mérito do seu pedido e não tendo em conta o seu país de origem.
- Por outro lado, a Declaração apenas se preocupa em cessar o fluxo Turquia-Grécia e uma vez mais é omissa quanto a uma visão integral para a crise - «Na verdade, independentemente da avaliação que façamos sobre o conteúdo do acordo, ele não resolve o problema na origem nem reduz o número de refugiados na região ou no mundo. Limita-se a procurar disciplinar os movimentos entre estes dois blocos, procurando combater as redes clandestinas de migração».²⁴⁷ A UE enquanto agente de política internacional, com esta Declaração sairá diminuída uma vez que não tem em conta o problema da crise na sua origem? Perante o intensificar dos conflitos na Síria e Iraque é de esperar que mais pessoas entrem em território turco e sobre este problema internacional a UE não tem uma resposta. O que esta Declaração faz é colocar muita fé no Sistema Turco de asilo, o qual não tem capacidade para analisar tantos pedidos de asilo.²⁴⁸ Por outro lado, com o fecho da rota Turquia-Grécia assistimos à chegada de mais migrantes e refugiados pela rota Líbia-Itália, tendo a 18 de Abril morrido afogadas mais de 400 pessoas!!!

²⁴⁷ «O Dia Mundial dos Refugiados», by Gonçalo Saraiva, 20 de Junho, consultado em www.ffms.pt.

²⁴⁸ «EU-Turkey Agreement Failing Refugee Women and Girls», Women's Refugee Commission, Agosto de 2016.



- De 5 de Janeiro a 19 de Março 90,4% das chegadas à Europa foram realizadas pela rota Este mediterrânea, tendo chegado via ilhas gregas. Depois da assinatura da Declaração este valor caiu para 30,7%. No entanto, este decréscimo foi acompanhado por um aumento de chegadas via Rota Central Mediterrânea. Tal como analisa Anna Di Bartolomeo, apesar desta Declaração, migrantes e refugiados irão tão só optar por outras e novas rotas²⁴⁹. O enorme esforço político em cessar o fluxo da rota migratória Turquia-Grécia, terá a consequência que outras rotas se abrirão ou reabrirão, muito mais perigosas para quem faz a travessia pelo Mediterrâneo para chegar à Europa, como é o caso da rota via Líbia.
- Um aspecto que mereceu pouco ou quase nenhuma atenção da Declaração foi a questão da reunificação familiar, bem como a adequação da Declaração às regras de Dublin. Quando o perfil destes migrantes e refugiados são famílias que se fazem acompanhar com filhos menores (50,5%)²⁵⁰, com a transformação dos *hotspots* em centros de detenção, com a possível expectativa de estas pessoas poderem ser devolvidas à Turquia, este aspecto assume um potencial risco para estas famílias e para as suas crianças. Neste sentido, os EM têm a obrigação de tomar medidas que assegurem, tanto quanto possível, a unidade familiar dos requerentes. Assim, esta Política de Retorno parece colocar em risco a possibilidade dos requerentes fazerem prova da existência de familiares presentes noutra EM, tendo em conta que a rapidez e pressão colocadas ao processo de admissibilidade do pedido de asilo não se coadunam com esta faculdade.

²⁴⁹ «EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-Turkey Agreement», Anna Di Bartolomeo, in *European University Institute Migration Policy Center Issue 2016/04, April 2016*.

²⁵⁰ «The EU-Turkey Deal – Analysis and Considerations», JRS Europe.



- Quando 50,5%²⁵¹ dos que chegaram à Grécia são menores não acompanhados e quando mais de metade dos requerentes de asilo sírios, na Grécia, são menores é criticável que tão importante pormenor ficou de fora do conteúdo da Declaração.

Uma vez que ao abrigo da Declaração todos os que chegarem à Grécia terão de ser registados, analisado o seu pedido de asilo e, se for o caso, devolvidos à Turquia – procedimento já de si exigente tendo em conta os fracos recursos humanos gregos para proceder a todos os pedidos – é de prever que no caso de crianças não acompanhadas este sistema torne o processo mais complicado de analisar, proceder e, portanto, capaz de atrasar todo o esquema de Política de Retorno à Turquia. Este pormenor colide com os objectivos a que a CE se propôs?

De acordo com o Direito Comunitário e Internacional, a análise do pedido de asilo de um menor não acompanhado terá de ter em conta o “melhor interesse do menor”. Esta determinação exige um esforço que não se coaduna com a rapidez com que se pretende dar à análise dos pedidos de asilo de quem chega às ilhas gregas. De acordo com o que é afirmado por Hanne Beirens e Paul Clewett a análise de um processo de um menor não acompanhado envolve mais cuidados, a verificação da existência de familiares em outros EM, etc. Estes procedimentos exigem pessoal especializado e treinado para trabalho com menores, tendo em conta as suas necessidades e maturidade. Ora, os direitos destas crianças, na Grécia, está num ponto de ruptura.²⁵² Se o Sistema grego parece incapaz de lidar e determinar qual o melhor interesse de menores não acompanhados, o sistema turco ainda está pior e incapaz de fornecer a devida protecção

²⁵¹ *Idem, Ibidem.*

²⁵² «Children: The Forgotten Aspect of the EU-Turkey Deal», Hanne Beirens e Paul Clewett, consultado em www.migrationpolicy.org.



que menores não acompanhados merecem, de acordo com o Direito Comunitário e Internacional, previsto na Convenção de Genebra.

- Com a Declaração fica claro que a Europa encontrou na Turquia «a sua esponja para absorver refugiados e a UE está a pagar para que absorva ainda mais»²⁵³. De facto a Europa pede à Turquia aquilo que os seus líderes não tiveram a coragem de enfrentar. Quando a opinião pública europeia está intoxicada relativamente à presença de refugiados em território europeu e assistimos na Áustria o partido mais à direita e com um discurso anti imigração a ficar a centenas de votos de ser eleito para o poder; quando na Suécia o partido político mais popular é anti imigração, os *Sweden Democrats*; terão os líderes europeus preferido um acordo que comporta menos riscos para o seu eleitorado ao invés de tomar as decisões mais correctas, preferindo antes diminuir o fluxo e, em consequência, diminuir o nervosismo da opinião pública?

A realidade dos factos pode nos levar a concluir que a Europa preferiu um aliado como a Turquia, que viola os direitos humanos e os dos refugiados, tem limitações à aplicação da Convenção de Genebra, que fechou as suas fronteiras com a Síria a uma solução consistente, duradoura e que a todos responsabiliza?

- Uma das contrapartidas para a Turquia é a liberalização de vistos a cidadãos turcos para o espaço Schengen. No entanto, a Europa faz depender esta liberalização do cumprimento de todos os requisitos para a sua atribuição, sendo um deles alterações à Lei Turca Antiterrorismo. Por seu turno, Erdogan faz depender a continuidade da aplicação da Declaração a esta atribuição de vistos.²⁵⁴

²⁵³ «its refugee sponge (...) and Europe is paying the country to take still more», «If Refugee Deal Crumbles, There Will Be Hell to Pay», James Traub, consultado em www.foreignpolicy.com.

²⁵⁴ «If Refugee Deal Crumbles, There Will Be Hell to Pay», James Traub, consultado em www.foreignpolicy.com.



- Com esta Declaração as relações com a Turquia sofrem uma grande alteração ou poderão vir a sofrer? Quais as vantagens que este país tem em assinar uma Declaração desta natureza com a UE, tendo em conta os problemas criados pela chegada de milhares de migrantes e refugiados ficam e mantêm-se em território turco? Querirá de facto a Turquia a sua integração no espaço comunitário quando o caminho que tem feito a leva a afastar-se, cada vez mais, dos valores prosseguidos pela UE? Que valor assume o compromisso em abrir ou reabrir capítulos dos Tratados para a negociação da entrada da Turquia? É suficiente para a Turquia receber da UE, no total, 60 mil milhões de euros? Em que posição ficará a Europa ao colocar-se refém de uma Turquia “iliberal”, para o sucesso desta Declaração? Quando o prazo para a liberalização dos vistos à Turquia terminava em Junho e vamos em Dezembro e este país ainda não cumpriu todos os requisitos exigidos pela UE para a sua atribuição e quando a Turquia faz depender a continuação da aplicação da Declaração à atribuição dos vistos aos seus cidadãos, em que posição se coloca a Europa?
- A criação de uma “Safe Zone” na fronteira da Turquia com a Síria constitui um dos objectivos da Declaração. No entanto, no início de Dezembro, dez meses depois da assinatura da Declaração, os Capacetes Brancos, num encontro com membros do Parlamento Europeu, reafirmam a necessidade de «uma *no-fly zone* e de corredores humanitários para prevenir um enorme desastre humanitário, na Síria»²⁵⁵. Ficamos sem saber, até ao momento os desenvolvimentos nesta área...

²⁵⁵ «We need a no-fly zone and humanitarian corridors to prevent a large-scale humanitarian disaster», in «Syria's White Helmets: We Need a no-fly zone and humanitarian corridors», 6 de Dezembro 2016, Parlamento Europeu.



- Com a Declaração fica provada a sua eficácia na diminuição do fluxo, mas fica por satisfazer uma outra parte do problema: a intoxicação da opinião pública relativamente à presença de refugiados em território europeu, onde em muitos EM a opinião pública se está a virar contra os refugiados e a imigrantes e onde o discurso político parece, cada vez mais, focado em torno da segurança, da coesão social e da pressão nos serviços públicos de saúde e de educação²⁵⁶. Com esta Declaração fica por resolver o crescente problema de movimentos xenófobos e de movimentos extremistas e populistas, com os EM a substituir uma política de solidariedade europeia por políticas nacionais²⁵⁷. É curioso verificarmos que os sentimentos anti imigração cresceram mais nos países que receberam o menor número de pedidos de asilo (como a República Checa) ou foram apenas países de passagem (a Hungria), por comparação os países que mais migrantes e refugiados acolheram (Suécia e Alemanha) onde o sentimento em relação a estas pessoas é de uma maior abertura²⁵⁸. Como bem analisam Bulcsú Hunyadi e Casba Molnár os movimentos europeus com um discurso anti imigração têm vindo a ganhar terreno no palco político. Assim como assistimos a uma grande diferença entre os países Visegrad e os países da Europa Ocidental. Na parte Ocidental os movimentos extremistas e anti-sistema exploram o sentimento xenófobo, na Europa Central é o campo político do centro que o faz. Nos países do Visegrad a crise dos refugiados esbateu a fronteira entre os partidos do centro e os extremistas, onde são aqueles, sejam de esquerda ou de direita, que exploram os sentimentos de medo e anti imigração. Esta mudança de discurso é legitimadora de discursos xenófobos,

²⁵⁶ «Managing the EU Migration Crisis – From Panic to Planning», in *EY – Building a better working world*.

²⁵⁷ «Central Europe's Faceless Strangers: The Rise of Xenophobia», Bulcsú Hunyadi e Casba Molnár, *Nations in Transit*, Freedom House, Julho de 2016.

²⁵⁸ *Idem, Ibidem*



enfraquecendo as normas sociais de tolerância e respeito.²⁵⁹. Exemplos disto mesmo encontramos nas declarações públicas do Presidente húngaro, Viktor Orbán, contra a presença de migrantes e refugiados em território húngaro e europeu; nas declarações do Primeiro-ministro eslavo, Robert Fico, que se opôs a receber refugiados; na Polónia, onde o actual governo representou a principal posição anti imigração; na República Checa, onde as principais declarações políticas anti imigração são do seu presidente, Milos Zeman.

- A origem desta Declaração e algumas das suas consequências prendem-se com a crise e a quebra no princípio da Solidariedade entre EM e a crise do poder normativo da UE. É notório que a UE deixou de ser capaz de se fazer valer do seu poder normativo. É incapaz de influenciar o cenário internacional tendo por base os seus principais princípios Paz Sustentável, Liberdade, Democracia, Direitos Humanos, Primado do Direito, Igualdade, Justiça Social, Desenvolvimento Sustentável, e Bom Governo.²⁶⁰ É, aliás, até quase chocante que um conflito que começou em Março de 2011, o conflito Sírio, só a 20 Outubro de 2016 é que o Presidente do Parlamento Europeu, Martim Schulz, afirma «Venho aqui com uma mensagem bem clara ao PE: terminar o derramamento de sangue na Síria deve ser a nossa prioridade nº1.»²⁶¹ Cinco anos depois do início do conflito Sírio é que a UE vem com uma afirmação desta natureza? Não será mais um reconhecimento do seu fracasso como potência política? De há cinco anos a

²⁵⁹ *Idem, ibidem*

²⁶⁰ «The normative ethics of the European Union», Ian Manners, in *International Affairs* 84: 1, 2008.

²⁶¹ «I come with a clear message to you from the European Parliament: acting to stop the bloodshed in Syria should be the number one priority on our list.», «Speech of the President of the European Parliament, Martin Schulz, at the European Council of 20 October 2016».



esta parte que fez a União para ajudar a resolver o problema do conflito sírio? E só assim é que como afirma Schulz a «credibilidade da política externa da UE está em jogo».²⁶²

- Retiramos uma lição positiva para UE com esta Declaração. O esforço feito na Grécia, que levou há a criação dos *hotstops* e à formação e deslocação de um volume de recursos humanos especializados em matéria de migração e políticas de asilo para as fronteiras externas da União, este número de técnicos poderá constituir o princípio para a criação de um corpo especializado de uma verdadeira Agência Europeia das Migrações.

A União não sai, politicamente, reforçada com esta Declaração. As dúvidas legais, políticas e humanitárias da sua aplicação, as incertezas quanto ao destino a dar aos migrantes que são devolvidos à Turquia, são evidências que a CE teve, tão-somente, interesse em fazer cessar o fluxo migratório Turquia-Grécia, sem um olhar global para o problema. Ou tão-só a constatação que a CE não tem mais espaço de manobra.

Estranho é que tendo o conflito sírio começado em 2011, desde então que não se conhece uma iniciativa política com força e determinação suficiente para condenar, resolver ou melhorar as condições de vida destas populações.

Esta Declaração parece surgir como a resposta fácil perante a pressão exercida pelos eleitores juntos dos governos da UE. Perante uma opinião pública, cada vez mais, avessa e receosa à entrada desordenada de milhares de migrantes e refugiados que entram pelo espaço comunitário, o objectivo só poderia ser um – parar com esta entrada, estancar e cessar este fluxo de pessoas.

²⁶² «The credibility of the EU foreign policy is at stake.», «Speech of the President of the European Parliament, Martin Schulz, at the European Council of 20 October 2016».



Com base na presente Declaração a UE fica dependente da Turquia na resolução de uma crise que decorre no seu território.

À data de elaboração desta tese, as relações Turquia-EU sofrem alterações significativas.

Se em 23 de Junho de 2016, Erdogan surpreende a Europa com a possibilidade da realização de um referendo para que o povo turco se pronuncie sobre se quer continuar as negociações e aderir à EU, Novembro fica marcado pela votação, no Parlamento Europeu, do congelamento das negociações com a Turquia, ao fim de onze anos de conversações, em resposta ao agravamento da situação política na Turquia.

A resposta da Turquia não se fez esperar e ameaça que se os vistos não lhe forem concedidos abrirá as suas fronteiras a todos os migrantes e refugiados que se encontrem no seu território e queiram vir para a Europa.²⁶³

Pelo caminho que se tem feito, é de crer que Erdogan está interessado, de facto, em colocar a Turquia dentro do espaço comunitário?

Estará a Europa nas mãos da Turquia depois da assinatura desta Declaração e da suspensão das suas conversações?

Que consequências terá esta suspensão num ano em que teremos eleições em França, Alemanha, Holanda e Itália?

De que forma é que esta ameaça da Turquia em abrir as suas fronteiras aos migrantes e refugiados poderão influenciar os resultados eleitorais nestes países da Europa?

²⁶³ «President Erdogan: I Will open gates for migrants to enter Europe if EU blocks membership talks», Caroline Mortimer, consultado em www.independent.co.uk.



Irá a Turquia e a UE cumprir com a sua palavra, uns abrem as portas e o outro não concede vistos?

«A migração para a Europa por via do Médio Oriente é hoje uma arma de chantagem com que Erdogan força a Europa a pagar a sua ditadura, enquanto persegue e prende milhares de pessoas.»²⁶⁴?

Estará a Europa a pagar ao ditador turco a manutenção da sua ordem social, económica e política?

A Turquia ameaça com 55.000 migrantes e refugiados no seu território que querem vir para a Europa. Do outro lado, temos uma Europa aterrorizada com a possibilidade da chegada deste volume de pessoas e para o qual não tem planos, meios e capacidade política para impor uma solução.

Conclusões

A crise dos refugiados tem sido um dos maiores desafios aos mecanismos de solidariedade entre Estados-Membros (num momento em que a situação económica em alguns países do sul também desafia esse valor).

Só no ano de 2016, 358.406 migrantes e refugiados chegaram, por mar, à Europa, por contraposição aos 1.015.078 em 2015. Em 2016 registaram-se 4.899 mortes nesta travessia e 53% destas chegadas são do top 10 de países que mais migrantes e refugiados produzem (onde

²⁶⁴ «A Europa está nas mãos de Erdogan», Rui Ramos, 2 de Dezembro 2016, consultado em www.observador.pt.



a Síria se encontra em primeiro lugar, seguida do Afeganistão, Nigéria, Iraque e Eritreia). Do total deste fluxo 26% são crianças, 17% mulheres e a grande maioria são homens. Estes migrantes e refugiados tiveram como principais países de entrada na Europa a Itália, que registou 179.475 entradas, provenientes de países como Argélia, Líbia e Tunísia, e a Grécia com 172.885, oriundos da Turquia e do Egito.²⁶⁵

Esta crise abalou o sistema institucional e o quadro normativo europeu, que não estava preparado para receber este grande volume de migrantes e refugiados. O Sistema de Dublin mostrou-se incapaz, injusto e insustentável, colocando todo o fardo nos países fronteira da União, em especial Itália e Grécia. Schengen entrou em crise e pareceu mais favorecer este movimento descontrolado do que regulá-lo. As regras de solidariedade foram enfraquecidas, quando países como a Hungria, Polónia e República Checa rejeitam partilhar o acolhimento a refugiados que entraram na Europa e alguns EM adoptaram medidas unilaterais – regresso de algumas fronteiras terrestres dentro de Schengen ou a criação de barreiras físicas como aconteceu na Hungria. As instituições e agências comunitárias também demonstraram as suas fraquezas, a FRONTEX e a EASO foram incapazes de minimizar o impacto da chegada deste fluxo migratório, não tendo nem as competências, nem os meios necessários.

Mas além da falta de acordo entre EM sobre que políticas adoptar, ficou também evidente a reorganização da UE em pequenos grupos de EM, divididos, em *minisummits*. De um lado, os países com políticas mais receptivas aos refugiados (Alemanha, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Finlândia, Grécia e Suécia) e, do outro lado, os países do grupo de VISEGRAD (Eslováquia, Hungria, Polónia, e República Checa) com posições mais hostis.

²⁶⁵ Consultado em <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.



À falta de capacidade das instituições e de um quadro legal e normativo para lidarem com esta crise, juntamos uma liderança europeia pouco eficaz, com Jean Claude Juncker como Presidente da Comissão, com a sua «retórica sobre a ‘a CE da última oportunidade’ e de uma ‘União sem a suficiente união’»^{266 267}. E, do outro lado, Donald Tusk, no Conselho Europeu, com os seus «repetidos avisos sobre o constante falhanço de Schengen».^{268 269} Ora, como sublinha Stefan Lehne, ambos os discursos demonstraram o permanente sentimento de ansiedade que existia ao mais alto nível nas instituições comunitárias.²⁷⁰

Na ausência de uma liderança forte, a Alemanha e a Chanceler Angela Merkel, que se viu a braços com o maior número de pedidos de asilo na Europa, acaba por ser quem lidera os destinos desta crise. Tendo sido quem liderou as conversações tendentes à assinatura da Declaração com a Turquia.

Esta crise afectou a Europa e os seus EM de forma e intensidade diferente. Tivemos, por um lado, os efeitos causados nos países de entrada na União, que se viram confrontados com as dificuldades de aplicação do Sistema de Dublin; os efeitos nos países de transição, que se viram confrontados com a crise de Schengen; e os efeitos nos países de destino final deste fluxo migratório, que se vêm com dificuldades perante a presença no seu território de tantos requerentes de asilo. No entanto, este impacto diferenciado da crise não é razão para que países

²⁶⁶ «repeated warnings about the impending breakdown of Schengen», «gloomy rethoric about the ‘last chance Commission’ and a union with ‘not enough Union’», «How The Refugee Crisis Will Reshape the EU», Stefan Lehne, consultado em www.carnegieeurope.eu.

²⁶⁷ «State of the Union Adress 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends», Jean Claude Juncker, European Comission, 14 de Setembro de 2016.

²⁶⁸ «gloomy rethoric about the ‘last chance Commission’ and a union with ‘not enough Union’», «How The Refugee Crisis Will Reshape the EU», Stefan Lehne, consultado em www.carnegieeurope.eu.

²⁶⁹ «State of the Union Adress 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends», Jean Claude Juncker, European Comission, 14 de Setembro de 2016.

²⁷⁰ «How The Refugee Crisis Will Reshape the EU», Stefan Lehne, consultado em www.carnegieeurope.eu.



como a Hungria, República Checa e Eslováquia se recusem a receber refugiados, ao abrigo do Programa de Recolocação.

Por outro lado, os EM não podem cair na tentação de chamar à colação para a resolução de um problema europeu medidas nacionais ou nacionalistas e, muito menos, através da implementação de medidas tecnocráticas, que se afastam da compreensão do cidadão europeu.

Neste contexto, a Europa encontrou como resposta a esta Crise uma política assente em três pilares, que devem, cumulativamente, ter sucesso: programa de reinstalação, programa de recolocação e a Declaração UE-Turquia.

Quanto aos programas de recolocação e reinstalação estes têm tido taxas de eficácia aquém dos objectivos traçados, apenas a Declaração com a Turquia atingiu o seu objectivo – extinguindo, quase na totalidade, o fluxo migratório na rota Turquia-Grécia.

Esta eficácia na Declaração tem como conclusão que para os líderes europeus a crise dos refugiados era, tal como refere James Traub, uma crise de fronteiras e, como tal, de soberania do Estado. Em assim sendo, a Europa parece, temporariamente, ter tido sucesso.²⁷¹

O problema que agora se coloca é que a UE fez depender o sucesso da sua política numa Turquia, com quem fechou negociações para a entrada no espaço comunitário, não cumprindo com a política de liberalização de vistos a cidadãos turcos.

A Europa parece continuar a ver na Turquia o tampão de entrada de mais migrantes e refugiados para a Europa, mesmo depois do congelamento das negociações e das ameaças turcas.

²⁷¹ «Europe Wishes to inform You that the Refugee Crisis Is Over. But the humanitarian and political crises of the great Syrian exodus are just beginning.», James Traub, Outubro de 2016, consultado em www.foreignpolicy.com.



Estará a Europa refém da Turquia? Fragilizada em relação ao seu parceiro turco? Diminuída no seu poder negocial?

Com os recentes desenvolvimentos o que é que acontecerá se a esta Declaração cair, e deixar de ser cumprida, pela Turquia? Estará a Europa preparada e será capaz de lidar com novo fluxo incontrolado?

A Europa não podia ser indiferente aos abusos de poder, à crise no primado do Direito, aos ataques às liberdades pessoais e direitos fundamentais na Turquia. No entanto, a Europa tem de encontrar novos caminhos diplomáticos que não fechem, em absoluto, a porta com a Turquia. Tal como nos refere Sinan Ulgen, em «Turkey Needs a Soft Exit From the EU», a Europa deve aproveitar esta interromper de negociações para criar um novo quadro, dentro do qual as negociações com a Turquia sejam possíveis, admitindo, sem o esconder, que a adesão a curto e médio prazo da Turquia é irrealista. Tal como o autor refere «a Turquia precisa de uma saída soft», e qualquer outro cenário seria desastroso.²⁷²

As futuras relações com a Turquia são apenas uma das partes da equação da crise. A outra está no seio da União e entre os seus EM, até porque os refugiados estão na Europa.

De acordo Frans Timmermans, primeiro Vice-Presidente da CE e diplomata alemão, a crise dos refugiados «não é uma questão de ciência. E analisar o problema não é difícil, assim como mencionar soluções também não é problema. A dificuldade está em conseguir que todos os EM concordem com a posição a tomar».²⁷³ A crise dos refugiados demonstrou que em matérias que

²⁷² «Turkey Needs a Soft Exit From the EU», Sinan Ulgen, Novembro de 2016, consultado em www.carnegieeurope.eu.

²⁷³ «it ain't rocket science. To analyze the problem is not that difficult, and also to point solutions isn't even that difficult. The difficulty is to get member states to come together on those solutions.», «Europe Wishes to Inform You that the Refugee Crisis is Over, but the humanitarian and political crisis of the great Syrian exodus are just beginning», James Traub, Outubro 2016, consultado em www.foreignpolicy.com.



tocam o interesse e a soberania nacionais não existe Europa, antes sim Estados individualmente considerados.

Por isso é que a forma como os diferentes EM reagiram a esta crise não foi idêntica. As escolhas de política interna dos EM tiveram em conta a sua cultura política e a localização geográfica²⁷⁴ e tanto assim é que a Suécia e Alemanha abriram as suas portas à entrada de refugiados, a Dinamarca anunciou que migrantes não seriam bem acolhidos nas ruas de Copenhaga, a Sérvia permitiu a passagem de migrantes pelas suas fronteiras com destino à Alemanha e a Hungria construiu uma vedação na sua fronteira.

Os EM estiverem sempre condicionados, na sua acção, pela sensibilidade e aceitação dos seus eleitores à crise dos refugiados e a dimensão que esta assume. Crise essa, cada vez mais, temida depois dos ataques terroristas de Paris, Bruxelas, Nice e entretanto Berlim.

Perante estes condicionamentos os líderes europeus não foram capazes de elaborar um discurso e uma acção políticas assentes no respeito, na humanidade e no património político e cultural europeu, que se caracteriza pela defesa da Liberdade e das liberdades individuais, pela defesa dos valores democráticos, pela defesa do Estado de Direito. Deixando um vazio ideológico que é hoje preenchido por um discurso radical, demagógico e populista que tem vindo a assumir uma maior aceitação dos eleitores europeus. Permitindo que estes se afastem do projecto europeu e dos seus ideais.

A União falhou, claramente, na resposta à crise dos refugiados. Se por um lado, conseguiu diminuir o fluxo da rota Turquia-Grécia, por outro, foi incapaz de olhar para a globalidade do problema e encontrar soluções repartidas pelos EM.

²⁷⁴ *Idem*, *Ibidem*



A resposta à crise dos refugiados não se limita ao fecho de uma rota migratória, pois onde uma se fecha rapidamente outra se abre e haverá sempre quem esteja disposto a ultrapassar o limite fugindo da guerra e na busca de uma vida melhor.

Se bem que a Declaração produziu resultados positivos, esta não é suficiente. Como refere Laura Batalla Adam, os EM deveriam concentrar esforços mais em resolver o problema dos refugiados e não apenas concentrá-los em limitar ou condicionar a sua chegada à Europa.²⁷⁵

Subsistem os problemas na origem deste fluxo e para o qual a Europa pouco tem contribuído, com uma posição politicamente frágil, ineficaz e limitada na sua acção. Ficam por resolver os problemas criados na Grécia, onde persistem mais de 55.000 refugiados e migrantes, em campos de Refugiados, sinal de que fica por resolver e aplicar com eficácia os Planos de Recolocação.

Quando a Alemanha, país que abriu os braços à entrada de refugiados, em especial Sírios, aprovou no seu Parlamento uma Lei que limita o acesso à reunificação familiar, aumento o número de deportações para todos os que não receberam qualquer tipo de protecção, limitando, desta forma, o número de requerentes de asilo, numa tentativa de desencorajar a chegada de novos migrantes.²⁷⁶ E como se comportará Angel Merkel perante o seu eleitorado depois do ataque terrorista de Berlim, sobretudo aproximando-se as eleições alemãs?

São os alemães a encontrar na política interna uma forma de lidar com a crise: limitar o acesso à política de asilo, repatriar quem não cumpre os critérios para a atribuição do estatuto de

²⁷⁵ «The Refugee Card in EU-Turkey Relations: a Necessary but Uncertain Deal», Laura Batalla Adam, European Parliament, in *Working Paper 14*, Setembro de 2016.

²⁷⁶ «Angela Merkel's Test of Faith», James Traub, Dezembro de 2016, consultado em www.foreignpolicy.com.



Refugiado e, com toda a legitimidade, diminuir a atractividade daquele país a novos migrantes ilegais. Deveria ter sido esta a postura da UE desde o começo da crise?

No nosso entendimento a resposta a esta crise passa por três dimensões: uma política e institucional, um novo quadro jurídico-legal, assentes numa visão humanitária que é o património europeu.

A resposta política e institucional só será possível quando a União for capaz de, a uma só voz, dar corpo a uma política de resposta ao tema das migrações. A reforma ao Sistema de Dublin é fundamental e a proposta da Comissão, em Junho, para a criação de uma Agência Europeia para os Refugiados, em substituição da EASO, «mais não é que a substituição da EASO por uma nova agência, embora com poderes e funções alargadas.» Como refere Gonçalo Matias, uma «verdadeira reforma institucional implicaria não a criação de uma Agência para os Refugiados, mas sim de uma Agência para as Migrações integrando não só a componente do asilo mas também a migratória e controlo das fronteiras externas. Esta solução apresentaria várias vantagens: permitiria uma resposta integrada à crise migratória, olhando para os beneficiários do direito de asilo mas também para os migrantes económicos; Dotaria a futura agência de poderes mais vastos e transversais, permitindo a ligação das dimensões de controlo fronteiriço às de decisão de admissão, seja no plano do direito de asilo seja no das migrações económicas; Permitiria concentrar esforços numa efectiva recolocação de refugiados, levando em conta a real capacidade dos países, incluindo por referência à componente migratória; Desenvolveria os aspectos relativos à integração os quais têm estado ausentes das respostas à crise migratória.»²⁷⁷

²⁷⁷ «Uma Agência Europeia para as Migrações», Gonçalo Saraiva Matias, in Jornal Público, Junho de 2016.



Por outro lado, a resposta política eficaz a esta carise tem de assentar numa aplicação forte do Princípio da Solidariedade entre EM – o que implica aplicar sempre as regras existentes e aliviar os países que são particularmente atingidos por uma crise²⁷⁸. Assente numa vontade política comum, os EM devem estar alinhados do ponto de vista económico, financeiro, diplomático e militar para colaborarem na resolução desta crise, que deverá assumir contornos e medidas de resolução imediata, de médio e de longo prazo.

Na resposta jurídico-legal, a Europa tem de ser capaz de encontrar um quadro normativo que seja robusto para lidar com as migrações, capaz de definir que tipo de imigração quer²⁷⁹ e onde todos devem partilhar iguais responsabilidades. Não é possível que os EM apresentem variáveis nas regras europeias de pedidos de asilo.

O reforço do quadro normativo da UE passaria por concretizar um dos objectivos definidos na Agenda Europeia para a Migração, de 13 de Maio de 2015 - desenvolver vias seguras e legais para protecção de migrantes, refugiados e requerentes de asilo no acesso à União Europeia. Não bastam as medidas já tomadas pela UE, é preciso disponibilizar a estas pessoas formas legais de entrada em território europeu, retirando das redes ilegais de imigração a exploração de milhares de pessoas que procuram na Europa protecção e onde pretendem estabelecer uma nova vida.

Esta via legal deverá assentar nos Princípios defendidos e prosseguidos pela UE: «reconhecimento inalienável de todo o ser humano e pelos valores que são constitutivos das sociedades Europeias, como a compaixão, a solidariedade, a hospitalidade, o respeito pela vida familiar e o papel da Lei. Os direitos fundamentais de todos os seres humanos, independentemente da sua nacionalidade, cidadania ou estatuto de imigrante, devem ser

²⁷⁸ «Europe under pressure to act», Josef Janning, European Council on Foreign Relations, Janeiro de 2016.

²⁷⁹ «Migration in Europe: Bridging the Solidarity GAP», Pirre Vimont, consultado em www.carnegieeurope.eu.



respeitados. Deverão ser adoptados mecanismos que garantam de forma eficaz que os direitos humanos, incluindo o direito de procurar protecção, a obrigação de “Non-Refoulement” e o direito à vida familiar, são respeitados em todas as circunstâncias.»²⁸⁰.

Mas porque são diferentes as origens e motivações de quem procura segurança na Europa, não pode existir uma regra geral aplicável a todos, não deve «existir uma medida comum que possa servir para todos. (...) Assim, deve ser desenvolvido um pacote de soluções de diferentes medidas e políticas que atenda à ampla variedade de necessidades das pessoas à procura de protecção.»²⁸¹ Este pacote de soluções passa por: (1) Reinstalação e Admissão por razões humanitárias, em que «a UE poderia, para além de financiar, oferecer a sua experiência e coordenação de políticas de modo a encorajar os EM a assumir compromissos mais relevantes»²⁸² em matéria de recolocação de refugiados; (2) Reagrupamento Familiar, onde este direito está previsto em Directiva Comunitária²⁸³ «a aplicação desta Directiva permitiria que um número considerável de pessoas com necessidade de protecção viesse para a Europa de forma segura e organizada, onde se reuniria com familiares.»²⁸⁴; (3) Atribuição de Visto Humanitário «para alguns grupos de migrantes forçados, a emissão de vistos humanitários, poderia oferecer um acesso efectivo à protecção (...) poderia ser-lhes concedido um visto que os autorizasse a viajar para um EM. Após a sua chegada, seria aplicável o processo comum de asilo. (...) Este tipo

²⁸⁰ «Recomendações para o Desenvolvimento de Vias Legais para a Protecção de Migrantes, Refugiados e Requerentes de Asilo na União Europeia», Caritas Europa, JRS Europe, Commission of the Bishops’ Conferences of the European Community, ICMC – International Catholic Migration Commission, QCEA – Quaker Council for European Affairs.

²⁸¹ *Idem*, *Ibidem*.

²⁸² *Idem*, *Ibidem*.

²⁸³ Directiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

²⁸⁴ «Recomendações para o Desenvolvimento de Vias Legais para a Protecção de Migrantes, Refugiados e Requerentes de Asilo na União Europeia», Caritas Europa, JRS Europe, Commission of the Bishops’ Conferences of the European Community, ICMC – International Catholic Migration Commission, QCEA – Quaker Council for European Affairs.



de visto deverá ser válido para o território do EM emitente.»²⁸⁵; (4) Supressão da Exigência de Visto, onde «poderia ser suprimida a exigência de visto especialmente naqueles casos em que um grande número de pessoas tem de fugir de um determinado Estado, em busca de protecção. (...) Abandonar a exigência de visto iria permitir àqueles que procuram protecção viajar de forma segura e gastar o seu dinheiro em meios de transporte normais e não em pagamentos a traficantes.»²⁸⁶

O mais curioso é que no que a este tema diz respeito o Direito Comunitário já prevê as ferramentas jurídicas que permitem a construção destas vias legais. Ora vejamos: quanto a políticas de reinstalação, a UE já tem vindo a adoptar programas de reinstalação de refugiados; quanto ao Reagrupamento Familiar já está previsto na Directiva 2003/86/CE do Conselho, quanto aos Vistos Humanitários temos o Código dos Vistos²⁸⁷, nos seus artigos 19º, nº4 e 25º, nº1, prevêem a possibilidade de emissão de vistos quando um EM considere necessário, por razões humanitárias, a emissão de vistos por motivos urgentes. Por último, quanto à Supressão de Visto já existe uma Directiva de Protecção Temporária²⁸⁸ que poderia ser invocada e aplicada.

Com um quadro normativo já apetrechado das medidas necessárias à criação de vias legais de acesso à Europa por quem procura protecção internacional, e a não existência de um quadro legal que as defina com clareza será mais uma falta de vontade política dos EM e,

²⁸⁵ *Idem, Ibidem.*

²⁸⁶ *Idem, Ibidem.*

²⁸⁷ Regulamento (CE) nº810/2009 do PE e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos.

²⁸⁸ Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, 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 EM ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.



consequentemente, mais uma quebra do Princípio da Solidariedade e da Partilha de Responsabilidades?

Tendo em conta que a resposta da Europa foi definida pela urgência na resolução da crise - assegurar o controlo das suas fronteiras externas, com a reposição de fronteiras internas e a preocupação com a diminuição do fluxo vindo da Turquia para a Grécia e que culminou nesta Declaração - faltou construir uma política com a preocupação em assegurar a aplicabilidade comum de regras em matéria de asilo.

Uma política comum assente no Princípio da Solidariedade deve ter em conta os seguintes parâmetros apontados por Evelien Brouwer: em primeiro lugar, solidariedade requer que os países cooperem, e essa cooperação só é alcançada através de objectivos comuns, que vão além dos interesses nacionais, investindo os EM numa efectiva cooperação aderindo, sem excepções, às regras definidas e aprovadas ao nível comunitário.²⁸⁹ Ora, isto significa que terá de haver uma política comum em matéria de controlo das fronteiras externas da União, políticas comuns de registo, de determinação de estatuto e idênticas políticas de retorno e de integração. Por último, a UE deve participar activamente na negociação com estados terceiros, numa lógica de definição de países terceiros seguros, assim como países onde possa estabelecer acordos de acolhimento de refugiados.

Uma reforma político-institucional e um quadro normativo robusto para a problemática das migrações devem assentar numa visão humanista, personalista e cristã quando olhamos para as questões das migrações e para a realidade dos migrantes e refugiados. Porque a Europa é a herdeira dos valores cristãos.

²⁸⁹ «A Proposal for a European Asylum System based on Solidarity – EU Immigration and Asylum Law and Policy», Evelien Brouwer, consultado em www.eumigrationlawblog.eu.



Em primeiro lugar, cabe à União Europeia a missão de não permitir que mais pessoas morram no Mar Mediterrâneo, sob o pressuposto de que «ninguém é estrangeiro na comunidade cristã, que abraça ‘todas as nações e tribos, povos e línguas’. Cada um é precioso – as pessoas são mais importantes do que as coisas – e o valor de cada instituição mede-se pelo modo como trata a vida e a dignidade do ser humano, sobretudo em condições de vulnerabilidade (...).»²⁹⁰

Por outro lado, «é importante olhar para os emigrantes não somente com base na sua condição de regularidade ou irregularidade, mas sobretudo como pessoas que, tuteladas na sua dignidade, podem contribuir para o bem-estar e progresso de todos, de modo particular quando assumem responsabilmente deveres com quem os acolhe, respeitando o património material e espiritual do país que os hospeda, obedecendo às suas leis e contribuindo para os seus encargos. Em todo o caso, não se podem reduzir as migrações à dimensão política e normativa, às implicações económicas e à mera coexistência de culturas diferentes no mesmo território. Estes aspectos são complementares da defesa e promoção da pessoa humana, da cultura do encontro dos povos e da unidade, onde o Evangelho da misericórdia inspira e estimula itinerários que renovam e transformam a humanidade inteira.»²⁹¹

Os princípios definidos e sugeridos pelo Papa Francisco coincidem com o património político, cultural e social defendido pela Europa e pelos valores que defende e de onde deve assentar uma verdadeira política europeia de migrações.

A Europa encontra-se num cruzamento onde, de um lado, está uma Europa que se uniu para se reconstruir depois da Segunda Guerra Mundial, e do outro uma Europa que, no século XXI já não

²⁹⁰ «Mensagem do Papa Francisco para o Dia Mundial do Migrante e do Refugiado», 15 de Janeiro de 2017.

²⁹¹ «Mensagem do Papa Francisco para o Dia Mundial do Migrante e do Refugiado, 2016», 17 de Maio de 2016.



tem fé nos valores sobre os quais foi construída - tais como oferecer protecção aos mais desfavorecidos. Se prevalecer esta segunda Europa não teremos as bases suficientes para progredir num mundo perigoso e competitivo.²⁹²

A problemática da crise dos refugiados na Europa é um problema, tal como refere Ana Palacio, de falta de clarividência, onde a confusão dos conceitos de migrante e refugiado tornou impossível de definir uma política de protecção a refugiados e uma política imigratória.²⁹³

A Europa vive, nos dias de hoje, um conflito permanente entre duas agendas: por um lado, a da integração europeia, assente nos valores da democracia, primado do Direito e respeito pelos Direitos Humanos. E, por outro, uma agenda centrada na segurança das suas fronteiras, assegurando a liberdade de circulação, mas garantindo a segurança dos seus cidadãos.

Na prossecução da sua política externa a Europa deve defender um património ideológico, onde os valores da Paz e da defesa dos Direitos Humanos são o coração desta política. Mas este compromisso com os Direitos Humanos não é apenas interno, reflecte-se igualmente na sua política externa com países terceiros, influenciando na defesa destes Direitos.²⁹⁴

Neste sentido, será que ao lutar por uma Declaração assinada com um parceiro que se opõe, cada vez mais, aos valores europeus não estará a Europa a diminuir-se ainda mais no seu poder normativo, um dos pilares mais fortes de uma Europa unificada?

²⁹² «Bear any Burden: How EU Governments Can Manage the Refugee Crisis», Susi Dennison e Josef Janning, in European Council on Foreign Relations.

²⁹³ «Europe's refugee policy is a mess – but there's a way to fix it», Ana Palacio, consultado em www.weforum.org.

²⁹⁴ «The EU Migration Agenda», Antonio Gramsci, consultado em www.eu.boell.org.



Este impasse em que a UE se encontra leva ao crescimento de movimentos políticos extremistas, populistas e demagógicas que colocam em causa o projecto europeu e se alimentam do medo da opinião pública, mas que registam adesão crescente.

Ana Palacio identifica os três desafios da Europa, dos dias de hoje: dar protecção aos refugiados, de acordo com o Direito Comunitário e Internacional; ser capaz de desenvolver uma política de imigração, e responder com eficácia às comunidades de imigrantes de segunda e terceira gerações.²⁹⁵

A crise dos refugiados poderá só agora ter começado e a forma como os seus EM, politicamente, definirem as suas orientações será determinante para a forma como se chegará a uma solução. Certo é que a solução não é imediata, pelo que implica soluções a curto, médio e longo prazo, capazes de fazer frente aos desafios que se têm de enfrentar. Um desses grandes desafios será, certamente, as relações com a Turquia e que poderão condicionar, decisivamente, a forma como abordaremos esta temática.

A forma como a Europa decidirá, no ano de 2017, o rumo a dar a esta crise será condicionada tendo em conta mais estes factores: eleições em 2017 na Alemanha, França, Holanda e Itália; a ligação entre Refugiados e terrorismo e as consequências dos ataques terroristas de Paris, Bruxelas, Nice e Berlim, que abalam a opinião pública e condicionam a acção política; as relações UE-Turquia, quando esta ameaça com o fim da aplicação da Declaração assinada em Março de 2016.

²⁹⁵ «Europe's refugee policy is a mess – but there's a way to fix it», Ana Palacio, consultado em www.weforum.org



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Como nos ensina o Professor Doutor Adriano Moreira, a Europa precisa, com urgência, de encontrar o seu conceito estratégico, como forma de unir vontades diferentes, orientadas para um só destino, alcançando todos o mesmo resultado.

Estas serão algumas das parcelas da equação que constituem o cálculo e a resposta política a dar a esta crise.

Será capaz a Declaração UE-Turquia resistir a tamanha pressão, tendo em conta tantos factores e tantas variáveis que condicionaram a sua forma como irá actuar? Só os acontecimentos futuros ditarão a forma como a Europa será capaz de salvar ou não esta Declaração e lidar com esta crise.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Bibliografia

Achili, Luigi «The Smuggler: hero or felon?», Migration Policy Centre, Junho de 2015.».

Women's Refugee Commission «EU-Turkey Agreement Failing Refugee Women and Girls», Agosto 2016.

«Weekly Report», Regional Bureau Europe, UNHCR, Maio 2016.

Achilli, Luigi «The smuggler: hero or felon?», migrationpolicycentre.eu, Junho 2015.

Achilli, Luigi, «Tariq al-Euroba, Displacement Trends of Syrian Asylum Seekers to the EU», European University Institute, Migration Policy Centre, MPC Research Report 2016.

Adam, Laura Batalla «The Refugee Card in EU-Turkey Relations: A Necessary but Uncertain Deal», Global Turkey in Europe, Setembro de 2016.

Adler-Nissen, Rebecca «Symbolic power in European diplomacy: the struggle between national foreign services and the EU's External Action Service», journals.cambridge.org, Novembro 2013.

Akayol, Mustafa «Erdoganism», www.foreignaffairs.com, Junho 2016.

Akçakoca, Amanda «EU-Turkey relations 43 years on train crash or temporary derailment?», European Policy Centre, Novembro 2016.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Alfaro, Berta Fernandez, «Migration and Asylum: The movement of people in the Mediterranean Region - Future scenarios and the EU response», Institute for European Studies, Novembro 2014.

Amnesty International, «Our Hope is Broken», Setembro 2016.

Andersson, Ruben «Europe's Failed 'Fight' Against Irregular Migration: Ethnographic notes on a Counterproductive industry», Journal of Ethnic and Migartian Studies, Fevereiro de 2016.

Andor, László, e outros, «Challenge Europe Challenges and new beginnings: Priorities for the EU's new leadership», European Policy Centre, Setembro 2014.

Andrijasevic, Rutvica «Lampedusa in Focus: Migrants caught between the Libyan desert and the deep sea», Policy Documentation Centre, 2006.

Angenendt, Steffen «European Refugee Policy», German Institute for International Abd Security Affairs, Novembro 2013.

Ansems, Leonie e outros «Documenting the Migration Crisis in the Mediterranean - Spaces of Transit, Migration Management and Migrant Agency», CEPS Paper, no.94, Setembro 2016.

Antenore, Bem «Can the Schengen Agreement Survive the EU Refugee Crisis?», www.europeaninstitute.org, Fevereiro 2016.

Apap, Joana e outros «Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice», Centre for European Policy Studies, Agosto 2004.

Ash, Timothy Garton «The Crisis of Europe, How the Union Came Together and Why It's Falling Apart», in www.foreignaffairs.com, Setembro/Outubro de 2012.

Ashworth, Edward «The EU-Turkey Refugee Deal: a Durable Solution?», www.europeanpublicaffairs.eu, Abril 2016.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Ataman, Hakan «Turkey: No Future for Refugees», www.euroactiv.com, Maio de 2016.

Awad, Amih, «10 Insights About the Syrian Refugee Crisis Five Years On», UNHCR, Maio de 2016.

Aydintasbas, Asli «Turkey: beyond the refugee crisis», European Council on Foreign Relations, Maio 2016.

Aydintasbas, Asli, «Turkey: EU partner or buffer state?», European Council on Foreign Relations, Dezembro 2015.

Aydintasbas, Asli, «Turkey's end of the refugee bargain», European Council on Foreign Relations, Março 2016.

Baczynske, Gabriela «The Walls Go up in Europe», www.reuters.com, Abril 2016.

Bagis, Egemen «Turkey's EU membership Process: Prospects and Challenges», Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, Maio 2010.

Baird, Theodore «Defining Human Smuggling in Migration Research: An Appraisal and Critique», www.robert-shuman.eu, Junho 2016.

Baldwin-Edwards, Martin «Migration between Greece and Turkey: from the "Exchange of Populations" to non-recognition of borders», South East Europe Review, Março 2006.

Balfour, Rosa «Building a European foreign policy identity», Equipping the EU for the 21st century: Natural Diplomacies, the European External Action Service and the making of EU Foreign Policy, European Policy Centre, 2013.

Balleix, Corinne «From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migration», European Policy Brief, Março 2014.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Balog, Cintia «International Refugee Law and the European Union's Refugee Protection Protocol: A Study on the IUS Congens Norm of Non-Refoulement», Institute for International Political Economy Berlin, no49, 2015.

Banulesco-Bogdan, Natalia e outros, «Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?», www.migrationpolicy.org, Setembro de 2015.

Barigazzi, Jacopo «Commission agrees to let countries keep internal border controls» www.politico.eu, Outubro 2016.

Barigazzi, Jacopo «Commission gives Greece two weeks to fix its borders», Abril 2016.

Barigazzi, Jacopo «Commission pushes for 'fair and humane' asylum system» www.politico.eu, Julho 2016.

Barigazzi, Jacopo «EU and Turkey seek help to resolve terror law dispute», www.politico.eu, Março 2016.

Barigazzi, Jacopo «EU to back temporary halt on visa-free travel», www.politico.eu, Maio de 2016.

Barigazzi, Jacopo «Interior minister's sign off on EU coast guard», www.politico.eu, Abril 2016.

Barigazzi, Jacopo «Turkey to miss visa-free travel deadline», www.politico.eu, Junho 2016.

Barigazzi, Jacopo, «EU aims to stop 'asylum shopping'», Abril 2016.

Barkin, Noah «This is how the collapse of Schengen could cost the EU», www.weforum.org, 2016.

Barnes-Dacey, Julien e outros «The Islamic State through the Regional Lens», European Council on Foreign Relations, Janeiro 2015.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Baron, Adam «Civil War in Yemen: Imminent and Avoidable», European Council on Foreign Relations, Março 2015.

Bartolomeo, Anna Di «EU Migration Crisis Action with a focus on the EU-Turkey Agreement», European University Institute, Migration Policy Centre, Abril 2016.

Barysch, Katina «Im migartion a threat or na opportunity for the EU?», www.weforum.org Junho 2016.

Baume, Maia de La «Donald Tusk says EU migration crisis ins a 'never-ending'», www.politico.eu Abril 2016.

Baume, Maia de La «Parliament vote to freeze EU accession talks angers Turkey», www.politico.eu, Novembro 2016.

Beirens, Hanne e outros «Children: The forgotten Aspect of the EU-Turkey Deal», Migation Polciy Institute, Abril 2016.

Beirut, Bethan McKernan «European Parliament votes to block Turkey's attempts to join EU», www.independet.co.uk, Novembro 2016.

Bel-Air, Françoise De «A Note on Syrian Refugee in the Gulf: Attempting to Assess Data and Policies», European University Institute, Migration Policy Centre, Novembro 2015.

Bel-Air, Françoise De «Migration Profile: Jordan», European University Institute, Migration Policy Centre, Novembro 2016.

Beste, Alice «The Contributions of Refugees: Lifting Barriers to Inclusion», gcm.unu.edu, Agosto 2015.

Betts, Alexander «Jordan's Refugee Experiment», www.foreignaffairs.com, Maio 2016.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Bilgic, Ali «EU-Turkey Refugee Deal: A Lesson in How Not To Treat Syrian Refugees»,
www.researchturkey.org, Março 2016.

Bindi, Federica, «EU Foreign Policy: Myth or Reality?», Foreign Policy of the European Union, the
Brookings Institution, 2010.

Bindi, Federica, «European Foreign Policy: A Historical Overview», Foreign Policy of the
European Union, the Brookings Institution, 2010.

Black, Richard «Breaking the Convention: Researching the 'illegal'» Migration of Refugees to
Europe, Editorial Board of Antipode, 2003.

Blockmans, Steven «Can the EU help prevent further conflict in Iraq and Syria?», Centre for
European Policy Studies, 25 de Novembro de 2016.

Blockmans, Steven «EU-Turkey Relations: Turning Vicious cycles into virtuous ones»,
www.ceps.eu, Março 2014.

Blockmans, Steven «EU-Turkey Relations: Turning Vicious Circles into Virtuous Ones», no. 317,
26 de Março de 2014.

Bond, Ian «The Refugee Crisis: Fixing Schengen is not enough», Centre for European Reform,
Fevereiro 2016.

Boswell, Christina «The external dimension of EU immigration and asylum policy», International
Affairs, 2003.

Braw, Elisabeth «A Schengen Zone for NATO», www.foreignaffairs.com, Junho 2016.

Braw, Elisabeth «How Migrants Rescued the Italian Navy», www.foreignaffairs.com, Maio 2016.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Brouwer, Evelien «A Proposal for a European Asylum System Based on Solidarity – EU Immigration and Asylum Law and Policy», in www.eumigrationlawblog.eu.

Bruster, Douglas «A Refugee by any other word is a human being», www.politico.eu, Março 2016.

Buras, Piotr «The EU's Silent Revolution», European Council on Foreign Relations, Setembro 2013.

Burnay, Henrique «A Europa no Mediterrâneo - O Processo de Bolonha (1995-2008)», dissertação de mestrado, IEP, Universidade Católica.

Burns, William, e outros, «EU Global Strategy on Foreign and Security Policy», canergieendowment.org, Julho 2016.

Butler, John and Dov Friedman, «The Roots of Gulenist Power in Turkey», in www.foreignaffairs.com.

Cagaptay, Soner «Turkey's King», www.foreignaffairs.com, Maio 2016.

Cahdwick, Vince «Turkey says refugee deal hinges on visa liberalization», www.politico.eu, Abril 2016.

Cambanis, Thanassis «In Syria, You Can't Go Home Again», www.foreignpolicy, Novembro 2015.

Carens, Joseph «The Ethics of Immigration», Oxford, University Press.

Caritas Europe, «Migrants and Refugees Have Rights! Impact of EU policies on accessing protection».

Caritas Europe, «Migrants and Refugees, Impact of EU policies on accessing protection», 2016.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Caritas Greece, «Caritas Europa defends the respect of fundamental rights following the EU-Turkey Agreement», Junho 2016.

Carling, Jorgen e outros «Finding Connections: The Nexus between Migrations and Corruption», www.migrationpolicy.org, Maio 2015.

Carrera, Sergio «No need for walls to equitably distribute the refugees», Centre for European Policy Studies, Setembro 2015.

Carrera, Sergio «To adopt refugee quotas or not: Is that the question?», Centre for European Policy Studies, Outubro 2015.

Carrera, Sergio e outros «A European Border and Coast Guard: Fit for purpose?», Centre for European Policy Studies, Fevereiro 2016.

Carrera, Sergio e outros «A European Border and Coast Guard: What's in a name?», Centre for European Policy Studies, Março 2016.

Carrera, Sergio e outros «A New Start for the EU's Area of Freedom, Security, and Justice? Setting of Priorities for the New European Commission», Centre for European Policy Studies, Setembro 2014.

Carrera, Sergio e outros «Rethinking asylum distribution in the EU- Shall we start with the facts?», Centre for European Policy Studies, Junho 2016.

Carrera, Sergio e outros «Treat the root causes of the asylum crisis, not the symptoms», Centre for European Policy Studies, Setembro 2015.

Carrera, Sergio e outros «What priorities for the new European agenda on migration?», CEPS Policy Brief, 22 de Abril 2015.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Carrera, Sergio e outros, «A European Border and Coast Guard: What's in a name? », Centre of European Policy Studies, no. 88, Março de 2016.

Carrera, Sergio e outros, «A European Border and Cost Guard: Fit for purpose?», Centre of European Policy Studies, 24 de Fevereiro de 2016.

Carrera, Sergio e outros, «A New Start for the EU's Area of Freedom, Security and Justice? Setting of Priorities for the New European Commission», Centre of European Policy Studies, 23 de Setembro de 2014.

Carrera, Sergio e outros, «Can the News Refugee Relocation system work? Perils in the Dublin Logic and Flawed Reception Conditions in the EU», Centre of European Policy Studies, no. 334, Outubro de 2015.

Carrera, Sergio e outros, «EU-Turkey Plan for Handling Refugees is Fraught with Legal and Procedural Challenges», Centre of European Policy Studies, 10 de Março de 2016.

Carrera, Sergio e outros, «The EU's Response to the Refugee Crisis, Taking Stock and Setting Policy Priorities», Centre of European Policy Studies, no. 20, 16 de Dezembro de 2015.

Carrera, Sergio e outros, «What priorities for the new European agenda on migration?», Centre of European Policy Studies, Abril 2015.

Carrera, Sergio, e outros «EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges», www.ceps.eu, Março 2016.

Castles, Stephen «International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues», UNESCO, 2000.

Chadwick, Vince «Belgium wants migrants to sign integration pledge», Março 2016.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Chadwick, Vince «Smugglers made over €5billion from migrants in 2015: report»,
www.politico.eu, Maio 2016

Chadwick, Vince «Tukey says refugee deal hinges on visa liberalization», Abril 2016

Chelotti, Nicola «A 'Diplomatic Republic of Europe'? Explaining role conceptions in EU foreign
policy», www.cac.sagepub.com

Collet, Elizabeth «The Asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction», Migration Policy Institute,
Setembro 2015

Collet, Elizabeth «The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal», www.foreignpolicy.com

Collet, Elizabeth «Facing 2020: developing a new European agenda for immigration and asylum
policy», Migration Policy Institute Europe, Fevereiro 2013

Collett, Elizabeth «The Development of EU policy on Immigration and asylum», Migration Policy
Institute, Março 2015

Collett, Elizabeth «The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal», Migration Policy Institute,
Março 2016

Collier, Paul «Exodus: How Migration is Changing Our World», Oxford University Press, 2013.

Colombo, Sylvia «Slouching Toward Ankara: The EU-Turkey Migration Deal», www.cfr.org, Maio
2016

Comissão Europeia «A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders»,
Press Release, Dezembro 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Comissão Europeia «Amending Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece», Bruxelas, Março 2016

Comissão Europeia «Back to Schengen: Commission takes next steps toward lifting of temporary internal border controls», Bruxelas, Maio 2016

Comissão Europeia «Back to Schengen», Bruxelas, Março 2016

Comissão Europeia «Commission presents Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria», Dezembro 2015

Comissão Europeia «Commission Recommendations for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey», Dezembro 2015

Comissão Europeia «Delivering the European Agenda on Migration: Commission presents Action Plan on Integration and reforms 'Blue Card' scheme for highly skilled workers from outside the EU», Estrasburgo, Junho 2016

Comissão Europeia «EU budget for the refugee crisis», Fevereiro 2016

Comissão Europeia «EU-Turkey Cooperation: A €3billion Refugee Facility for Turkey», Novembro 2015

Comissão Europeia «Fifth report on relocation and resettlement», Bruxelas, Julho 2016

Comissão Europeia «First report on relocation and resettlement», Bruxelas, Março 2016

Comissão Europeia «Fourth report on relocation and resettlement», Bruxelas, Junho 2016

Comissão Europeia «Gerir a crise dos Refugiados: Comissão apresenta relatório sobre a aplicação da Declaração com a Turquia», Bruxelas Abril 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Comissão Europeia «How does Frontex Joint Operation support search and rescue operations?»

Comissão Europeia «Progress report on the implementation of the hotspot approach Greece»,
Bruxelas Março 2016

Comissão Europeia «Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver»,
Bruxelas Março 2016

Comissão Europeia «Relocation and Resettlement: Member States need to sustain efforts to
deliver on commitments», Bruxelas Novembro 2016

Comissão Europeia «Sixth Report on relocation and resettlement», Bruxelas Setembro 2016

Comissão Europeia «Smart Borders Package: Questions & Answers», Abril 2016

Comissão Europeia «The Hotspot Approach to Managing Exceptional Migration Flows»

Comissão Europeia «The Schengen Rules Explained»

Comissão Europeia «Third report on relocation and resettlement», Bruxelas, Maio 2016

Comissão Europeia «Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey
Statement», Bruxelas, Setembro 2016

Comissão Europeia «Towards a Reform of The Common European Asylum System and
Enhancing Legal Avenues to Europe», Bruxelas, Abril 2016

Comissão Europeia «The future of the EU migration policy», Dezembro 2015

Comissão Europeia, «A European Agenda on Migration - State of Play», Outubro 2015

Comissão Europeia, «Agenda Europeia da Migração», Bruxelas Maio 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Comissão Europeia, «Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe», Abril 2016

Comissão Europeia, «Declaração UE-Turquia, 18 de Março de 2016».

Comissão Europeia, «Enfrentar a Crise dos Refugiados na Europa: o papel da acção externa da EU», Alte Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, Setembro 2015

Comissão Europeia, «Establishing provisional measure in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece», Maio de 2015

Comissão Europeia, «Fact Sheet – EU-Turkey Statement: Questions and Answers», 19 de Março de 2016.

Comissão Europeia, «Fifth report on relocation and resettlement», Julho 2016

Comissão Europeia, «First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement», Bruxelas, Abril 2016

Comissão Europeia, «Implementing the Eu-Turkey Statement – Questions and Answers», 15 de Junho de 2016.

Comissão Europeia, «Managing the Refugee Crisis, EU-Turkey Joint Action Plan: Implementation Report», 2016.

Comissão Europeia, «Managing the Refugee Crisis: Western Balkans Route: Progress Report»

Comissão Europeia, «Managing the Refugee Crisis», Conselho Europeu de 17-18 de Março 2016.

Comissão Europeia, «Next Operational Steps in EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration», Março 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Comissão Europeia, «Questions & Answers: THIRD Report on Progress by Turkey in fulfilling the requirements of its Visa Liberalization Roadmap», Maio 2016

Comissão Europeia, «Refugee Crisis: European Commission takes decisive action - Q&A», Setembro 2015

Comissão Europeia, «Second Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap», Bruxelas, Março 2016

Comissão Europeia, «Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement», Bruxelas, Junho 2016

Comissão Europeia, «Securing Europe's External Borders: A European Border and Coast Guard».

Comissão Europeia, «Sistema Europeu Comum de Asilo», Luxemburgo 2014

Comissão Europeia, «State of implementation of commitments and operational decisions taken on the refugee crisis since September 2015», Novembro 2015

Comissão Europeia, «State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends», discurso do Presidente da CE, de 14 de Setembro de 2016.

Comissão Europeia «Agenda para as Migrações», Bruxelas, Maio 2015

Comissão Europeia, «Eu-Turkey Joint Action Plan. Fact Sheet», Outubro 2015

Conley, Heather A. «The Price of European Solidarity», www.csis.org, Julho de 2015.

Conley, Heather A. E outros «Cross-Border in the Western Balkans: A Driver of Reform?», Centre for Strategic & International Studies, Maio 2013

Conselho Europeu «Timeline - response to migratory pressures», 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Conselho Europeu, «Declaration by the High Representative on behalf of the EU latest developments in Turkey», Novembro 2016

Conselho Europeu, «Declaração EU-Turquia», Bruxelas, Março 2016

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)

Cooper, Harry «Where European Democracy goes to Die», www.politico.eu, Julho 2016

Corstange, Daniel «What Syrians Want», www.foreignaffairs.com, Setembro 2016

Crépeau, François e outros «Facilitating Mobility and Fostering Diversity - Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants», Centre for European Policy Studies, Maio 2016

Cumming-Bruce, Nick «UN Urges Countries to Take 480.000 Syrian Refugees», www.nytimes.com, Março 2016

Dabashi, Hamid «Iran has a duty to take in Syrian refugees», www.aljazeera.com, Abril 2016

Dadush, Uri e outros, «The Unmet Challenge of Interdependence in the EU-MENA Space: A View From the South», Carnegie Endowment for International Peace, Maio de 2016.

Dalay, Galip «Turkey's Post-Arab Spring Foreign Policy», www.foreignaffairs.com, Novembro 2016

Danforth, Nick «Turkey's New Maps Are Reclaiming the Ottoman Empire», www.foreignpolicy.com, Outubro 2016

Davies, Daphane «Seeking solutions to Europe's refugee crisis», www.devex.com, Maio 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Davutoglu, Ahmet «Turkish Foreign Policy and the EU in 2010», Turkish Policy Quarterly, vol. 8, no3

Decisão da Comissão de 10 de Fevereiro de 2016, relativa ao mecanismo em favor dos refugiados na Turquia que altera a Decisão C(2015) 9500 da Comissão de 24 de Novembro de 2015

Decisão do Conselho de 26 de Julho 2010, estabelece a organização e funcionamento da European External Action Service

Delcker, Janosch «Angela Merkel defends refugee policy in wake of terror attacks», www.politico.eu Setembro 2016

Dempsey, Judy «Can Europe Integrate Millions of Refugees?», Carnegie Europe, Setembro de 2015.

Dempsey, Judy «Europe Politics and Refugees' Human Condition», carnegieeurope.eu, Maio 2016

Dempsey, Judy «Is Europe Turning Its Back on Refugees?», carnegieeurope.eu, Maio 2016

Dempsey, Judy «Merkel's Refugee Mission», Carnegie Europe, Novembro de 2015.

Dempsey, Judy «Merkel's Austria Problem, Merkel's Turkey Problem», carnegieeurope.org, Maio 2016

Dempsey, Judy «Refugee Could Break Europe's Comfort Zone», Carnegie Europe, Setembro de 2015.

Dempsey, Judy «Understanding Central Europe's Opposition to Refugees», carnegieeurope.eu, Maio 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Dempsey, Judy «What will be the big Foreign Policy Story of 2016?», carnegieeurope.eu, Maio 2016

Dempsey, Judy, «Can Democracy be Rescued in Turkey?», Carnegie Europe, Novembro de 2015.

Dempsey, Judy «Europe's Physical and Mental Walls Against Refugees», Carnegie Europe, Outubro de 2015.

Dempsey, Judy «Is Schengen Dead?», Carnegie Europe, Agosto 2015

Dempsey, Judy «Is the EU Selling Out to Turkey?», Carnegie Europe, Dezembro 2015

Dempsey, Judy «Wandering Refugees», Carnegie Europe, Fevereiro de 2016.

Dempsey, Judy «Will Turkey Help Europe on Refugees?», Janeiro 2016

Dennison, Susi e outros, «Bear any Burden: How EU governments can Manage the Refugee Crisis», European Council on Foreign Relations.

Dennison, Susi e outros, «Ten home truths on Europe's refugee crisis», European Council on Foreign Relations, Setembro 2015

Dennison, Susi e outros, «Why Europe Needs a New Global Strategy», in European Council on Foreign Relations.

Di Bartolomeo e outros, «EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-Turkey Agreement», European University Institute, Migration Policy Centre, Abril 2016

Diamond, Larry «Democracy in Decline», www.foreignpolicy.com, Junho 2016

Dijkstra, Hylke «EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?», in www.eiop.or.at.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Dimitriade, Angeliki, «The European Agenda For Migration: A new narrative for an old tale?»,

ELIAMEP Migration Research Team, Abril 2015

Dimitriadi, Angeliki «The European border guard: new in name only?», European Council on

Foreign Relations, Junho 2016

Dimitriadi, Angelina «Deals without Borders: Europe's Foreign Policy on Migration», European

Council on Foreign Relations, Abril 2016

Dimitriadi, Angelina «Janus Face of Europe's migration policy», Fevereiro de 2016.

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008, on

common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals

Dror, Tal «Always the Bridesmaid» The EU role in the Middle East Peace Process» Atkin Paper,

Junho 2014

Duffy, Aoife «Expulsion to Face Torture? Non-Refoulement in International Law», Oxford

University Press, Junho 2008

Dullien, Sebastian «Paying the Price: The Cost of Europe's Refugee Crisis», European Council on

Foreign Relations.

Eder, Florian «Don't want migrants? Pay for them instead», www.politico.eu, Abril 2016

Eder, Florian «France, Germany propose 'emergency brake' in Turkey visa deal», Abril 2016

Eder, Florian «Turkey's man in Brussels: Don't Give up on us», www.politico.eu, Novembro 2016

Edwards, Adrian «UNHCR viewpoint: Refugee or migrant - Which is right?», UNHCR, Agosto 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Elgstrom, Ole «The EU Foreign Policy as others see it – images of the EU as an international negotiator. Themes, purpose and approach».

Elgström, Ole, e outros, «New Roles for The European Union International Politics? Frameworks for Analysis and Understanding», University of Uppsala, Abril 2004

Elman, Pinar «The EU-Turkey Deal on Refugees: How to Move Forward», Polish Institute of International Affairs, Janeiro 2016

Elspeeth e outros, «What is happening to Schengen Borders?», Centre of European Policy Studies, no.86, Dezembro de 2015.

Emmanouilidis, Janis A. «Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU(-Turkey) summit», European Policy Centre, Março 2016

Emmanouilidis, Janis A. «Elements of a complex but still incomplete puzzle: na assessment of the EU(-Turkey) summit», European Policy Centre, Março 2016

english.eu2016.nl, «Agreement on systematic controls of EU external borders», Fevereiro 2016

Ernest & Young, «Managing the EU migration crisis», 2016.

Erzan, Refil e outros, «Growth and Immigration Scenarios for Turkey and the EU», Centre for European Policy Studies, Dezembro 2004

eulawanalysis.blogspot.pt «The draft EU/Turkey deal on migration and refugees: is it legal?», Junho 2016

eulawanalysis.blogspot.pt «The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?», Junho 2016

EuroMed Rights «High-Level Solidarity Mission to Turkey», EuroMed Rights, Janeiro 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

European Commission, «The Future of the EU migration policy».

European Council on Foreign Relations, «The future of Schengen», 2016

European Council on Refugees and Exiles, «Dublin Regulation»

European Council on Refugees and Exiles, «With Greece - Recommendations for refugees protection», Junho de 2016

European Union External Action «Fact Sheet - The European Union and Syria», Dezembro 2014

Faiola, Anthony, e outros, «How Europe's migrant policy is tearing families apart», The Washington Post, Abril 2013

Faleg, Giovanni, «European Security after Paris attacks», Centre for European Policy Studies, Novembro 2015

Faleg, Giovanni, «The Governance Gap in European Security and Defence», CEPS Policy Brief, n.310, 17 de Dezembro de 2013

Fandrich, Christine «Healing a Neighbourhood Potential EU Responses: to the Syrian Refugee Crisis», Migration Policy Centre, Julho de 2012.

Fandrich, Christine «The Syrian Refugee Crisis: A common EU response Needed», Migration Policy Centre.

Fargues, Philippe e outros «When the best option is leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it», European University Institute, Migration Policy Centre, Outubro 2014

Fargues, Philippe e outros, «European Must Take on Its Share of the Syrian Refugee Burden, but how», European University Institute, Migration Policy Centre, Fevereiro 2014



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Ferreira-Pereira, Laura C., «Human Rights, Peace and Democracy: Is 'Model Power Europe' a Contradiction in Terms?», Foreign Policy of the European Union, the Brookings Institution, 2010

Filzwieser, Christian «The Dublin Regulation vs the European Convention of Human Rights - A Non-Issue or a Precarious Balancing Act?», Forced Migration Online, Janeiro 2016

Fischer, Joschka «Why Europe is stuck in a cycle of crisis after crisis», www.weforum.org, Junho 2016

Fondation Robert Schuman, «The Schengen area in crisis - the temptation of reinstalling borders», Maio 2016

Fotaki, Marianna «Greeks rally to help as EU-Turkey deal leaves migrants locked up in limbo», www.theconversation.com, Maio 2016

Foundation for European Progressive Studies, «European Migration Agenda», Julho 2015

Fragues, Philippe «Europe Must Take on its Share of the Syrian Refugee Burden, but how?», Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Migration Policy Centre, Fevereiro de 2014.

Francisco, Papa «Mensagem do Papa Francisco para o Dia Mundial do Migrante e do Refugiado», Janeiro 2016

Francisco, Papa «Mensagem para o 102º Dia Mundial do Migrante e do Refugiado 2016», www.vatican.va, Janeiro 2016

Francisco, Papa, «Visita Apostólica a Lesbos (Grécia) Encontro com as autoridades das vítimas das migrações», www.vatican.va Abril 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Fratzke, Susan, «Not adding up - The Dadding Promise of Europe's Dublin System», Migration Policy Institute, Março 2015

Frelick, Bill, «The Refugee Summit: A Failure of Vision», Human Rights Watch, Setembro 2016

FutureLabEurope, «Europe must act! The refugee crisis in the eyes of young people»

Galbert, Simond «Migrant Crisis Challenges EU Open Border Policy», Centre For Strategic and International Studies, Setembro 2016

Gandra, Vasco «Calais: o campo da vergonha», observador.pt, Fevereiro 2016

Garavoglia, Matteo, «Securing Europe's Borders», 29 de Abril de 2016, www.foreignaffairs.com

Ghimis, Andreia «The refugee crisis: Schengen's slippery slope», European Policy Centre, Setembro 2015

Giannopoulos, Georgios «A law professor assesses the EU plan to send asylum seekers back to Turkey», theconversation.com, Março 2016

Goalwin, Greg «The EU-Turkey Agreement on Refugees: Echo of a Tragic Past», religionandpolitics.org, Maio 2016

Goçmen, Ilke «EU-Turkey Readmission Agreement in the wake of the Migrant Crisis: What might go wrong with it?», The Academic Association for Contemporary European, Setembro 2016Studies,

Goodwin-Gill, Guy S. «The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and The Principle of Non-Refoulement», Fondation Philippe Wienmer, 10 de Fevereiro de 2011.

Goulard, Hortense «Dombrovskis: Turkey won't be part of EU for the next years?», www.politico.eu, Maio 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Gowan, Richard and Nick Witney, «Why Europe Must Stop Outsourcing Its Security», in European Council on Foreign Relations.

Grabbe, Heather e outros, «Can the EU Survive Populism?», Carnegie Europe, Junho 2016

Gramsci, Antonio «The EU Migration Dilemma», The Heinrich-Böll-Stiftung European Union, Setembro 2015

Gray, Alex «4 maps that will change how you see migration in Europe», www.weforum.org, Agosto 2016

Greene, Meagn and R. Daniel, «Europe's Lousy Deal with Turkey», www.foreignaffairs.com, 29 de Março de 2016.

Gros, Daniel «Can Schengen Survive?», Centre of European Policy Studies, 14 de Dezembro de 2015.

Gros, Daniel «Europe's Double Refugee Crisis», Centre of European Policy Studies, 8 de Setembro de 2015.

Guikls, Elspeth e outrso «What is happening to the Schengen borders?», Centre for European Policy Studies, Dezembro 2015

Guild, Elspeth «Rethinking Migration Distribution in the EU: Shall we start with the facts?», Centre of European Policy Studies, no. 23, 22 de Janeiro 2016.

Guild, Elspeth e outros «Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?», Centre for European Policy Studies, Junho 2016

Guild, Elspeth e outros «The 2015 Refugee Crisis in the European Union», Centre for European Policy Studies, Setembro 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Guild, Elspeth e outros, «The 2015 Refugee Crisis in the European Union», Centre of European Policy Studies, no. 332, Setembro de 2015.

Gultasli, Selcuk «Angela Merkel: watching the slaughter of Turkish democracy», www.politico.eu, Abril 2016

Gurhanli, Hali «EU-Turkey Readmission Deal: How All sides have lost», www.turkeyanalyst.org, Abril de 2016.

Haddad, Benjamin «It's time for Turkey and Europe to Face Reality», www.foreignpolicy.com, Maio 2016

Hammond, Timothy G. «Reconceptualism Sustainable Responses to The Refugee Crisis», EUROMESCO Policy Brief, Fevereiro 2016

Hardwick, Daniel «Is the EU a Normative Power?», E-International Relations Publishing, Setembro de 2011.

Harrison, Alexander Callum «Meditations of the 'Refugee Crisis': The (ir)reconciliation of Ideological Contradictions in Fortress Europe».

Haselby, Sam «Why Humanitarian Intervention Goes Horribly Wrong», www.aeon.com, Março 2016

Hathaway, James C., «Special Feature Seventh Colloquium on Challenges in International Refugee Law», Michigan Journal of International Law, vol.37, Issue 2, 2016

Hatton, Tim «What Should Europe's Asylum policy should look like in the future?», www.weforum.org, Abril 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Heine, Sophie «How can we enhance our security without damaging our liberty?» EGMONT, Janeiro 2016

Helwig, Niklas e outros, «The New EU Foreign Policy Architecture – Reviewing the First Two Years of The EEAS», Centre for European Policy Studies, Brussels.

Helwig, Niklas, «The High Representative 3.0 - Taking EU Foreign Policy to the next level», Finish Institute of International Affairs, paper 155, Maio de 2014

Hernandez, Diego e outros, «Modern day slavery: What drives human Trafficking in Europe?», European Journal of Political Economy, 2015.

Hernandez, Diego, e outros, «Modern day slavery: What drives human trafficking in Europe?», www.elsevier.com, Maio 2014

Herszenhorn, David «'Appalled' EU Calls for new talks on Syria», www.politico.eu, Novembro 2016

Hertog, Leonard den «EU Budgetary Responses to the 'Refugee Crisis' – Reconfiguring the Funding Landscape», CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, nº93, Maio de 2016.

Hoffman, Stanley «A Plan for the New Europe», in www.nybooks.com.

Hruschka, Constatin «Dublin is dead! Long Live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission», www.eumigrationlawblog.eu, Maio 2016

Hughes, Kirsty, «Turkey, the European Union and the refugee crisis - a story of multiple failures», www.friendofeurope.org, Março 2016

Human Rights Watch «EU/Greece: First Turkey Deportations Riddled With Abuse», Abril 2016

Human Rights Watch «Europe's Refugee Crisis?», Novembro 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Human Rights Watch «Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees», Março 2016

Human Rights Watch «Turkey: Syrians Pushed Back at the Border», Novembro 2015

Human Rights Watch, «EU/Greece: First Turkey Deportations Riddled With Abuse», Junho 2016

Human Rights Watch, «Hungary: Failing to Protect Vulnerable Refugees», Setembro 2016

Human Rights Watch, «UN: Press Turkey to Open Border», Junho 2016

Human Rights Watch «Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers», Junho 2016

Human Smuggling and Trafficking Centre, «Distinctions between Human Smuggling and Human Trafficking», Abril 2006

Hunyadi, Bulcsu e outros, «Central Europe's Faceless Strangers: The Rise of Xenophobia», Nations in Transit Brief, Freedom House, Junho de 2016.

Hyde-Price, Adrian, «Interests, institutions and identities in the study of European foreign policy», Rethinking the EU Foreign Policy

Ibrahim, Yasmin e outros «Imaging the Jungle of Calais: Media Visuality and the Refugee Camp», University of London, 2016

Içduygu, Ahmet «Syrian Refugees in Turkey - The Long Road Ahead», Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, 2015

Içduygu, Ahmet «Turkey's Evolving Migration Policies: A Mediterranean Transit Stop at the Doors of the EU», Istituto Affari Internazionali, Setembro 2015

Içduygu, Ahmet, «Syrian Refugees in Turkey», Migration Policy Institute, 2015.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Içduygu, Ahmet, e outros, «How do smuggling and Trafficking Operate via Irregular Border Crossings in the Middle East? Evidence from Fieldwork in Turkey», *International Migration* Vol. 4, Junho 2006

Institute for European Studies, «False pretences or a fool's bargains? EU immigration and Asylum Law and Policy», 2016.

International Organization for Migration, «Key Migration Terms», Setembro 2016

IOM, «IOM Releases Global Migration Trends 2015 Factsheet», 19 de Abril de 2016.

Janning, Joseph «Europe under pressure to act», European Council on Foreign Relations, Janeiro de 2016.

Joseph, Joseph S. «The Foreign Policy of The EU».

"Joseph, S. Joseph, «EU Enlargement : The Challenge and Promise of Turkey», «The Foreign Policy of the European Union», 2012"

Juncker, Jean-Claude «Estado da União 2015: É Tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade», Estrasburgo, 9 de Setembro de 2015.

Junqueira, Karina «O Impacto da migração internacional sobre a cidadania nacional», www.uepg.br, Abril 2009

Kale, Basak «The EU-Turkey Action Plan is Imperfect, but Also Pragmatic, and Maybe Even Strategic», www.gmfus.org, Fevereiro 2016

Kalin, Ibrahim «Turkey: Brussels, you've got a problem», Agosto 2016

Kandemir, Asli «Turkey's Erdogan Declares 3- Month State of Emergency After Failed Coup», www.huffingtonpost.com, Julho 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Kant, Immanuel «A Paz Perpétua e Outros Opúsculos», Edições 70, Junho 2013

Kaplan, Robert D. «The Ruins of Empire in the Middle East», Maio 2015

Karakas, Cemal, «EU-Turkey: Integration without Full Membership or Membership without full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives», Journal of Common Market Studies, Vol.51, no.6, 2013

Karas, Tania «Lost in Migration», www.foreignaffairs.com, Dezembro 2016

Karnitsschnig, Matthew «Brussels embraces open borders for Turks?», www.politico.eu, Fevereiro 2016

Kelemen, Mjam «Europe's Lousy Deal with Turkey», www.foreignaffairs.com, Abril 2016

Kern, Soeren «EU-Turkey Migrant Deal Unravels», www.gatestoneinstitute.org, Maio 2016

Kern, Soeren «Turkey Sets Ultimatum for EU Migrant Deal», www.gatestoneinstitute.org, Agosto 2016

Kingsley, Patrick «Refugee crisis: key aid agencies refuse any role in "mass expulsion"», www.theguardian.com, Março 2016

Kingsley, Patrick «The New Odyssey: The Story of Europe's Refugee Crisis» Paperback – 5 May 2016.

Kingsley, Patrick, e outros «Migrants in Turkey still sailing for Greece as new rules come in», www.theguardian.com, Março 2016

Kirisci, Kemal «Europe's refugee/migrant crisis: can 'illiberal' Turkey save 'liberal Europe' while helping Syrian refugees?», European Polcy Centre, Fevereiro 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Knaus, Gerald «The Refugee Policy the EU Needs Today», Carnegie Europe, Abril de 2015.

Korteweg, Rem «What does Davutoglu's Resignation mean for Turkey and the EU?», Centre For European Reform, Maio 2016

Kroet, Cynthia «Italy the new Greece on migration frontline:Frontex», www.politico.eu, Julho 2016

Kroet, Cynthia e outros «Turkey will not change anti-terror law in return for visa-free travel», www.politico.eu, Junho 2016

Kroet, Cythia, «Hungary to hold referendum on EU migrant relocation», Fevereiro 2016

Krote, Cynthia «ECJ rules illegal migrants cannot be jailed», www.politico.eu, Junho 2016

La Baume, Maia «EU-Turkey visa deal shot by both sides», www.politico.eu, Maio 2016

La Baume, Maia de, «Post-coup crackdown throws doubt on Turkey migration deal», www.politico.eu, Julho 2016

Labayte, Henri «The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool's bargain?», Institute for European Studies, 2016

Larivé, Maxime H. A. «A Crisis for the Ages The European Union and the Migration Crisis», Miami-Florida European Union Centre of Excellence, Outubro 2015

Lehne, Stefan «How the Refugee Crisis will Reshape the EU», Cranegie Europe, Fevereiro 2016

Lehne, Stefan «The EU Global Strategy, a Triumph of Hope Over Experience», Julho 2016

Lehne, Stefan «Upgrading the EU's Migration Partnerships», Carnegie Europe, Novembro 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Lehne, Stefan e outros, «Five Regional Assessments of the Refugee Crisis», Carnegie Europe, Novembro de 2015.

Lindborg, Nancy, «Stopping Europe's Refugee Crisis at the Source», in www.foreignpolicy.com

Linxweiler, Jan Alexander «The European Asylum Policy - Failure of the Dublin III Regulation?», www.unyouknow.org, Julho 2014

Losada, Juan Antonio Pavon «Refugee Crisis in Europe: an unbiased explanation», www.europeanpublicaffairs.eu, Outubro 2015

Lozano, Irene «Letter from Madrid: A chance for resolve on refugees», European Council on Foreign Relations, Março 2016

Lund, Aron «After Murky Diplomacy, Turkey Intervenes in Syria?», Carnegie Endowment International Peace, Agosto 2016

Lund, Aron «Will Turkey Change its Syria Policy? Four Experts Answer», Carnegie Endowment, 2016.

Lynch, Marc «What's Really at Stake in the Syria Debate», Carnegie Endowment for International Peace, 10 de Outubro de 2016.

Lyons, Patrick J. «Explaining the Rules for Migrants: Borders and Asylum», www.nytimes.com, Setembro 2015

Mahncke, Dieter, «Pos-Modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?», Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, Abril de 2011

Mandal, Runa «EU-Turkey Refugee Deal is Vulnerable to Legal Challenge», www.chathamhouse.org, Março 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Manners, Ian «The normative ethics of the European Union», *International Affairs*, nº84, 2008.

"Manners, Ian e outros, «Valuing principles in the European Union Foreign Policy», *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, 2006

,"

Marchetti, Silvia «Refugee under the Tuscan sun», www.politico.eu, Agosto 2016

Marcilly, Charles De, e outros «The EU-Turkey Agreement and its implications», www.robert-schuman.eu, Junho 2016

Matias, Gonçalo Saraiva «O fim da 'Selva de Calais'», *Visão*, Outubro 2016

Matias, Gonçalo Saraiva «Migrações e Cidadania», Fundação Francisco Manuel dos Santos, Maio de 2014.

Matias, Gonçalo Saraiva «Uma agência europeia para as migrações», *revista Sábado*, 29 de Junho de 2016.

Maungaridge, Anna, «How can we prevent more migrants dying in 2016?», www.weforum.org, Junho 2016

McNamara, Kathleen R. «How to save the Schengen Zone», www.foreignpolicy.com, Novembro 2015

Mearsheimer, John J. «Why is Europe Peaceful Today?», Political Science Department, University of Chicago.

Medecines Sans Frontieres, «EU Migration Crisis Update - May 2016», Maio de 2016

Melvin, Michael C. «Europe Migration Crisis: A Global Crisis», Paperback – 2 Nov 2015.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Merler, Silvia «EU migration crisis: facts, figures and disappointments», bruegel.org, Fevereiro 2016

Micallef, Mark «UNHCR Urges EU Leaders to Unite Behind Emergency Plan», www.migrantreport.or, Setembro 2015

Mihara, Naomi «EU-Turkey deal sparks humanitarian concerns», www.devex.com, Março 2016

Miliband, David e outros, «The Refugee Crisis is Real», www.foreignpolicy.com Setembro de 2016.

Mix, Derek E. «The European Union: Foreign Policy and Security Policy», Congressional Research Service, Abril 2013

Mogherini, Federica, «EU pleads with Turkey to accept refugees fleeing Aleppo offensive», www.euroactive.com, Fevereiro 2016

Mohdin, Aanna «Why isn't Europe keeping its promise to resettle refugees?», www.weforum.org

Mong, Attila «Is Hungary's Leader Giving Up on Europe?», www.foreignpolicy.com, Abril 2016

Mortera-Martinez «The collapse of Schengen would have only two winners: terrorists and populist parties», Centre for European Reform, Maio 2016

Mortera-Martinez «Why Schengen matters and how to keep it- a five point plan», Centre for European Reform, Maio 2016

Mortera-Martinez, «Doomed: Five reasons why the EU-Turkey refugee deal will not work», www.cer.org.uk, Março 2015

Mortera-Martinez, Camino e outros «Dead in the Water: Fixing the EU's failed Approach to Mediterranean Migrants», Centre for European Reform, Abril 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Mortera-Martinez, Camino, e outros «Europe's Refugee Crisis: Chronicle of a Death Foretold»,

www.cer.org.uk, Setembro 2015

Mortimer, Caroline «President Erdogan: I will open gates for migrants to enter Europe if EU blocks membership talks», www.independent.co.uk, Novembro 2016

Moya, David, «The EU-Turkey Deal - Analysis and Considerations», Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper, Abril 2016

Mueller, Jan-Werner «Hungary's Refugee Referendum is a Referendum on Europe's Survival», www.foreigmpolicy.com, Setembro 2016

Mueller, Patrick «Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorned in Conflucit Resolution», Routledge - Taylor & Francios Group, Fevereiro 2013

Nações Unidas, «Direitos Humanos e Refugiados», Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos 1995-2004

Nair, Parvati «The Mediterranean Crisis: An Open Letter to World Leaders», gcm.unu.edu, Setembro 2015

Nair, Parvati «The Mediterranean Crisis: Na Open Letter to World Leaders», United Nations University, Setembro 2015

Nas, Çigdem «Time for EU to deliver on visa liberalisation promises», Economic Development Foundation, Setembro 2016

Neville, Darren e outros, «Towards an EU Humanitarian visa scheme?», Parlamento Europeu, Junho 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Norman, Laurence «EU-Turkey Talks Dial Down Risk to Migration Deal», The Wall Street Journal, Setembro 2016

Novotná, Markéta «The Schengen Governance Package - another missed opportunity?» Institute for European Studies, Fevereiro 2015

Nwadiuto, Buchi, «Refugee Crisis in Europe: Desperate Journeys», Paperback – 30 Oct 2015

Oberman, Kieran «Refugees & Economic Migrants», www.thecritique.com, Edimburgh University.

O'Donnell, Clara Mariana «The EU's policy towards the Middle East Process», Centre for European Reform, Março 2013

O'Grady, Sioblan «Hungary FM: Unchecked Migration Increases Risk of Terror», www.foreignpolicy.com, Junho 2016

O'Grady, Sioblan, «Hungary: Germany is Being 'Rude' About Refugee Policies», www.foreignpolicy.com, Junho 2016

Oultremont, Cémentine D' «The Migration Crisis: A Stress Test for European Values», European Policy Brief, Setembro 2015

Ozden, Senay, «Syrian Refugees in Turkey», European University Institute, Migration Policy Centre, MPC Research Report 2013/05

Palacio, Ana, «Europe's refugee policy is a mess - But there's a way to fix it», World Economic Forum, Maio 2016

Panebianco, Stefania «The EU and the Middle East», The Foreign Policy of The European Union, Brookings Institute Press, 2010



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Paravicine, Giulia «NATO: Turkey's membership 'nor in question'», www.politico.eu, Agosto 2016

Pardijs, Dina «The Law of the 'Jungle'», European Council on Foreign Relations, Fevereiro 2016

Park, Jeanne «Europe's Migration Crisis», Council on Foreign Relations, Setembro 2015

Parlamento Europeu «EU-Turkey: time for more dialogue and cooperation», Setembro 2016

Parlamento Europeu «Getting refugees to work: MEPs call for a win-win approach», Julho 2016

Parlamento Europeu «Let Humanitarian aid reach the Syrian people, urge MEPs», Novembro 2016

Parlamento Europeu «Speech of the President of the European Parliament, Martin Schulz, at the European Council of 20 October 2016», Novembro 2016

Parlamento Europeu, «Civil Liberties Committee Backs new European Border and Coast Guard», Maio 2016

Parlamento Europeu, «Freeze EU accession talks with Turkey, urge MEPs», Novembro 2016

Parlamento Europeu, «Key policy challenges for the EU in 2017 – Briefing», Junho de 2016.

Parlamento Europeu, «Syria's White Helmets: «We need a no-fly zone and humanitarian corridors», Dezembro de 2016.

Parlamento Europeu, «Turkey: economic outlook», Junho 2015

Parlamentop Europeu, «Turkish humanitarian policy: Na emerging donor», Março 2016

Parrinello, Antonio «Italy helps rescuer 2.600 migrants from sea in 24 hours», www.reuters.com, Maio 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Pascoaau, Yves «Solidarity and asylum seekers: member states agreed to disagree», European Policy Centre, Junho 2015

Pascauau, Yves «Heads buried in the sand: member states block solutions to the refugee crisis», European Policy Centre, Setembro de 2015.

Pascauau, Yves «Solidarity and asylum seekers: member states agreed to disagree», European Policy Centre, Junho de 2015.

Pascauau, Yves «The October 2015 European Council and migration: no news, good news?», European Policy Centre, Outubro 2015

Pascauau, Yves «The October 2015 European Council and migration: no news, good news?», www.epc.eu, Outubro 2015

Pascauau, Yves e outros «Frontex and the respect of fundamental rights: from better protection to full responsibility»m European Polciy Centre, Junho 2014

Pasxouau, Yves «EU-Turkey Summit on the refugee crisis Law and (dis)order?», European Policy Centre, Março 2016

Paul, Amanda «Turkey makes a mockery of Europe's claim to uphold democratic values», Março 2016

Paul, Amanda «Turkey votes Part II All shook up - A first assessment of Turkey's post-election political landscape», European Policy Centre, Junho 2015

Paul, Amanda «Turkey-EU Relations: Forever Engaged, Neves to be Married?», www.eu.boel.org, Julho 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Paul, Amanda e outros «EU -visa-liberalisation for Turks: just around the corner?», European Policy Centre, Maio 2016

Paul, Amanda e outros «Internet 'Freedom' in Turkey», European Policy Centre, Março 2015

Paul, Amanda e outros «Turkey's 7 June parliamentary election - Part I A Pivotal moment for Turkey's Future», European Policy Centre, Junho 2015

Paul, Amanda e outros «Turkey's new Election: War or Peace?», European Policy Centre, Outubro 2015

Paul, Amanda, «Turkey makes a mockery of Europe's Claim to uphold democratic values», European Policy Centre, Março 2016

Peers, Steve «Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy», www.eulawanalysis.blogspot.pt

Peers, Steve «'Safe countries of origin': Assessing the new proposal», www.eulawanalysis.blogspot.com

Peers, Steve «The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment», eulawanalysis.blogspot.pt, Março 2016

Pierini Marc «The EU and Turkey's Concrete Work Agenda», Setembro 2016

Pierini, Marc «Could Russia Play Turkey Off Against the West?», Carnegie Europe, Agosto 2016

Pierini, Marc «Crunch Time in the EU-Turkey Relationship», Carnegie Europe, Maio 2016

Pierini, Marc «Erdogan's March to Absolute Power Has Berlin Blessing», Carnegie Europe, Maio 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Pierini, Marc «How to Establish a Workable EU Refugee Policy», Carnegie Europe, Setembro de 2015.

Pierini, Marc «In Search of an EU Role in the Syrian War», Carnegie Europe, Agosto 2016

Pierini, Marc «The Ankara- Brussels Problem», Carnegie Europe, Agosto 2016

Pierini, Marc «The EU and Turkey's Concrete Work Agenda», carnegieeurope.eu, Setembro 2016

Pierini, Marc «The EU-Turkey Refugee Deal Needs a Reset», Carnegie Europe, Fevereiro de 2016.

Pierini, Marc «The Looming EU-Turkey Visa Drama», Carnegie Europe, Abril 2016

Pierini, Marc «The Looming EU-Turkey Visa Drama», carnegieeurope.eu, Abril 2016

Pierini, Marc «Three Western Worries About Turkey», Carnegie Europe, Julho 2016

Pierini, Marc «Turkey and the EU: Ola Routine New Tensions», Carnegie Europe, Novembro 2015

Pierini, Marc «Turkey, Russia and the European Diplomatic Chessboard», Carnegie Europe, Outubro 2016

Pierini, Marc «What's Next for Turkey», Carnegie Europe, Julho 2016

Pierini, Marc «What's next for Turkey», Carnegie Europe, Julho 2016

Pierini, Marc «Will Turkey and the EU see the bigger Picture?», Carnegie Europe, Março 2016

Pierini, Marc, «How Will the EU Deal with Postelection Turkey?», Carnegie Europe, Novembro 2015

Pierini, Marc, «In Search of na EU Role in the Syrian War», Carnegie Europe, Agosto de 2016

Piketty, Thomas e outros «How to Save Europe From Itself», www.foreignpolicy.com, Abril 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Pirerini, Marc «EU Foreign Policy in the Arab World: Three (Bad) Examples», Carnegie Europe,

Julho 2014

Pop, Valentina, «European Union Falls Short of Target for Relocating Refugees», www.wsj.com,

Julho 2016

Pop, Valentina, e outros, «World Leaders to Negotiate Refugee Pact - in 2018», www.wsj.com,

Setembro 2016

Press Office – European Council, «European Council, Conclusions on migration (18 de February 2016)», 19 de Fevereiro.

Press Office – European Council, The President, «EU pledges more than €3billion for Syrians in 2016 at the London conference», 4 de Abril de 2016.

Press Office – General Secretariat of The Council, «EU-Turkey Statement», 18 de Março de 2016.

Press Release - «Dublin Mechanism: Obstacle to future European Asylum System», European Council on Refugees and Exiles, 31 de Março de 2008.

Prlamento Europeu, «Outcome of informal European Council of 7 March 2016 and the informal meeting of the EU Heads of State or Government with Turkey», Briefing, Março 2016

Quinn, Paul, «Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Develop?», College of Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, Julho 2011

Ramos, Rui «A Europa está nas mãos de Erdogan», www.observador.pt, Dezembro 2016

Rapoport, Hillel «A Democratic Dividend From Emigration?», European University Institute, Novembro de 2016.

Refugee Committee «What happens to Syrians When They Return ton Turkey?»



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Reisen, Mirjam Van, e outros, «Sinai Trafficking: Origin and Definition of a New Form of Human Trafficking», Social Inclusion Volume 3, 2015

Reuben, Adam, «Euro Rights Blog: Systematic Flaws in 'Safe Country': When the Dublin Regulations Should not be Applied», Janeiro 2016

Revista «Novas e Velhas Fronteiras», nº6, Janeiro e Junho, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

Rogeiro, Nuno «Menos que Humanos – Imigração Clandestina e Tráfico de Pessoas na Europa», D. Quixote, 2015.

Roos, Christof e outros «How to reconcile the EU border paradox? The concurrence of refugee reception and deterrence», Institute for European Studies, Novembro 2015

Sagrera, Raul Hernández I «The Impact of Visa Liberalisation in Eastern Partnership Copuntries, Russia and Turkey on Trans-Border Mobility», CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, nº63, Março de 2014.

Santos, Fundação Francisco Manuel dos «Novas e Velhas Fronteiras», Revista XXI, nº6, Jan-Jun 2016.

Sayigh, Yezid «Clausewitz in Syria», Carnegie Middle Eats Centre, Outubro 2016

Scannone, Juan Carlos S. J., «Pope Francis and the Theology of the People».

Schenkkan, Nate «It's Time to Walk Away From Its Refugee Deal with Turkey», www.foreignpolicy.com, Junho 2016

Schmidt, Juliane «Between Irrelevance and Integration? New Challenges to Diplomacy in the 21st Century and the Role of the EEAS», College of Europe, Agosto 2014



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Schmidt, Juliane «Seeing the bigger picture: the refugee crisis and the link to CFSP», European Policy Centre, Novembro de 2015.

Schonberg, Uta e outros «The economics and politics of the refugee crisis», www.weforum.org, Outubro 2016

Schwartzstein, Peter «Inside the Syrian Dust Bowl», www.foreignpolicy.com, Setembro 2016

Schwartzstein, Peter «What effect does climate change have on migration?», www.weforum.org, 2016

Scott, Alev «Return of refugees raises Turkish suspicions», www.politico.eu, Junho 2016

Seiphe, Chris «The humanitarian system is not working - so how can we fix it?», World Economic Forum, Maio 2016

Senyuva, Ozgehan e outros «A New Episode in EU-Turkish Relations: Why so Much Bitterness?», The German Marshall Fund of the United States, Dezembro 2005

Sergio Carrera e outros «Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU», Centre for European Policy Studies, Outubro 2015

Sergio Carrera e outros «No Move without Free Movement: The EU-Swiss controversy over quotas for free movement of persons», Centre for European Policy Studies, Abril 2015

Sergio Carrera e outros, «Treat the root causes of the asylum crisis, not the symptoms», Centre of European Policy Studies, 11 de Setembro de 2015.

Seufert, Gunter, «Turkey as Partner of the EU in the Refugee Crisis», German Institute for International and Security Affairs, Janeiro 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Seyrek, Demir Murat «The AKP rebooted - Waht next for Turkey?», European Policy Centre,

Novembro 2015

Shim, Randa, «Can Anyone Stop the Syrian War?», www.foreignpolicy.com, Setembro 2016

Singleton, Ann «Migration and Asylum Data for Policy-making in the European Union – The problem with numbers», Centre of European Policy Studies, no.89, Março de 2016.

Sirakaya, Ays «The EU-Turkey Deal: Outsourcing Humanitarian Obligations», www.politico.eu,

Novembro 2016

Sjursen, Helene e outros «Justifying EU Foreign policy: the logics underpinning EU enlargement»,

Rethinking the EU Foreign Policy

Smith, Michael «The European Union and International Order: European and Global Aspects»,

Loughborough University

Sood, Nitin «The European Agenda on Migartion kills more lives than it saves»,

www.fururelabeurope.eu, Maio 2015

Spence, Alex «EU 'sacrifices press freedom for Turkish help», www.politico.eu, Maio 2016

Stares, Justin «Cyprus side-lined as Brussels scrambles to save Turkey migrant deal»,

www.politico.eu, Junho 2016

Stefanini, Sara «EU's long wait for permission to deliver aid in Aleppo», www.politico.eu,

Outubro 2016

Stefanino, Stefano «Europe helped Greece in its migartion hour of need. Now Italy needs help»,

www.politico.eu, Maio 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Stivachtis, Yannis A. «American Perceptions of the European Union and Its Role in World Affairs», *Review of European Studies*, Vol.4, nº3, Julho de 2012.

Strik, Tineke, «The Situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 de March 2016», *Council of Europe*, Abril 2016

Surk, Barbara «Erdogan: Syrian refugees in Turkey could become citizens», *www.politico.eu*, Julho 2016

Sutherland, Peter, «Why we need political leadership to make migration safer?», *www.weforum.org*, Junho 2016

Tank, Pinar «Lessons From the Turkish Coup Attempt», *Carnegie Endowment For International Peace*, Agosto 2011

Tcherneva, Vessela e outros, «Refugee Road to nowhere: the Western Balkans», *European Council on Foreign Relations*, Outubro de 2015.

Techau, Jan «Refugees Will not Sink the EU, but the Euro Might», *Carnegie Europe*, Junho de 2016.

Techau, Jan «Refugees will not sink the EU, but the Euro Might», *Carnegie Europe*, Junho 2016

Techau, Jan «The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?» *Carnegie Europe*, 2016.

Techau, Jan «The Five Building Blocks of EU Foreign Policy», *Carnegie Europe*, Outubro 2015

Techau, Jan, «The Five Structural Problems of EU Foreign Policy», *Security Politics in Asia and Europe*

The Economist «Globalisation», *The Economist Newspaper*, 2001



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Thomson, Stephanie «Europe's dark secret: it's more racist than the rest of the world»,
www.weforum.org, Junho 2016

Thym, Daniel «Beyond Dublin - Merkel's Vision of EU Asylum policy - EU Immigration and Asylum
Law and Policy», www.eumigrationlawblog.eu, Maio 2016

Thym, Daniel «The Rejection of Refugees at the Border – EU Immigration and Asylum Law and
Policy», www.eumigrationlawblog.eu.

Toaldo, Mattia «Why resettlement is the most realistic response to the refugee crisis», European
Council of Foreign Relations, Fevereiro de 2016.

Toaldo, Mattia, «The EU Turkey deal: fair and feasible?», European Council of Foreign Relations,
Maio 2016

Tonra, Bem e outros, «The Study of EU Foreign Policy: between international relations and
European studies», Rethinking European Foreign Policy, Europe in Charge, Manchester,
University Press, 2004

Tovias, Alfred «The EU and the Mediterranean Non-members States», in The Foreign Policy of
the EU.

Townsend, Riley M. «The European Migrant Crisis», Paperback – 2 Sep 2015.

Traub, James «Angela Merkel's Test of Faith», www.foreignpolicy.com, Dezembro de 2016.

Traub, James «Europe Doesn't Owe Migrants Fairness», www.foreignpolicy.com, Março 2016

Traub, James «Europe Wishes to Inform You that the Refugee Crisis is Over but the Humanitarian
and political crises of the great Syrian exodus are just beginning», www.foreignpolicy.com,
Outubro 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Traub, James «If the Refugee Dea Crumbles, There Will be Hell to Pay», www.foreignpolicy.com,

Junho 2016

Tsourdi, Lilian Evangelia e outros, «EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection», Migration Policy Centre, Maio de 2015

Ulgen, Sinan «The Anotomy of Turkey's Botched Coup», Julho 2016

Ulgen, Sinan «The Srategic Consequences of Turkey's Failed Coup», Julho 2016

Ulgen, Sinan «Tukey Cant' be Europe's Gatekeeper», Carnegie Europe, Outubro de 2015.

Ulgen, Sinan «Turkey is Much Bigger Than Erdogan», Carnegie Europe, Setembro 2016

Ulgen, Sinan «Turkey Needs Reassurance of the West's Friendship», Carnegie Europe, Agosto 2015.

Ulgen, Sinan «Turkey power shift upends EU refugee Deal», www.politico.eu, Maio 2016

Ulgen, Sinan «Turky needs a Soft Exit from the EU», Cranegie Europe, Novembro 2016

Ulgen, Sinan «Whitter Turkey?», Carnegie Europe, Setembro 2016

Ulukaya, Handi «A new approach on the refugee crisis», www.weforum.org, Junho 2016

UNHCR «Highlights of the Month - Factsheet», 1-31 Agosto

UNHCR «Mediterranean Crisis 2015 at six months: refugee and migrant numbers highest on record», UNHCR, Junho 2016

UNHCR «Stabilizing the situation of refugees and migrants in Europe Proposals to the Meeting of Heads of State or Government and Turkey on 7 March 2016», UNHCR, Março 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

UNHCR, «Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively», Janeiro 2016

UNHCR, «EU Emergency Relocation Mechanism», Setembro 2016

UNHCR, «Greece Accommodation for Relocation Project Factsheet», Setembro 2016

UNHCR, «Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum», Março 2016

UNHCR, «Protecting and Supporting the Displaced in Syria - UNHCR Syrian End of Year, Report 2015», UN Refugee Agency.

UNHCR, «Refugee Emergency Response in Europe – Supplementary Appeal», January-December 2016.

UNHCR, «Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkans Route», January to December 2016

UNHCR, «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».

UNHCR, «The Sea Route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees», 1 de Julho de 2015.

UNHCR, «UNHCR Resettlement Handbook», UNHCR

UNHCR, «Legal Considerations on the Return of Asylum-Seekers and Refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third Country and first country of asylum concept».



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Uzer, Umet «What Direction for Turkey? A plea for political reconciliation», European Policy Institute Network, no. 26, Outubro de 2015.

Uzer, Umut «What Direction for Turkey? A plea for political reconciliation», European Policy Institutes Network, no-26, Outubro 2015

Van Rompury, Herman «Schengen in the spotlight: a Europe with or without borders?», European Policy Centre, Abril 2016

Vanstreels, Jorge «One In, One Out" Deal Enters Uncharted Territory», www.europeanpublicaffairs.eu, Março 2016

Verola, Nicola «The New EU Foreign Policy Under the Treaty of Lisbon», Foreign Policy of the European Union, the Brookings Institution, 2010

Vignale, Federica «European Area of Freedom Security & justice», www.free-group.eu, Abril 2015

Vimont, Pierre «Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap», Carnegie Europe, Setembro de 2016.

Vimont, Pierre «Migration in Europe: Binding the Solidarity Gap», Carnegie Europe, Setembro 2016

Vimont, Pierre «The Path to an Upgraded EU Foreign Policy», Carnegie Europe, Junho 2015

Vitorino, Antonio e outros «The EU's migrant strategy: a welcome new impetus», European Policy Centre, Maio 2015

Vitorino, António e outros «The EU's migrant strategy: a welcome new impetus», European Policy Centre, Maio 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Vogel, Toby «Switzerland: Migration quotas versus market access?», Centre for European Policy Studies, Outubro 2016

Voltolini, Benedetta «The Middle East and the Mediterranean: The 'Russian Doll' Policy of the European Union», Routledge -Taylor and Francis Group, Julho 2011

Vrânceanu, Elena Simona «The European Union Facing the Challenges of Migration», Journal of Social Economy, 2013

Waal, Thomas de «Russia, Turkey and a Multipolar World», Agosto 2016

Walt, Stephen M. «Europe Can Still Save Itself», in www.foreignpolicy.com.

Weise, Zia «Turkey's Other Crackdown», www.foreignpolicy.com, Julho 2016

Wetzel, Anne e outros, «Promoting Embedded Democracy? Researching the Substance of EU Democracy Promotion», European Foreign Affairs Review no.16, 2011

White, Brian, «The European Challenge to Foreign Policy Analysis», Staffordshire University, European Journal of International Relations, 1999

Wiesma, Jan Marinus «Turkey: Towards a new relationship?», www.clingdael.nl, Maio 2016

Willermain, Fabian «The European Agenda on Migration, or, the Timid Beginning of a Genuine Common European Migration Policy», www.egmoninstitute.be, Maio 2015

Wilson, Andrew «Protecting the European Choice», European Council on Foreign Relations, Julho 2014

Winneker Craig «Commission recommends lifting visa restrictions on Turkey», www.politico.eu, Maio 2015



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Winneker, Craig «Commission denies Erdogan claim that EU isn't paying migration bill», Julho 2017

Winneker, Craig «Price for rejecting refugees: €250,000 per head», www.politico.eu, Maio 2016

Winneker, Craig «Turkey's 'goo cop' is off the case», www.politico.eu, Maio 2016

Wolff, Guntram B. «How Can we make the EU-Turkey Refugee deal work?», in www.weforum.org.

Wolff, Guntram B. «Making the EU-Turkey refugee deal work», bruegel.org, Abril 2016

Wright, Nick «The European Union: What Kind of International Actor?», Political Perspectives 2011 Vol. 5, 2011

www.amnesty.org, «Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal», Abril 2016

www.atha.se «EU-Turkey Agreement Undermines Refugee Protection in Law and in Practise», Outubro 2016

www.bbc.com «Syria conflict: Air strike on refugee camp kills 28», Maio 2016

www.bbc.com, «Migration crisis: migration to Europe explained in seven charts», 4 de Março de 2016.

www.bigstory.ap.org, «The Latest: More than 2,000 People Rescued in Mediterranean», 12 de Abril 2016.

www.bloomberg.com «Erdogan's Approval Rating Soars in Turkey Following Coup Attempt», Agosto 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

www.drapenihavet.no «The EU-Turkey Deal», Março 2016

www.ec.europa.eu, «Syrian Refugees in Turkey: €50 Million released for Humanitarian Assistance», 21 de Abril de 2016.

www.economist.com «A proper comparison might show Italy is more hospitable to refugees than Sweden», Março 2016

www.economist.com «Europe's murky deal with Turkey», Maio 2016

www.economist.com «Shooting Schengen», Setembro 2015

www.economist.com «What happens after refugees arrive in Greece?», Junho 2016

www.economist.com «Why the EU-Turkey deal is controversial», Junho 2016

www.eulogos.blogactiv.eu «Is the Dublin Regulation really dead?», Setembro 2015

www.eulogos.blogactiv.eu «The Cynicism of the EU-Turkey Deal», Julho 2016

www.euobserver.com «EU-Turkey readmission deal in doubt», Junho 2016

www.euractiv.com, «Three questions on the draft EU-Turkey agreement on Syrian refugees»,
Setembro 2015

www.euroactiv.com «Erdogan says Turkish parliament will block EU refugee deal if no visa-free travel», Maio 2016

www.euroactiv.com «Erdogan suggests referendum to ask Turks if they still want to join EU»,
Junho 2016

www.euroactiv.com «EU-Turkey relations», Novembro 2005

www.euroactiv.com, «Borissov: 'Absolute non-solidarity' reigns in the EU», Agosto de 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

www.euroactiv.com, «Erdogan Threatens to send refugees to the EU by plane and bus», Maio 2016

www.euroactiv.com, «Turkey repeats threat to flood Europe with Refugees», Maio 2016

www.euroactiv.com «Turkey Deal: Decisive or divisive?», Junho 2016

www.gov.uk, «PM Statement following European Council meeting», 18 March 2016.

www.greens-efa.eu «EU-Turkey deal: main concerns and alternatives», Março 2016

www.hrw.org, «EU/Greece: First Turkey Deportations Riddle With Abuse», 21 de Abril de 2016.

www.hrw.org, «Greece: Refugee 'Hotspots' Unsafe, Unsanitary», 2016.

www.hrw.org, «Turkey: Media Shut Down, Journalists Detained», 28 de Julho de 2016.

www.hrw.org, «UE: Não envie os Sírios de volta à Turquia», Junho de 2016.

www.ikimmigrationonjusticewatch.com «Refugee Crisis in Europe - Is the Dublin System not Working», Agosto 2015

www.mfa.gov.tr «Implementation of the Turkey-EU Agreement of 18 march 2016»

www.migrationpolicycentre.eu, «Turkey and the EU: Consensus or contention?», Abril 2016

www.migrationwatchuk.org, «Migration Watch UK - Na independent, voluntary, non-political body concerned about the scale of immigration into the UK», Maio 2016

www.nrc.no «Five reasons why the EU Turkey deal still is not a good idea», Setembro 2016

www.nytimes.com «EU Begins Shipping Migrants in Greece Back to Turkey», Abril 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

www.nytimes.com, «Turkish Border Guards Accused of Attacking Syrian Refugees», Outubro 2016

www.nytimes.com, «UN Urges Countries to Take in 480,000 Syrian Refugees», 30 de Março de 2016.

www.observador.pt «Os 7 Passos de Erdogan até ao poder total», Julho 2016

www.observador.pt «União Europeia chega a acordo com a Turquia sobre o mecanismo de refugiados», Março 2016

www.politico.eu «Europe's quiet crisis: 'missing' migrant children», Maio 2016

www.politico.eu «Jobs, not welfare, driving European migration to UK», Abril 2016

www.politico.eu , «EU and Turkey seek help to resolve terror law dispute», 9 de Março de 2016.

www.politico.eu , «EU plans radical migration shake-up», 4 de Março de 2016.

www.politico.eu , «Surprise: Viktor Orbán praises Angela Merkel», 19 de Abril de 2016.

www.politico.eu «5 deadlines to watch on the EU-Turkey migration deal», Março 2016

www.politico.eu «Europe's Muslim hate the West», Março 2016

www.politico.eu «Syria can't get worse? Check out the Turkish Border», Abril 2016

www.politico.eu «Turkey hoards well-educated Syrians», Setembro 2016

www.politico.eu «Turkey's like Syria», Março 2016

www.politico.eu «Visa roadblock threatens EU-Turkey migration deal», Maio 2015

www.politico.eu «Why the EU's refugee relocation is a flop», Junho 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

www.politico.eu, «'Fragile' progress on EU-Turkey migration deal», 15 de Junho de 2016.

www.politico.eu, «5 Deadlines to watch on the EU-Turkey migration Deal», 20 de Março de 2016.

www.politico.eu, «Donald Tusk says EU migration crisis is 'never-ending'», 13 de Abril de 2016.

www.politico.eu, «Edorgan pursues his plan for even greater power», Outubro 2016

www.politico.eu, «EU aims to stop 'asylum shopping'», 4 de Junho de 2016.

www.politico.eu, «EU and Turkey reach a refugee deal», 18 de Março de 2016.

www.politico.eu, «EU-Turkey migration deal on life support», Outubro 2016

www.politico.eu, «Greece deported 13 migrants 'by mistake'», 5 de Abril de 2016.

www.politico.eu, «Over 6,500 migrants rescued off Libya since Thursday», 1 de Agosto de 2016.

www.politico.eu, «Return of Refugees raises Turkey Suspicions», 6 de Abril de 2016.

www.politico.eu, «The Turkish Marine Le Pen», 17 de Junho de 2016.

www.politico.eu, «Turkey's new border wall to stop Syrian refugees», 10 de Novembro de 2016.

www.politico.eu, «Tusk: EU Needs 'tough' migration policy», 22 de Abril de 2016.

www.politico.eu, «Viktor Orbán: Arm Libya to fight ISIL and migration», 24 de Setembro 2016.

www.politico.eu, «Insiders trust Angela Merkel to keep EU in premier League», Março de 2016.

www.reuters.com «France to take in 400 refugees a month from Greece», Junho 2016

www.reuters.com «Spain's Moroccan fences set an example», Abril 2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

www.reuters.com «Turkey, Russia rapprochement not seen affecting Turkey's NATO role»,
Agosto 2016

www.reuters.com «Up to 500 migrants may have drowned in Mediterranean tragedy: UNHCR»,
Abril 2016

www.reuters.com, « Uncertainty prevails on day before Greece starts returns of migrants», Abril
de 2016.

www.reuters.com, «EU lawmakers urge hat to Turkey, EU membership talks», 24 de Novembro
2016.

www.reuters.com, «Germany seeking 'safe zones' in Syria to shelter refugees», Abril de 2016

www.reuters.com, «Spreading across Europe: a fortress of fences», 4 de Abril de 2016.

www.reuters.com, «The Walls go up in Europe», 4 de Abril de 2016

www.reuters.com, «Turkey says no return to past repression despite state of emergency», Julho
2016

www.rightsinform.org, «Turkey Suspends European Convention on Human Rights: Key Questions
Answered», Julho 2016

www.savethechildren.net «Charity warns of evidence the EU Turkey deal is breaching
Internacional Human Rights Laws», Junho 2016

www.spectator.co.uk, «How Lebanon is coping with more than a million Syrian refugees»,
Agosto 2016

www.spectator.co.uk «The EU's deal with Turkey exposes the moral vacuum at its heart», Agosto
2016



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

www.spiegel.com »Erdogan's Tightrope Walk: How Turkey's Reform Project Ended in Isolation»,

Maio 2016

www.spiegel.de «Closing the Balkan Route: Will Greece Become a Refugee Bottleneck?», Maio

2016

www.spiegel.de, «Donald Tusk on Refugee Crisis: We Can Never Negotiate Our Values with

Erdogan», 2016.

www.spiegel.de, «Erdogan's Big Prize: Europe At Odds over Visa Freedom for Turks», Maio 2016

www.spiegel.de, «Uncertain Future: Weakness emerge in EU-Turkey Refugee Deal», 2016.

www.spiegel.de, «With Friends Like These...: Erdongan's Assault on Freedom and Democracy»,

Maio 2016

www.telegraph.co.uk «Refugees sue EU over Turkey deal», Junho 2016

www.theguardian.com «Refugee Crisis: What does the EU's Deal with Turkey mean?», Março

2016

www.theguardian.com, «Syrian refugee wins appeal against forced return to Turkey», 20 de Maio

de 2016.

www.theguardian.com «Refugees will repay EU spending almost twice over in five years -

report», Maio 2016

www.theguardian.com, «Only 177 Syrian refugees resettled in EU under deal with Turkey»,

Maio 2016

www.theguardian.com, «Refugee Crisis: key aid agencies refuse any role in 'mass expulsion'»,

23 de Março de 2016.



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

www.theguardian.com, «Syrians returned to Turkey under EU deal 'have had no access to lawyers'», 16 de Maio de 2016.

www.tsf.pt «Moreram mais de 10 mil pessoas no Mediterrâneo desde 2014», Junho 2016

www.voanews.com «Turkey Vows To Uphold Migration Deal With EU», Setembro 2016

www.washingtonpost.com «Europe gets ready to ship refugees stuck in Greece back to Turkey», Julho 2016

www.washingtonpost.com «Europe's migrant deal with Turkey may be unravelling. But it was flawed from the start», Julho 2016

www.washingtonpost.com, «The Latest: Greek fisherman arrested for ferrying Syrians», Junho 2016

www.weforum.org «3 potential stumbling blocks to the EU-Turkey migration agreement», Junho 2016

www.weforum.org «Migrant or refugee: What's the difference?», Novembro 2015

www.bbc.com, «Migrant Crisis_ EU-Turkey deal is 'working'», 24 de Abril de 2016

www.politico.eu, «Europe to Turkey: We won't be bullied on refugees», Maio de 2016

Yazigi, Jihad «Syria's War Economy», European Council on Foreign Relations.

Zakaria, Fareed «Populism on the March», www.foreignaffairs.com, Fevereiro 2016

Zuleeg, Fabian «A Common Refugee Integration Fund», www.epc.eu, Outubro 2015