



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

MESTRADO

CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A POLÍTICA DE ASILO DA UNIÃO EUROPEIA E A SUA EVOLUÇÃO MOTIVADA PELA CRISE MIGRATÓRIA

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a
obtenção do grau de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais

Por António Filipe Coelho Pratas Cruz
Sob Orientação da Doutora Mónica Dias

Lisboa, Julho de 2018



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

MESTRADO

CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A POLÍTICA DE ASILO DA UNIÃO EUROPEIA E A SUA EVOLUÇÃO MOTIVADA PELA CRISE MIGRATÓRIA

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a
obtenção do grau de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais

Por António Filipe Coelho Pratas Cruz
Sob Orientação da Doutora Mónica Dias

Lisboa, Julho de 2018

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar por agradecer à Dra. Mónica Dias por me ter aceitado como minha orientadora neste trabalho. Muito obrigado por todos os conselhos, dicas e opiniões que apenas vieram enriquecer este trabalho. Obrigado pelos momentos de motivação e positivismo que vieram sempre quando eu mais necessitava. Tentei sempre ser quem precisava que eu fosse no desenvolvimento deste trabalho. Espero não a ter desiludido.

Gostaria de agradecer aos meus amigos. À Cátia, ao Bruno e ao Ricardo por já levarmos treze longos anos de aventuras, peripécias e momentos que evocam grande saudade sempre que os recordo. Obrigado por estarem sempre presentes no pensamento e à distância de um telefonema. À Isa por não existir awkwardness e ser possível falar de tudo – é o melhor elogio que te posso fazer. Que a nossa amizade nunca acabe. Ao David por ser sempre o meu padrinho. Ao João por nunca ter-me deixado jogar um jogo sozinho. Ao Luís por provar que a Esquerda e a Direita pode conviver. Ao Diogo por nunca me ter deixado beber um copo sozinho. Ao Gonçalo por me convencer de que os madeirenses deveriam ser obrigados a legendar o que dizem. Ao Alexandre por mostrar que há alguém que gosta tanto de boa música e bom cinema como eu. Ao Sérgio e ao Viktor por serem o mais parecido com irmãos que eu poderia ter encontrado na Licenciatura. Aos outros tantos colegas da Universidade que se tornaram grandes amigos e que não cito aqui, certamente que se lerem isto eu me lembro de vocês. Obrigado pelos melhores anos da minha Vida em Coimbra, à confiança que depositámos uns nos outros e a sempre nunca recusarem um café. Certamente tudo isto teria sido mais difícil sem vocês. Ao “gigante” David, nunca te irei esquecer e um dia espero que nos vejamos novamente. “E para RI não vai nada, nada, nada? Tudo.”

À minha família, agradecer o apoio e carinho que sempre demonstraram por mim. Obrigado por todas as palavras de incentivo, momentos de interesse e preocupação e obrigado ainda por terem paciência por ouvir um “pouco mais” acerca “disto tudo”.

Por causa da proximidade geográfica que nos une, quero agradecer aos meus primos Tiago, Joana, Tita, Daniel, João e Ana por todo o incentivo e humor quando eu mais precisava e que certamente não mostrei. Aos meus primos Ivo, Hugo, Joaquina e Carina obrigado por não mudarem seja o tempo que passe sem nos vermos. Só tenho a lamentar não ser possível estar mais vezes com vocês. Gostaria de agradecer a todos estes meus primos, que tomo como os irmãos que nunca tive. Ser filho único é difícil. Com vocês é mais fácil.

Ao meu querido primo André, lembrarei sempre com carinho todos os momentos que partilhámos. Obrigado por ensinares-me jogar jogos de PC mesmo quando eu era provavelmente demasiado novo para os jogar. Dizer que se hoje sou um “nerd” do gaming, devo-to a ti. Recordarei sempre a conversa bastante pessoal que tivemos em Shangai quando falámos do que viria aí no Futuro. Se eu concretizar um dia esses sonhos, certamente lembrarei de os dedicar a ti. É o melhor tributo que te posso fazer e espero um dia conseguir fazê-lo.

Aos meus avós Feliciano, Filipe, Elisa e Manuel, por terem cuidado de mim como se de um filho tratasse. A melhor coisa que posso oferecer do ponto de vista material que sirva como um agradecimento é esta dissertação. Um agradecimento pela proteção, carinho, amor, abraços e beijos. À Feliciano, ao Filipe e à Elisa vejo-vos depois. Ao Manuel vejo-te certamente mais logo avozinho.

À Dina, por ser um progenitor emprestado. Quem diria que eu pudesse vir a gostar tanto de uma sogra como gosto dos meus pais. É a melhor coisa que lhe posso dizer para

saber o quão é importante para mim. Obrigado pelo imenso carinho com que me recebeu na sua vida. Faz o melhor fígado do mundo.

Aos meus pais, por terem depositado toda a sua fé em mim. Ao meu pai por me ensinar orgulho, confiança, força de vontade, perseverança e atitude. À minha mãe por me ensinar bondade, humildade, paixão, paciência e otimismo. O sentido de humor tirei a ver a vossa relação que espero um dia emular. É o melhor elogio que vos posso fazer (além de me terem tido). Obrigado por fazerem de mim quem eu sou hoje. Esta dissertação é mais vossa que minha. Que vos faça tão orgulhosos de mim como vocês me fazem de vocês.

À Petra, por simplesmente e magnificamente ser quem é. A minha rocha, o meu porto de abrigo, a minha maior confidente e certamente quem terá um gato chamado Simba e um Mini amarelo comigo no futuro. E que apesar de muito raramente me ir queixando, não queria que ela fosse de outra maneira e não imagino como poderia ser melhor. A pessoa mais esforçada, humilde, responsável e que nada deve a ninguém. Que tu te orgulhes metade do quanto eu me orgulho de ti, e seremos sempre felizes lado a lado.

RESUMO

A guerra civil síria, as manifestações violentas e a privação de condições básicas de vida na região do Norte de África e Médio Oriente provocaram o maior número de refugiados e deslocados desde a Segunda Guerra Mundial. Grande parte destas pessoas tentou encontrar segurança nos Estados-membro da União Europeia. Tal levou à pior crise migratória no continente europeu desde 1945.

A situação calamitosa registada principalmente nos países periféricos levou a que determinadas maneiras de agir conforme a legislação europeia passassem para segundo plano. Tal levou a críticas por parte de várias organizações humanitárias que levantaram objeções à forma como os refugiados e migrantes estavam a ser recebidos em vários Estados-membro.

A Política de Asilo da União Europeia foi posta à prova, tendo esta sido criticada por não estar à altura dos diversos desafios criados pelo número de pessoas que chegaram ao continente europeu. Nesse sentido, ao longo da crise esta política teve a necessidade de evoluir e adaptar para lidar com os vários problemas que foram afligindo a União Europeia e os seus Estados-membro.

Esta dissertação tem a ambição de identificar os problemas levantados pela crise migratória e explicar como a União Europeia tentou responder de modo concertado entre os seus membros. O trabalho tenta ainda verificar como os diferentes Estados-membro atuaram unilateralmente. Mais ainda, a dissertação tentará observar como a própria Política de Asilo da União Europeia evoluiu ou não, fruto das ações, por um lado, unilaterais de Estados soberanos, e por outro, como organização comunitária.

Palavras-Chave: União Europeia; Estados-Membro; Crise Migratória; Política de Asilo; Refugiados; Direitos Humanos; *Burden Sharing*; Integração Europeia.

ABSTRACT

The syrian civil war, the violent demonstrations and deprivation of basic living conditions in the region of North Africa and the Middle East have provoked the largest number of refugees and displaced persons since World War II. Most of these people have tried to find security in the Member States of the European Union. This has led to the worst migratory crisis on the European continent since 1945.

The calamitous situation, especially in peripheral countries, has led to certain ways of acting not being in accordance with european legislation. This has provoked criticism by several humanitarian organizations that raised objections to the way refugees and migrants were being received in several Member States.

The European Union's Asylum Policy has been put to the test and this policy has been criticized for not being up to the various challenges created by the number of people who have reached the European continent. In this sense, throughout the crisis, this policy had to evolve and adapt to be able to deal with the various problems that have afflicted the European Union and its Member States.

This dissertation has the ambition of identifying the problems raised by the migratory crisis and explaining how the European Union tried to respond in a concerted way among its members. The paper also attempts to verify how the different Member States acted unilaterally. Moreover, the dissertation will try to see how the European Union's own asylum policy has evolved or not, as a result of the unilateral actions of sovereign states and, on the other hand, as a community organization.

Key Words: European Union; Member States; Migrant Crisis; Asylum Policy; Refugees; Human Rights; Burden Sharing; European Integration.

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I Individualismo dos Estados-membro versus Comunitarismo da União Europeia	10
1.1 As Influências Históricas e Teóricas.....	11
1.2 Os Tratados da União Europeia.....	14
1.2.1 A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, A Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atómica.....	15
1.2.2 O Tratado de Maastricht.....	16
1.2.3 Os Tratados de Amesterdão, Nice e Lisboa.....	17
1.3 Supranacionalismo <i>versus</i> Intergovernamentalismo no Processo de Decisão da União Europeia.....	18
1.4 A Coexistência entre os Estados-membros e a União Europeia na questão da Migração.....	26
Capítulo II A crise migratória no Mediterrâneo	36
2.1 A Primavera Árabe e o despoletar da Crise Migratória	37
2.2 Um século de crises.....	46
2.3 O Início do Direito à Proteção.....	53

2.4 As Nações Unidas e o Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.....	55
2.5 A construção da Política de Asilo na União Europeia.....	61
Capítulo III A Integração e os Desafios dos Refugiados na União Europeia.....	69
3.1 Migrantes, Refugiados, Requerentes de Asilo e Deslocados.....	70
3.2 Uma questão de Terminologia?.....	74
3.3 A receção de migrantes e refugiados.....	78
3.4 As operações Marítimas.....	81
3.5 Pull Factor versus Push Factor.....	83
3.6 Refugiados na opinião pública dos europeus.....	86
3.7 A integração de migrantes e refugiados.....	89
Capítulo IV As Consequências da Crise Migratória na União Europeia.....	91
4.1 Uma Política de asilo comum (?).....	94
4.1.2 Burden Sharing.....	97
4.2 Quais as escolhas dos Estados-membro?.....	102
4.2.1 Uma Política de “Porta Fechada”.....	103
4.2.2 Uma Política de “Porta Aberta”.....	107
4.2.3 Não ser possível ter uma Porta.....	112
4.3 As escolhas para a União Europeia.....	117
4.3.1 Está a União Europeia preparada para outra crise migratória?.....	123

Conclusão.....126

Bibliografia.....143

Introdução

To see refugees who have lost everything, who've seen members of their family being killed, who've crossed the Mediterranean, is very humbling (...) Their courage, their resilience and their strength is something I cannot forget and the reason I wanted to stand as a candidate as secretary-general of the United Nations.

António Guterres, 10 de Julho de 2017¹²

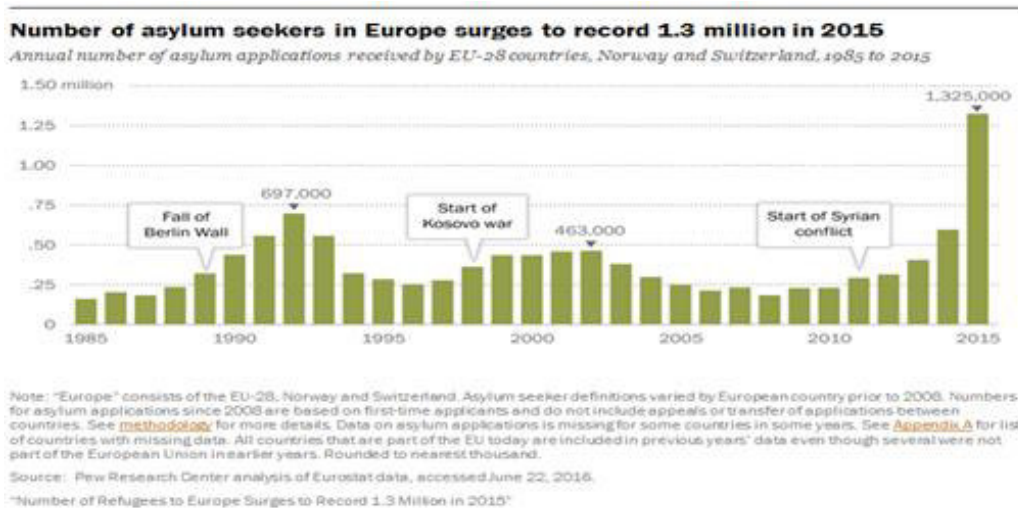
Os primeiros protestos no âmbito da chamada "Primavera Árabe" surgiram na Tunísia em Dezembro de 2010. Estas manifestações contra os governos e a favor de mais transparência e maior liberdade civil e política rapidamente alastraram-se a outros países do Norte de África e do Médio Oriente. Em Janeiro de 2011, surgiram os primeiros protestos na Síria que evoluíram mais tarde para uma guerra civil que ainda perdura atualmente.

Os diversos conflitos gerados por esta vaga de protestos civis e que se tornaram extremamente violentos aumentaram o número de refugiados que tentaram procurar proteção noutros países. A União Europeia é vista como um dos principais destinos dos refugiados devido a melhores condições de vida quando comparado com outros países fronteiriços aos Estados de origem dos refugiados.³ O gráfico seguinte da autoria do Think Tank *Pew Research Center* ilustra o crescimento do número de requerentes de asilo na Europa, comparando a crise migratória com outras crises humanitárias do passado.

¹Primeiro discurso depois de ser eleito Secretário-geral das Nações Unidas.

²Padoan, Laura. 2017. "Guterres says work with refugees an inspiration in UN Role" UNHCR, 11 de Maio de 2017. <http://www.unhcr.org/news/latest/2017/5/5914610d4/guterres-says-work-with-refugees-an-inspiration-in-un-role.html>.

³Natalia Banulescu-Bogdan, Susan Fratzke. 2015. "Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?" Migration Policy Institute, 24 de Setembro de 2015. <https://www.migrationpolicy.org/article/europe%E2%80%99s-migration-crisis-context-why-now-and-what-next>.



4

Como é possível observar no gráfico, existiram três acontecimentos desde 1985 que motivaram grandes números de pedidos de asilo para a Europa: a queda do muro de Berlim, o começo do conflito no Kosovo e o começo do conflito na Síria. No entanto é visível que este último conflito atingiu números bastante maiores que os acontecimentos anteriores. Aliás, de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a atual crise migratória foi a principal responsável para que em 2015 ficasse registado o maior número de deslocados internos e refugiados no Mundo.⁵ Apenas no final da Segunda Guerra Mundial existia um número tão alto de pessoas em risco.⁶ A partir de 2010, os crescentes tumultos no Norte de África e Médio Oriente e as privações de condições básicas de Vida em outros países africanos tiveram um grande contributo para a crise migratória.⁷ Assim sendo, milhões de cidadãos abandonaram os seus países de origem em busca de melhores condições de vida, estabilidade e proteção. Em 2015

⁴Connor, Phillip. 2016. "Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015" Pew Research Center, 2 de Agosto de 2016. <http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>.

⁵UNHCR. 2016. "Global Trends: Forced Displacement in 2015" UNHCR, 20 de Junho de 2016, pág. 5-8. <http://www.unhcr.org/576408cd7>.

⁶Ver nota anterior.

⁷Albassam, Ali. 2015. "Europe's Refugee Crisis: Assessing the Factors Preventing a Coordinated EU Response" University of San Francisco, 15 de Dezembro de 2015, pág. 1. <https://repository.usfca.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1194&context=thes>.

cerca de 65 milhões de indivíduos, isto é, uma em cada 113 pessoas em todo o Mundo, foram forçadas a fugir das suas casas devido a conflitos armados e perseguições políticas e religiosas, representado assim o maior número de deslocados desde a Segunda Guerra Mundial.⁸

Não existe um claro consenso na descrição legal dos indivíduos que chegam ao território da União Europeia, já que alguns líderes europeus acusam algumas partes dessas populações de serem “migrantes económicos” e não “refugiados”.⁹ O vice-presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, defendeu em 2016 que a maioria dos indivíduos que chegaram à União Europeia não estava inserida dentro dos parâmetros que habilitam ao estatuto de Refugiado:

More than half of the people now coming to Europe come from countries where you can assume they have no reason whatsoever to ask for refugee status... more than half, 60 per cent.¹⁰

Por outro lado, afirmações deste carácter vão contra os números e dados estatísticos de várias organizações internacionais, entre as quais o Frontex e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que referiram após as declarações de Timmermans que perto de 90% dos indivíduos que chegaram por mar à Europa vieram de países fustigados por guerra ou por algum tipo de conflito regional.¹¹

⁸Edwards, Adrian. 2016. *“Global forced displacement hits record high”* UNHCR, 20 de Junho de 2016.

<http://www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>.

⁹Frej, Willa. 2017. *“Here Are The European Countries That Want To Refuse Refugees”* Huffington Post, 4 de Janeiro de 2017. https://www.huffingtonpost.com/entry/europe-refugees-not-welcome_us_55ef3dabe4b093be51bc8824.

¹⁰Worley, Will. 2016. *“Six out of 10 migrants to Europe come for 'economic reasons' and are not refugees, EU Vice President Frans Timmermans says”* Independent, 27 de Janeiro de 2016. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/six-out-of-10-migrants-to-europe-come-for-economic-reasons-and-are-not-refugees-eu-vice-president-a6836306.html>.

¹¹Nielsen, Nikolaj. 2016. *“Timmermans blunders on migrant figures”* EU Observer, 28 de Janeiro de 2016. <https://euobserver.com/migration/132048>.

Assim, a descrição legal dos indivíduos que chegam à União Europeia irá ser devidamente explanada nesta dissertação, tal como se irá tentar perceber os motivos para a dispersão de números entre alguns líderes europeus e instituições europeias e organizações humanitárias.

A falta de consenso entre a União Europeia, outras organizações internacionais e grupos humanitários, que têm vindo a monitorizar as rotas e o número de indivíduos da crise de refugiados, tornou-se num problema político na medida em que atrasou as ações e soluções para crise de refugiados. Devido às farsquias do número de refugiados e migrantes que entram na europa terem sido constantemente quebradas, desde Dezembro de 2010 até ao pico da crise migratória em 2015, a dissertação irá averiguar as razões que levaram a uma resposta aparentemente lenta e demorada da União Europeia.

A própria integração de refugiados também tem sido criticada pela forma que tem sido conduzida por alguns Estados-membro da União Europeia. De acordo com Megan Greene e Daniel Kelemen, a integração de refugiados na Europa tem sofrido avanços e recuos consequentes de uma ausência de matéria comum no que diz respeito a um código europeu de asilo que se processe a toda a União Europeia.¹²

De acordo com vários autores, a pouca cooperação em termos de política de asilo entre alguns Estados-Membro da União Europeia tem-se acumulado com a indiferença ou mesmo contestação de outros Estados-Membro que, por razões específicas do seu interesse nacional, criam restrições à integração de refugiados. Os maiores exemplos da criação destas restrições são os governos de Viktor Orbán da Hungria¹³ e de Beata Szydł

¹²Megan Greene, Daniel Kelemen. 2016. *“Europe’s Failed Refugee Policy”* Foreign Affairs, 28 de Junho de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-28/europes-failed-refugee-policy>.

¹³Bayer, Lili. 2016. *“Hungary’s ‘zero refugee’ strategy”* Politico, 20 de Setembro de 2016. <https://www.politico.eu/article/hungary-zero-refugee-strategy-viktor-orban-europe-migration-crisis/>.

da Polónia¹⁴ que têm rejeitado receber qualquer refugiado invocando “razões de segurança”.

Por outro lado, a União Europeia avançou em 2015 com um plano de emergência para recolocar cerca de 160.000 requerentes de asilo que se encontravam na Grécia e Itália pelos restantes Estados-Membro.¹⁵ No entanto, nos meses que se seguiram a esse plano, não mais de 3000 indivíduos conseguiram ser recolocados noutros países.¹⁶ A União Europeia viria a assinar um acordo bilateral com a Turquia a 18 de Março de 2016. O acordo irá ser explanado em maior detalhe nos capítulos desta dissertação. Ainda assim, podemos avançar desde já que o acordo visa controlar a migração clandestina e irregular.¹⁷ Este acordo tem vindo a ser ameaçado devido à troca de acusações entre o Presidente Tayyip Erdogan e a União Europeia. Em causa está o facto de ambas as partes se acusarem mutuamente do não cumprimento do acordo. Além disso, existe a denúncia de grupos humanitários que criticam o acordo considerando-o ilegal.¹⁸ Entretanto, tanto a Grécia como a Itália, dois dos países mais afetados pelos fluxos clandestinos migratórios, não possuem meios para dar resposta aos vastos números de pessoas que chegam diariamente às margens dos seus territórios e à fronteira da Europa.¹⁹

¹⁴Ciinsky, Jan. 2017. “*Why Poland doesn’t want refugees*” Politico, 21 de Maio de 2017. <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/>.

¹⁵European Commission. 2016. “*Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver*”, 16 de Março de 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm.

¹⁶European Commission. 2017. “*The EU and the Migration Crisis*”, Julho de 2017. <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/en/>.

¹⁷European Council – Council of the European Union. 2016. “*EU-Turkey Statement*” European Council – Council of the European Union, 16 de Março de 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

¹⁸Megan Greene, Daniel Kelemen. 2016. “*Europe’s Failed Refugee Policy*” Foreign Affairs, 28 de Junho de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-28/europes-failed-refugee-policy>.

¹⁹Stefanini, Stefano. 2016. “*Europe helped Greece in its migration hour of need. Now Italy needs help*” Politico, 18 de Maio de 2016. <https://www.politico.eu/article/europe-migration-crisis-greece-italy/>.

No que diz respeito à política de imigração e de acolhimento de refugiados, a ideia original da União Europeia de criar *uma união cada vez mais próxima entre os povos da Europa* parece ser paradoxal comparativamente com a atitude *à la carte* de vários Estados-Membro. Dependendo das suas necessidades individuais e objetivos políticos, os Estados-Membro caminham ora na mesma direção como organização comunitária ora em direções diferentes como Estados soberanos.

Desde a Convenção sobre o Estatuto de Refugiados de 1951 ao estabelecimento do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo de 2010, a União Europeia apresentou novas formas de lidar com as catástrofes humanitárias que têm tido um efeito de *spillover* no território europeu, como o Pós-Segunda Guerra Mundial, a Queda do Muro de Berlim, a Guerra do Kosovo e a atual Crise de Refugiados.

Neste contexto, o objetivo principal desta dissertação será analisar de que forma a União Europeia está a responder à crise migratória.

1. **Será que desenvolve uma ação concertada / preocupada em traçar objetivos comuns?**
2. **Ou será que cada Estado-Membro está a procurar resolver unilateralmente os problemas?**

Na sequência das interrogações anteriores, podemos esclarecer no final **de que forma a crise migratória obrigou a União Europeia a adaptar a sua política de asilo - ou não.**

Na tentativa de estudar estas questões e de analisar as diferentes hipóteses de trabalho ou respostas, a dissertação irá ainda investigar se existe uma divisão de opiniões e desejos entre a Europa Ocidental e a Europa de Leste no que diz respeito à integração de Refugiados. Nesse seguimento irá analisar-se ainda em que situação se encontra a Política de Asilo e quais as perspetivas futuras para a mesma.

Conclusivamente, esta dissertação analisará, por um lado, **em que sentido a União Europeia está a responder à crise migratória de forma "comunitária" (ou seja com uma política comum)** e, por outro lado, **de que maneira é que os Estados-Membro da União Europeia estão a responder individualmente à crise migratória.**

A dissertação irá ter em atenção a contextualização de todos os temas e palavras-chave para a correta perceção da crise migratória. Tal significa a explanação e discussão de determinados conceitos e temáticas como a alegada "Primavera Árabe"²⁰ (com algum destaque para o caso Sírio), os motivos que levaram ao início da crise migratória (as razões de estes procurarem vir para a União Europeia), o começo do Direito à Proteção (que teve a sua génese no Pós-Segunda Guerra Mundial), a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (e posteriores adições à mesma), os vários Tratados da União Europeia, a Política de Asilo da União Europeia, entre outras temáticas que merecerão a devida atenção nos capítulos seguintes. Também iremos ver a ligação da problemática aqui analisada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (e o seu protocolo de 1967) e outros documentos centrais no que diz respeito à proteção dos direitos humanos e refugiados.

Hoje, a Europa depara-se com o maior fluxo de Refugiados desde a Segunda Guerra Mundial – a causa que esteve na génese da adoção da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Depreende-se portanto que uma mudança é necessária já que a Convenção não está preparada para lidar com a realidade que se vive nos dias de Hoje. Ainda assim em que moldes poderá ser feita essa mudança? E por quem? É neste fio condutor que a dissertação discutirá como esta mudança ocorre sob dois pesos da mesma

²⁰Apesar desta designação não ser a mais adequada, porque simplificadora de um processo de protestos muito diferenciados e inconclusivos, é aqui utilizada segundo a aceção mais comum.

balança: **por um lado, os Estados-Membros representando o unilateralismo e, por outro, pela União Europeia representando o comunitarismo.** Como é que funciona a balança que dita a harmonia entre, por um lado, os Estados independentes e soberanos que pertencem à União Europeia e, por outro lado, a União Europeia como organização comunitária? É uma balança que tem mais peso de um dos lados? Ou existe um equilíbrio harmonioso entre as duas partes? Por outro lado como é que as duas partes tratam a aplicação da Política de Asilo? Isto é, como é que a União Europeia como organização comunitária trata a Política de Asilo e como é que os diversos Estados-Membro como Estados soberanos tratam a Política de Asilo?

Depois de discutir a Política de Asilo e como esta é aplicada na União Europeia, a ideia será observar **como é que funcionam as ligações entre a criação de uma política de asilo comum aos Estados-Membro e o respeito da União às ambições nacionais de cada Estado-Membro.** É necessário o balanço e sintonia perfeita para que as partes que integram a União estejam satisfeitas do seu papel para que toda a estrutura funcione.

Em 2017, a Hungria tornou-se o principal adversário do “Plano de Quotas” da Comissão Europeia porque “não quer gastar o dinheiro dos contribuintes para apoiar os refugiados”.²¹ A Polónia, seguindo o “exemplo” húngaro, planeia criar campos para refugiados fronteiriços, sob a lógica de que tal evitará atentados terroristas. Nas palavras do Ministro do Interior polaco Mariusz Blaszczak:

Não há atentados terroristas na Polónia porque a Polónia deixou cair uma medida aprovada pelo governo anterior de aceitar milhares de migrantes chamados refugiados.²²

²¹Bayer, Lili. 2016. “Hungary’s ‘zero refugee’ strategy” Politico, 20 de Setembro de 2016. <https://www.politico.eu/article/hungary-zero-refugee-strategy-viktor-orban-europe-migration-crisis/>.

²²Meireles, Ana. 2017. “Polónia quer imitar Hungria e criar campos para imigrantes” Diário de Notícias, 13 de Abril de 2017. <https://www.dn.pt/mundo/interior/polonia-quer-imitar-hungria-e-criar-campos-para-imigrantes-6220456.html>.

Parece numa primeira análise claro que existe a ideia de várias vozes dentro da União Europeia que, do ponto de vista mais nacionalista, tentam alcançar os acordos que refletirão melhores consequências para eles. Se pensarmos na União Europeia como um maestro e os Estados-Membro como a orquestra, poderão levantar-se problemas caso os diferentes músicos não seguirem os sinais do maestro. Se os músicos tocarem a diferentes velocidades uns aos outros não existirá harmonia. Se cada músico tocar músicas diferentes não existirá ordem. E se não existir cooperação entre os músicos, o objetivo da orquestra certamente falhará. Assim, a União Europeia rege-se nos mesmos moldes que uma orquestra, no sentido em que se quiser cumprir os objetivos a que se propõe como um todo, todos os Estados-Membro que a integram devem discutir, argumentar, analisar conjuntamente as questões para que no fim exista uma cooperação assegurada.

Por outro lado, se cada Estado-Membro seguir o seu próprio caminho dotado apenas dos seus próprios interesses e necessidades políticas e não aceitar compromissos para o bem geral da organização será, no mínimo, difícil a construção e execução de uma Política de Asilo comum aos Estados-Membro.

No que diz respeito à **metodologia** da dissertação, esta obedecerá às regras do Chicago Manual of Style, versão simplificada. Esta dissertação apoia-se em vários tratados e convenções internacionais como os tratados da União Europeia e a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo de 1967. Como tal, nas notas de rodapé de cada página, iremos encontrar as várias fontes sejam estas livros, tratados, convenções ou websites.

Capítulo I – Individualismo dos Estados-Membros vs. Comunitarismo da União

Europeia

A União Europeia é uma organização económica e política que engloba 28 Estados-membro. A Comunidade Europeia do Carvão e Aço (1951), a Comunidade Europeia de Energia Atómica (1957) e a Comunidade Económica Europeia (1957) constituíram os primeiros passos no sonho da construção, nas palavras de Winston Churchill, dos “Estados Unidos da América”:

(...) there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted by the great majority of people in many lands, would as by a miracle transform the whole scene and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and happy (...). It is to recreate the European fabric, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, safety and freedom. We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living.²³

Na Universidade de Zurique, Churchill proclamaria que, de maneira a voltar as costas aos horrores das duas Guerras Mundiais que afetaram e destruíram o continente europeu na primeira metade do século XX, apenas com a criação de “uma espécie de Estados Unidos da Europa” é que se conseguiria recriar a “família europeia” e ajudar centenas de milhares de pessoas a serem felizes e prósperas novamente²⁴. Assim, as três comunidades anteriormente mencionadas²⁵ foram fundadas após o final da Segunda Guerra Mundial com o intuito de, no mínimo, manter a paz e estabilidade no continente europeu. As comunidades tinham a intenção (inicial) de incentivar a cooperação

²³Churchill, Winston. 1946. “*Speech delivered at the University of Zurich, 19 September 1946*” Council of Europe. <https://rm.coe.int/16806981f3>.

²⁴European Commission. “*Winston Churchill: calling for a United States of Europe*” European Commission. https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/winston_churchill_en.pdf.

²⁵Comunidade Europeia do Carvão e Aço (1951), a Comunidade Europeia de Energia Atómica (1957) e a Comunidade Económica Europeia (1957).

económica, a fim de tornar os países economicamente dependentes uns dos outros, de modo a evitar os conflitos intraestatais.

1.1 As Influências Históricas e Teóricas

Dois anos após o célebre discurso de Winston Churchill, anteriormente mencionado, realizou-se o Congresso de Haia (1948) juntando personalidades políticas e intelectuais com o intuito de dar-se início ao movimento europeu.

O Congresso de Haia (1948) levou à constituição do Conselho da Europa, em Maio de 1949, com o objetivo da “realização de uma união mais estreita entre os Estados da Europa”²⁶. No entanto, de acordo com António Goucha Soares:

Por imposição britânica, o Estatuto do Conselho da Europa previu que esta organização tivesse, a par do órgão parlamentar, um Comité de Ministros em representação dos governos nacionais. A primazia de poderes confiada ao Comité de Ministros atenuou os propósitos supranacionais que inspiraram a gestação do Conselho da Europa. Talvez por esse motivo, o Conselho da Europa apesar de haver sido criado com base no ideal federador dos Estados da Europa democrática, não tenha conseguido alcançar o protagonismo que dele se esperava como motor da construção europeia.²⁷

Nesse sentido, existem várias correntes e teorias que impulsionaram e têm vindo a impulsionar a construção e integração europeia. A principal razão que legitimou a necessidade de uma Europa unida foi o imperativo da Paz. Pode-se entender como o movimento da integração europeia, rapidamente percebeu que a paz na Europa apenas seria bem-sucedida com a estabilidade de relações entre a França e a Alemanha, cujos

²⁶Council of Europe. 1949. “*Statute of the Council of Europe*” Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680306052>.

²⁷Soares, 2006, p. 11.

atritos políticos e históricos estiveram ligados à origem dos dois conflitos europeus do séc. XX.

Jean Monnet, um economista e diplomata francês e considerado um dos pais fundadores da União Europeia, insatisfeito com o funcionamento do Conselho da Europa, delineou um plano de maneira a “levar os Estados participantes a aceitarem o princípio da criação de uma entidade supranacional”.²⁸ O plano de Monnet ficaria conhecido pela Declaração Schuman, ao ser formalizado por Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês.

Percebe-se ao ler o texto da declaração como pretendia-se enredar o Estado-Nação numa rede de relações económicas de modo a converter antigas rivalidades europeias em relações marcadas por um clima quase obrigatório (do ponto de vista económico) de cooperação:

The solidarity in production thus established will make it plain that any war between France and Germany becomes not merely unthinkable, but materially impossible. The setting up of this powerful productive unit, open to all countries willing to take part and bound ultimately to provide all the member countries with the basic elements of industrial production on the same terms, will lay a true foundation for their economic unification.²⁹

Ambicionava-se assim que, através das trocas comerciais, os países criassem cada vez mais ligações económicas entre si, de modo a que um conflito se tornasse impossível do ponto de vista económico, já que existia bastante interdependência entre os supostos beligerantes. Nas palavras de Robert Schuman, tornar a guerra “não só impensável, como materialmente impossível”. A Declaração Schuman (1950) e a constituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951) afastaram-se da abordagem federalista

²⁸Soares, 2006, p. 12.

²⁹European Union. 2018. “*The Schuman Declaration – 9 May 1950*” *European Union*, 9 de Dezembro de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en.

da integração europeia que marcou a criação do Conselho da Europa. De acordo com António Goucha Soares:

Monnet não acreditava que a construção europeia pudesse ser despoletada de modo abertamente político. Preferia antes uma via de tipo funcionalista. Na verdade, Monnet defendia que a integração europeia era um projeto que deveria começar pela criação de solidariedades de facto entre França e Alemanha, que afastassem o perigo de confrontação entre estes Estados. Seria explorado o filão da criação sucessiva de interesses comuns entre os principais Estados europeus sempre que possível, posteriormente, conferir uma orientação política ao processo de integração europeia. Daí que a estratégia de Monnet tenha sido considerada neo-funcionalista, na medida em que combinava o propósito da unificação entre Estados europeus prosseguido pelo federalismo – assente no primado da política – com o método funcional, onde a forma do objetivo político a atingir se subordinava à função desempenhada.³⁰

O movimento europeu retirou bastantes influências teóricas de inúmeros autores que, décadas e séculos antes, referiram a importância que uma união de Estados teria na busca da Paz interestatal. A Teoria da Paz Perpétua, introduzida no século XVIII pelo francês Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre³¹ e, desenvolvida mais tarde por Immanuel Kant³², é uma delas. O cerne da teoria pode ser melhor entendido quando contemplamos o argumento de Kant quando este refere que um dos pilares necessários para a Paz Perpétua é que “a lei das nações seja fundada numa federação de Estados livres”.³³ Kant argumentava ainda que ao invés de procurar-se mecanismos para colocar um final às guerras, dever-se-ia encontrar maneiras de manter a Paz. Na sua perspetiva, a solução seria encontrada através da edificação de federações de Estados:

Hence there must be an alliance of a particular kind which we may call a covenant of peace (*foedus pacifium*), which would differ from a treaty of peace (*pactum pacis*) in this respect, that the latter merely puts an end to one war, while the former would seek to put an end to war forever.³⁴

³⁰Soares, 2006, p. 13.

³¹Ver a obra “*A Lasting Peace through the Federation of Europe*” (1782).

³²Ver a obra “*Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*” (1795).

³³Kant, 2010, secção II, p. 13.

³⁴Kant, 2010, secção II, p. 15.

Por outro lado, também se pode argumentar que o neo-funcionalismo, resumido anteriormente no excerto de António Goucha Soares, desempenhou uma influência assinalável na construção das primeiras comunidades europeias, apresentando-se ainda, mais tarde, central na própria integração europeia.

A história da construção da União Europeia tem equilibrado várias forças protagonizadas por correntes teóricas que defendem a sua própria perspectiva de integração europeia como o funcionalismo/neo-funcionalismo, o federalismo, o supranacionalismo e o intergovernalismo. As duas primeiras correntes friccionam-se na maneira como desejam solucionar os problemas entre Estados: ou a incentivar a cooperação entre países através da integração de funções económicas comuns importantes (funcionalismo/neo-funcionalismo); ou a estabelecer uma federação política de Estados (federalismo). A fricção entre o supranacionalismo e intergovernalismo será analisada posteriormente.

1.2 Os Tratados da União Europeia

É nos Tratados da União Europeia que se “consagram os objetivos da União Europeia, as regras por que se regem as instituições europeias, o processo de tomada de decisões e a relação entre a União Europeia e os países que a constituem”.³⁵

O sucesso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi seguido de novos objetivos para uma maior integração europeia. Pretendia-se ultrapassar uma questão que dificultava politicamente as relações entre os Estados europeus: o rearmamento alemão.

³⁵European Union. 2017. “*EU Treaties*” European Union, 20 de junho de 2017. https://europa.eu/european-union/law/treaties_en.

Face o início da Guerra Fria, grande parte dos Aliados pareciam ter ultrapassado a questão do rearmamento alemão. No entanto, a França opunha-se. Esta oposição traduziu-se em vetos da França para a ratificação do Tratado constitutivo da Comunidade Europeia de Defesa (1954), face a qualquer compromisso que permitisse o rearmamento alemão.

1.2.1 A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, A Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atómica

O falhanço e a paragem do processo da integração europeia fizeram com que o movimento europeu se focasse de novo na estratégia de criar melhores relações económicas entre Estados. No entanto, dentro desta visão, existiam diferentes perspetivas de como deveria ser a integração económica. De acordo com António Goucha Soares:

Perante este insucesso político, a estratégia europeísta centrou-se de novo numa perspetiva de integração que, fundada no primado da economia, permitisse o relançamento do processo de construção europeia. Na conferência de Messina de 1955, os ministros do Benelux propuseram a criação de uma nova Comunidade que promovesse a integração global de todas as atividades económicas através da construção de um mercado comum europeu. Diferente se afigurava a ideia defendida por Monnet o qual preferia continuar, na linha da experiência conseguida pela CECA, a estabelecer pequenas integrações económicas sectoriais, privilegiando a europeização da energia atómica não militar.³⁶

Desta maneira decidiu-se pela criação de duas novas Comunidades: a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atómica, sendo os seus tratados constitutivos assinados em Roma, em 1957.

³⁶Soares, 2006, p. 15.

Seguiu-se o Tratado de Bruxelas³⁷ (1965) que tentou simplificar o funcionamento das três comunidades europeias ao criar uma Comissão única e um Conselho único destinados às três instituições europeias. O Ato Único Europeu, assinado a 17 de Fevereiro de 1986, procedeu a uma reforma das instituições europeias ao estender a votação por maioria qualificada no Conselho e ao introduzir processos de cooperação e de comum acordo que conferiram maior peso ao Parlamento.³⁸

1.2.2 O Tratado de Maastricht

Assinado em 7 de Fevereiro de 1992, o Tratado de Maastricht³⁹ apresentou-se como um dos maiores momentos da construção da realidade europeia até aquele momento. Com esse Tratado atingiu-se o objetivo de criar uma verdadeira união política assim como se preparou a união monetária europeia para 2002, introduzindo ainda o procedimento de codecisão, que confere maior peso ao Parlamento no processo de tomada de decisão. Foi o Tratado que deu o nome à União Europeia como a conhecemos atualmente.⁴⁰ É o Tratado que adotou a estrutura dos “três pilares”: o pilar comunitário (que compreendia as três Comunidades Europeias), o segundo pilar (que compreendia a Política Externa e de Segurança Comum) e o terceiro pilar (que compreendia a Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos).⁴¹ Esta estrutura constituiu

³⁷Também conhecido como o Tratado de Fusão.

³⁸União Europeia. 1986. “Acto Único Europeu” Acesso ao Direito da União Europeia, 26 de Outubro de 2010.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>.

³⁹Também conhecido como o Tratado da União Europeia.

⁴⁰União Europeia. 1992. “Tratado de Maastricht sobre a União Europeia” Acesso ao Direito da União Europeia, 15 de Outubro de 2010.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>.

⁴¹ Soares, 2006, p. 29.

uma demarcação dos governos nacionais sobre os desenvolvimentos supranacionais no processo de integração.

1.2.3 Os Tratados de Amesterdão, Nice e Lisboa

Assinado a 2 de Outubro de 1997, o Tratado de Amesterdão tentou proceder à introdução de reformas de maneira a preparar a União Europeia à adesão de mais Estados à organização.

Assinado a 26 de Fevereiro de 2001, o Tratado de Nice tentou reformar e harmonizar o trabalho das instituições da União Europeia de modo a que estas conseguissem funcionar de maneira mais eficaz com 25 Estados-membros.

O Tratado de Lisboa, assinado a 13 de Dezembro de 2007, foi o último Tratado até hoje a ser assinado na União Europeia. No Tratado tentou-se reforçar os poderes do Parlamento Europeu e criou-se as posições de Presidente permanente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros. Pretendia-se com isto tornar a União Europeia uma organização mais democrática, assim como torna-la mais apta e eficaz de forma a ser mais bem-sucedida na tentativa de resolver os problemas mundiais. Sendo que a promoção dos direitos humanos é um dos objetivos da União Europeia, desde o Tratado de Lisboa que todos os Direitos e valores dos direitos humanos estão reunidos e consagrados na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Toda

a legislação europeia aplicada pelas instituições e Estados-membro da União Europeia são obrigados legalmente a respeitar os direitos proclamados nessa carta.⁴²

Desta maneira pretendia-se que a organização funcionasse a uma só voz, e não tanto como uma confederação de Estados individuais. O Tratado de Lisboa clarificou ainda as competências de cada ator e as suas relações dentro da organização: as competências da União Europeia, as competências de cada Estado-membro e as competências partilhadas (entre os Estados-membros e a União Europeia).

Assim, a organização que teve na sua génese uma união de carácter essencialmente económico evoluiu para uma entidade que abrange várias temáticas e domínios de intervenção, desde a economia, as finanças, o clima, o ambiente e a saúde, à segurança, às relações externas, à justiça e à migração.

1.3 Supranacionalismo *versus* Intergovernamentalismo no Processo de Decisão da União Europeia

Como se tentou mostrar, a integração europeia é um processo em contante desenvolvimento e evolução. O que mais marca este processo é a constante fricção entre as vias do supranacionalismo e do intergovernamentalismo como formas de avançar a integração europeia. Cooperação supranacional subentende que os Estados que participam em determinadas organizações e/ou instituições internacionais conferem poderes de tomada de decisão a essas organizações e/ou instituições. Instituições como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da União Europeia

⁴²União Europeia. 2017. “*A EU em poucas palavras*” União Europeia, 30 de Setembro de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt.

representam áreas de cooperação supranacional. Por outro lado, cooperação intergovernamental representa a forma de cooperação tradicional, onde Estados participam numa organização sem conferirem poderes de tomada de decisão à organização. É o caso do Conselho Europeu e do Conselho⁴³ que representa os interesses dos Estados-membro que compõem a União Europeia.

Uma questão pertinente será perspetivar a União Europeia ou como uma organização intergovernamental ou como uma organização supranacional. Como vimos anteriormente, é uma pergunta com uma resposta complicada. A União Europeia apresenta-se como uma organização política única onde as suas instituições combinam tomadas de decisão de nível supranacional como intergovernamental.

A primeira instituição supranacional é a Comissão Europeia. Segundo Petr Novak:

(A Comissão Europeia) detém o monopólio da iniciativa legislativa juntamente com importantes poderes executivos em domínios como a concorrência e o comércio externo. É o órgão executivo por excelência da União Europeia, sendo formada por um colégio de comissários com um comissário por Estado-Membro.⁴⁴

A Comissão serve somente os interesses da União Europeia. De acordo com o artigo 245º da Carta do Funcionamento da União Europeia, os Estados-membro devem respeitar a “independência” dos comissários dos seus países e devem evitar influenciar o trabalho e as ações dos comissários. Todas as tomadas de posse dos Comissários Europeus começam pelo juramento formal destes ao compromisso e respeito pelos Tratados da União Europeia e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁴³Também conhecido como Conselho da União Europeia. Uma nota para a não confusão entre o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu e o Conselho da Europa, onde este último não é sequer uma instituição da União Europeia.

⁴⁴Novak, Petr. 2017. “*A Comissão Europeia*” Parlamento Europeu, Outubro de 2017. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.8.html

Outra instituição supranacional da União Europeia é o Parlamento Europeu.

Segundo Petr Novak:

O Parlamento desempenha plenamente o seu papel institucional no plano da elaboração das políticas europeias através do exercício das suas várias funções. A participação do Parlamento no processo legislativo, os seus poderes em matéria orçamental e de controlo, a sua participação na revisão dos Tratados e o seu direito de intervir nos processos submetidos ao Tribunal de Justiça da União Europeia permitem-lhe assegurar o respeito pelos princípios democráticos a nível europeu.⁴⁵

Tendo em conta a população de cada país, cada Estado-membro tem um determinado número de assentos no Parlamento Europeu. A característica desta instituição é de que os membros do Parlamento Europeu não estão divididos pelos países a que pertencem, mas pelos oito grupos políticos que existem na atual legislatura (2014 – 2019)⁴⁶. O carácter supranacional desta instituição reside no facto de o comportamento dos membros do Parlamento Europeu ser mais influenciado pelo partido político a que pertencem do que ao país de onde são nacionais. Como será de prever, o Parlamento Europeu é a instituição com o maior grau de pluralismo onde se concentra a maior parte das visões, ideologias e teorias políticas europeias.

O Tribunal de Justiça da União Europeia é também uma instituição que reflete o carácter supranacional da União Europeia. Segundo Udo Bux:

(O Tribunal de Justiça da União Europeia) congrega duas jurisdições: o Tribunal de Justiça propriamente dito e o Tribunal Geral. A jurisdição da União Europeia é da sua competência. Estes órgãos asseguram a correta interpretação e aplicação do direito primário e do direito derivado da União na UE. Fiscalizam a legalidade dos atos das instituições da União e decidem se os Estados-Membros cumpriram as obrigações decorrentes do direito

⁴⁵Novak, Petr. 2018. “*O Parlamento Europeu: poderes*” Parlamento Europeu, Janeiro de 2018. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.2.html.

⁴⁶PPE (Partido Popular Europeu) com 215 deputados, (S&D) Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas com 189 deputados, (ECR) Conservadores e Reformistas Europeus com 74 deputados, (ALDE) Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa com 68 deputados, (GUE/NGL) Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde com 52 deputados, (G-EFA) Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia com 51 deputados, (EFDD) Grupo da Europa da Liberdade e da Democracia Direta com 45 deputados, (ENL) Europa das Nações e Liberdade com 37 deputados e os não inscritos que representam 19 deputados.

primário e do direito derivado. O Tribunal de Justiça interpreta igualmente o direito da União a pedido dos magistrados nacionais.⁴⁷

Tendo em conta que são os juízes eleitos pelos Estados-Membro que detêm a responsabilidade de assegurarem que os Tratados da União Europeia são cumpridos, percebe-se que o Tribunal de Justiça da União Europeia reflete outro carácter supranacional existente na organização. O caso “Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen” criou o precedente do “efeito direto”, isto é, quando nacionais de Estados-membro citam provisões do Direito Comunitário nos tribunais nacionais.⁴⁸ Em 1964 a supranacionalidade do Tribunal de Justiça da União Europeia aumentou já que se instituiu a “prevalência” do Direito da União Europeia sobre o Direito Nacional. Em 1979 o Tribunal de Justiça da União Europeia foi responsável pelo fortalecimento do mercado único na decisão do caso “Cassis de Dijon”.⁴⁹ Após o caso, qualquer produto legalmente manufacturado num Estado-membro não poderia ser proibido noutra Estado-membro, a não ser que existisse evidência que esse produto representava perigo para os cidadãos desse país. Através destes dois casos, conseguimos observar como ao longo dos anos o Tribunal de Justiça da União Europeia desenvolveu um ponto de vista ao “optar” pela Lei Europeia em detrimento da Lei Nacional dos seus Estados-membro, elevando assim o carácter supranacional da instituição.

Por outro lado, a via intergovernamental apresenta-se, num primeiro reparo, em duas instituições com grande Poder na União Europeia: o Conselho Europeu e o

⁴⁷ Bux, Udo. 2018. “O Tribunal de Justiça da União Europeia” Parlamento Europeu, Março de 2018. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.9.html.

⁴⁸European Court of Justice. 1963. “*Judgment of the Court of 5 February 1963: Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*” Acesso ao Direito da União Europeia, 5 de Fevereiro de 1963.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>.

⁴⁹European Court of Justice. 1979. “*Judgment of the Court of 20 February 1979. - Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*” Acesso ao Direito da União Europeia, 20 de Fevereiro de 1979.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0120>.

Conselho⁵⁰. Tanto o Conselho Europeu e o Conselho são entidades que detêm grande domínio na maneira de como é criada legislação. Enquanto o Conselho Europeu reúne os Chefes de Estado e de Governo dos Estado-membros de forma a definir as linhas orientadoras da agenda política da União Europeia, o Conselho, através dos ministros de cada Governo de cada Estado-membro, reúne-se para discutir, emendar e/ou aprovar legislação europeia. Existe o pressuposto de que os ministros estão “habilitados a assumir compromissos em nome dos respetivos governos em relação às medidas aprovadas nas reuniões”.⁵¹ Ou seja, o caráter intergovernamental está representado por este último facto. Tendo em conta o Processo de Decisão do Conselho, onde existe a decisão por maioria qualificada, também conseguimos observar características duma instituição supranacional, já que por vezes, através de um Conselho unido em torno de uma determinada votação, este conseguirá deter a primazia por cima dos desejos individuais de determinados Estados.⁵²

No artigo “Executive power in the European Union: The functions and limits of the Council of Ministers” (2007) consegue-se ainda perceber com maior detalhe a supranacionalidade que o Conselho detém. Além de ser composto pelos ministros, o Conselho conta ainda com centenas de *council preparatory bodies*⁵³ que consistem em grupos de trabalho especializados em várias temáticas que auxiliam o Conselho a realizar os seus trabalhos. De acordo com os autores do artigo, os indivíduos que trabalham na

⁵⁰Também conhecido como Conselho da União Europeia. Uma nota para a não confusão entre o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu e o Conselho da Europa, onde este último não é sequer uma instituição da União Europeia.

⁵¹União Europeia. 2017. “*Conselho da União Europeia*” União Europeia, 24 de Novembro de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pt.

⁵²Krase, Jackson. 2017. “*The European Union: Supranational or Intergovernmental?*” Medium, 27 de Julho de 2017. <https://medium.com/@jskrase/the-european-union-supranational-or-intergovernmental-7980f7b5b4a1>.

⁵³A lista de todos os *council preparatory bodies* está reunida num relatório preparado pelo Secretariado-Geral do Conselho, disponível no seguinte *website*: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10075-2017-INIT/en/pdf>.

instituição acabam por se encontrar “presos” em Bruxelas⁵⁴, e em vez de representarem os interesses dos seus países de onde são nacionais, estão ocupados a alcançar consensos dentro da própria instituição. Além disso, existem relatos de *policy communities* dentro do Conselho, onde inclusive ministros se sentem mais “leais”, politicamente, aos seus colegas de outros países do que os seus próprios governos que deveriam representar.⁵⁵

Ainda assim, o Conselho Europeu exibe traços de supranacionalidade mesmo sendo considerada uma instituição intergovernamental. A questão é que todos os acordos alcançados pelo Conselho Europeu estão dependentes da aprovação de outras instituições mais supranacionais da União Europeia. A criação da posição do Presidente do Conselho Europeu veio a tornar ainda mais complexa a dicotomia *supranacional versus intergovernamental* já que esta posição pretende “representar a União Europeia no exterior a nível dos assuntos externos e da segurança”.⁵⁶ Ora uma representação externa é mais comum num organismo supranacional que num organismo intergovernamental, como é o caso do Conselho Europeu.

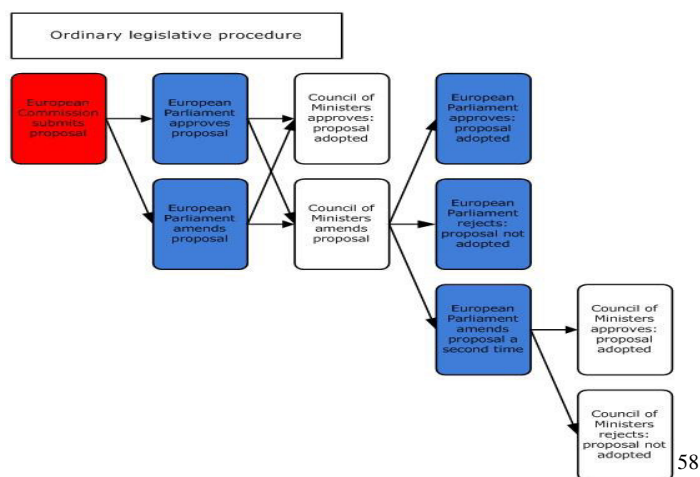
O processo de decisão da União Europeia também reflete e favorece o de uma instituição supranacional. O Tratado de Lisboa instaurou o processo legislativo ordinário como o *standard* na tomada de decisão na União Europeia⁵⁷. Antes do Tratado de Lisboa, o processo era conhecido como o processo de codecisão. Este processo dita que, no momento da criação de legislação europeia, tanto o Conselho como o Parlamento Europeu possam participar no processo. Podemos ver um resumo do mesmo no diagrama seguinte da autoria do EU Monitor.

⁵⁴Bruxelas funciona como capital *de facto* da União Europeia.

⁵⁵Hayes-Renshaw & Wallace, 2007, p. 559-582.

⁵⁶União Europeia. 2017. “*Presidentes da EU – quem faz o quê?*” União Europeia, 18 de Agosto de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/presidents_pt.

⁵⁷A não ser que um Tratado específico exprima um processo legislativo diferente a ser aplicado.



Resumidamente, os passos do processo legislativo ordinário são os seguintes, conforme os artigos 289 e 294 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: a Comissão Europeia submete uma proposta legislativa⁵⁹. O Parlamento Europeu e o Conselho irão aprovar ou emendar essa proposta. Caso o Parlamento Europeu e o Conselho não consigam alcançar um consenso, ambos unem esforços num comité composto por membros do Parlamento Europeu e pelo Conselho e tentam alcançar uma nova versão da proposta original. Caso essa nova proposta seja aprovada tanto pelo Parlamento Europeu como pelo Conselho, o processo termina com o texto legislativo a ser publicado no Jornal Oficial da União Europeia. Por outro lado, caso seja rejeitado por

⁵⁸ EU Monitor. 2018. “*Ordinary legislative procedure (COD)*” EU Monitor. <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vga3bya9max9>.

⁵⁹Embora a Comissão Europeia tenha o Direito “único” em submeter propostas, existem outras formas de uma proposta ser colocada em cima da mesa. O Parlamento Europeu pode pedir à Comissão Europeia que prepare uma proposta acerca de algo que o Parlamento julgue necessário. A Comissão por sua vez não tem que honrar esse pedido, mas é obrigado a explicar o porquê de não criar a proposta. O Conselho também pode pedir à Comissão que esta faça pesquisa acerca de uma determinada questão, de maneira a que a Comissão crie uma proposta caso os resultados dessa pesquisa sejam úteis. Assim, tanto o Parlamento Europeu como o Conselho têm uma maneira de colocar propostas em cima da mesa. No entanto, essas propostas têm sempre que ser aprovadas e submetidas oficialmente pela Comissão Europeia. Cidadãos da União Europeia também podem por uma lado, colocar individualmente uma petição ao Parlamento Europeu para que seja discutida determinada proposta, ou por outro lado recolher, no mínimo, 1 milhão de assinaturas de cidadãos da União Europeia de 7 Estados Membros diferentes (0,2% da População da União Europeia).

uma das duas instituições europeias o processo termina com a proposta a ser rejeitada.⁶⁰ Isto deve-se a evitar que o processo não tenha forma de durar, teoricamente, para sempre, com as propostas a circularem de uma instituição para a outra por tempo indeterminado.

É necessário referir que embora os parlamentos nacionais dos Estados-membros não possam fazer nada para que o processo evolua, podem por outro lado acabar com o mesmo. Paralelamente ao processo legislativo ordinário, os parlamentos nacionais podem invocar o Princípio de Subsidiariedade, ou seja, prevenir que a União Europeia, desnecessariamente, infrinja o Poder Legislativo de um Estado-membro.⁶¹ Assim, se 1/3 dos parlamentos nacionais dos Estados-membros contestar e objetar a proposta, esta terá que ser revista e, posteriormente, a Comissão escolhe se quer aprovar, emendar ou rejeitar a proposta. Se mais de metade dos parlamentos nacionais dos Estados-membros contestar e objetar a proposta, o mesmo acontece com a regra anterior, no entanto a Comissão deve explicar a sua posição caso aprobe na mesma a proposta. Se mais de metade dos membros do Parlamento Europeu e/ou metade dos membros do Conselho concordar com os Estados-membros que se opõem à proposta, o processo termina com a proposta a ser rejeitada.

Aquilo que se pode observar no processo legislativo ordinário é que favorece as instituições supranacionais.

The EU has progressively become more consolidated in the supranational structure. (...)Supranational governance determines EU policy-making, with the technocratic Commission initiating a proposal for the EP and the Council. The ordinary legislative procedure is made under qualified majority voting, which weighs each member states vote in regards to their population size. It is important to note that unanimity is not a prerequisite for a decision to be taken in the Council. The Council also lacks

⁶⁰União Europeia. 2012. “*Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*” Acesso ao Direito da União Europeia, 26 de Outubro de 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:12012E/TXT>.

⁶¹Panizza, Roberta. 2018. “*O Princípio da subsidiariedade*” Parlamento Europeu, Janeiro de 2018. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html.

transparency in the policy process because a large amount of debate goes on behind closed doors in the COREPER, leaving officials of national parliaments and the EP in the dark about the substance being discussed. Lastly, the EP has the ability to dismiss any proposed EU legislation with a simple absolute majority, making it easier for supranational institutions to wield their power over member states specific interests.⁶²

O debate acerca do supranacionalismo versus intergovernamentalismo é um dos exemplos de como a grande comunidade que é a União Europeia consegue fazer jus ao seu lema “Unidos na Diversidade”. De facto, as ideias, os pensamentos políticos, os diferentes modos de como se governa cada país são diversos e variam de Estado-membro para Estado-membro. No entanto esta comunidade é constituída por Estados individuais. Esses Estados têm os seus próprios objetivos e próprias políticas de governação.

1.4 A Coexistência entre os Estados-membros e a União Europeia na questão da Migração

Uma das esferas de governação que varia mais de Estado-membro para Estado-membro é a sua política de migração e asilo. Cada Estado-membro é único (e livre) na forma como lida com a migração desde indivíduos que escolhem esse países para viver e/ou trabalhar até indivíduos que fogem de conflitos e procuram refúgio nesses países. Esta é uma esfera de extrema importância tanto para a União Europeia como para os seus Estados-membro, já que o território recebe milhões de pessoas todos os anos. Mais recentemente, no pico da crise de refugiados em 2015, estima-se que a União Europeia

⁶²Krase, Jackson. 2017. “*The European Union: Supranational or Intergovernmental?*” Medium, 27 de Julho de 2017. <https://medium.com/@jskrase/the-european-union-supranational-or-intergovernmental-7980f7b5b4a1>.

tenha recebido um total de 4.7 milhões de pessoas, das quais 2.4 milhões de indivíduos sejam provenientes de territórios estrangeiros à comunidade europeia⁶³.⁶⁴

Neste contexto é importante recuar no tempo para entendermos que há precedentes importantes a ter em consideração aqui. A História europeia, ainda antes da crise migratória de 2015, conta com vários episódios de crises migratórias como foi o caso do final da Segunda Guerra Mundial em 1945 (60 milhões de refugiados), as revoluções de 1989 no Leste Europeu (700 000 refugiados) e a mais recente crise na Crimeia em 2014 (2.6 milhões de deslocados internos) onde atualmente a Rússia e a Ucrânia disputam a soberania pelo território.⁶⁵ Na opinião de diversos autores, os passados exemplos destas crises deveriam ter feito a União Europeia e os seus líderes de terem-se preparado para uma crise migratória, tendo em conta a própria realidade e tensão política que se vivia (e vive) no Médio Oriente. Segundo Simas Gregoni:

It appears that migrant crises tend to recur periodically in Europe. Given the historical lessons, after the events in the Middle East emerged, migrant crisis could already be predicted, prepared for, and its consequences (including human rights violations) could be significantly mitigated. Should the European leaders have assembled sometime before the crisis (after the Syrian war began, for instance) and decided on the most important issues concerning migrant policy, the crisis could have been softened significantly. However, although it could have been predicted, crisis has come as a surprise.⁶⁶

O Sistema Europeu Comum de Asilo apresenta-se como um conjunto de leis europeias entre 1999 e 2005, com o intuito de harmonizar o processo de asilo entre os

⁶³ Das 4.7 milhões de pessoas, 2.8 milhões correspondem a emigrantes que deixaram um Estado-membro da União Europeia.

⁶⁴ Eurostat. 2017. “*Estatísticas da migração e da população migrante*” Eurostat, 7 de Setembro de 2017.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/pt.

⁶⁵ Grigonis, Simas. 2016. “*EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection*” Science Direct, Dezembro de 2016.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667416300439>.

⁶⁶ Ver nota anterior.

Estados-membros da União Europeia.⁶⁷ Se por um lado os seus textos apresentam ideias de como “em áreas de livre circulação de bens e pessoas deve existir uma política comum de asilo a nível da União Europeia” e que o “asilo não deve ser uma lotaria”, a situação que se vive no Espaço Schengen revela outra realidade, já que parece não existir cooperação em matéria de asilo no decorrer da crise migratória.⁶⁸

Como irá ser discutido em maior pormenor nos próximos capítulos, os refugiados não têm qualquer obrigação legal de pedir asilo político no primeiro país a que chegam. No entanto, a Regulação de Dublin, que também será explicada em maior detalhe posteriormente, explicita que um Estado-membro pode “devolver” um refugiado ao seu primeiro país de entrada da União Europeia.

O problema desta realidade é que tanto migrantes como refugiados tentam optar pelos países do Norte da União Europeia, já que estes países consistem a destinação preferida pelos seus níveis elevados de qualidade de vida e oferta de oportunidades de trabalho. A perceção de muitos migrantes é que tanto os países de Leste como do Sul da Europa contam com crises económicas e financeiras e com poucas oportunidades de emprego. Além disso, como será explicado em maior detalhe no próximo capítulo, sentimentos antirrefugiados vão se manifestando em alguns países com receio que o fluxo de refugiados aumente o risco de terrorismo.⁶⁹ Em resposta a um plano em 2015 em recolocar 160.000 refugiados pelos Estados-membros, o ministro do interior da Polónia,

⁶⁷European Commission. 2017. “*Common European Asylum System*” European Commission, 3 de Outubro de 2017.

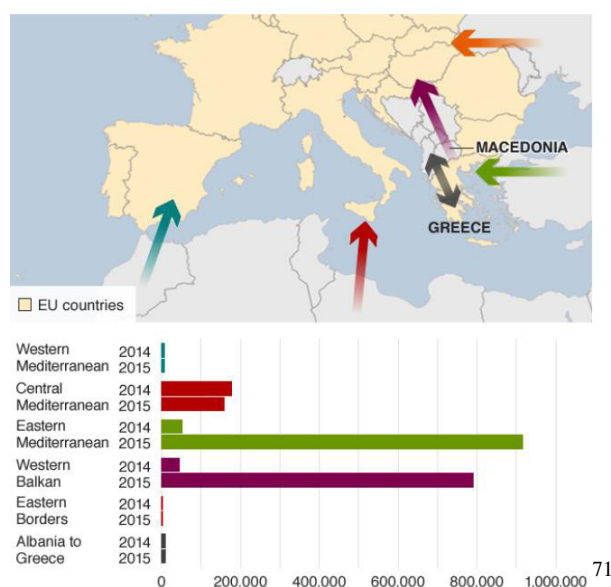
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.

⁶⁸European Commission. 2014. “*A Common European Asylum System*” European Commission. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf.

⁶⁹Poushter, Jacob. 2016. “*European opinions of the refugee crisis in 5 charts*” Pew Research, 16 de Setembro de 2016. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>.

Mariusz Błaszczak, referiu que tal significava colocar uma “bomba-relógio” na Polónia, e a sua recusa limitava-se a ser a “neutralização da bomba”.⁷⁰

Os países do Norte utilizam a vantagem que para eles é a Regulação de Dublin, de maneira a não possuírem mais refugiados e pedidos de asilo que desejam. Tal significa que muitos dos indivíduos que passam pelos países periféricos da União para chegarem ao Norte da Europa são enviados de volta aos primeiros países da União Europeia por onde entraram. Países como a Itália, Grécia e Hungria são os principais prejudicados face a um fenómeno que é particularmente nefasto para os países fronteiriços, e não (como teoricamente deveria ser) a todos os Estados que fazem parte da União Europeia. Como podemos observar no mapa em baixo da autoria do Frontex e consultado através de uma reportagem da BBC, os países periféricos do Sul e do Leste da Europa são as principais portas de entrada para os fluxos migratórios provenientes de África, Médio Oriente e Ásia.



⁷⁰ Cienski, Jan. 2017. “Why Poland doesn’t want refugees” Politico, 21 de Maio de 2017. <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/>.

⁷¹ BBC. 2016. “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts” BBC, 4 de Março de 2016. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

A forma como os diferentes Estados-membro da União Europeia lidam com a crise de refugiados também varia de região para região. Em Agosto de 2015, a Chanceler da Alemanha, Angela Merkel, proferiu pela primeira vez “Wir schaffen das” (Nós vamos conseguir [fazer isto]) – o mote que viria a repetir nos próximos meses ao anunciar que iria providenciar asilo a todos os refugiados sírios que chegassem ao país.⁷² Face a uma possível crise humanitária caso as fronteiras permanecessem fechadas, não só a Alemanha suspendeu a regulação de Dublin, como todos os casos em que a regulação estaria em vias de ser aplicada foram revogados.⁷³ O país demarcava-se assim das posições e planos executados por outros governos de países do Norte da Europa, de modo a partilhar a responsabilidade com os países periféricos.

Sendo que a crise continuou a ser dividida essencialmente pelos países periféricos e Alemanha, o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker anunciou um plano de quotas extraordinário em Setembro de 2015.⁷⁴ Este plano pretendia redistribuir cerca de 120.000 requerentes de asilo por 22 dos 28 Estados-membro da União Europeia.⁷⁵ O plano pode ser analisado no gráfico seguinte, da autoria da Comissão Europeia e consultado num artigo da BBC.

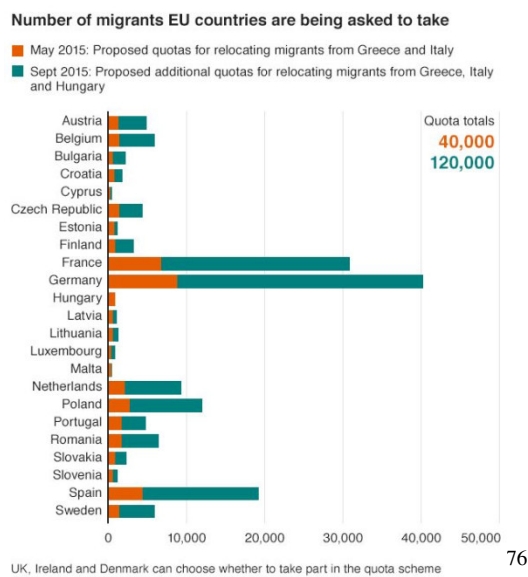
⁷²Alan Hall, John Lichfield. 2015. “Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a ‘similar statement’” Independent, 24 de Agosto de 2015. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html>.

⁷³Alan Hall, John Lichfield. 2015. “Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a ‘similar statement’” Independent, 24 de Agosto de 2015. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html>.

⁷⁴European Commission. 2015. “Refugee Crisis: European Commission takes decisive action - Questions and answers” European Commission, 9 de Setembro de 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_en.htm.

⁷⁵Satlin, Alana. 2015. “EU announces New Refugee Quotas” Huffington Post, 9 de Setembro de 2015.

https://www.huffingtonpost.com/entry/eu-announces-new-refugee-quotas-for_us_55efe2dce4b093be51bcc336?ncid=newsltushpimg00000003.



O plano pretendia que 60% dos migrantes e refugiados que se encontravam na Grécia, Itália e Hungria fossem recolocados na Alemanha, França e Espanha.⁷⁷ No entanto, o plano não passou sem a intervenção do Tribunal de Justiça da União Europeia. Isto pois os governos da Eslováquia e Hungria (que foram apoiados pela Polónia) desafiaram o plano e pediram o seu anulamento. Viktor Orban, o primeiro-ministro húngaro, invocou medos religiosos acerca do crescimento da população muçulmana residente na Europa, chegando mesmo a acusar o plano preparado pela Comissão Europeia de ser “louco”.⁷⁸ O Tribunal de Justiça da União Europeia rejeitou o anulamento pedido pela Eslováquia e Hungria, defendendo que o plano “contribuía para que a Grécia e Itália conseguissem lidar com o impacto da crise migratória de 2015”.⁷⁹

⁷⁶BBC. 2015. “Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan” BBC, 22 de Setembro de 2015. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34329825>.

⁷⁷BBC. 2015. “Migrant crisis: EU's Juncker announces refugee quota plan” BBC, 9 de Setembro de 2015. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34193568>.

⁷⁸Frej, Willa. 2015. “Here Are The European Countries That Want To Refuse Refugees” Huffington Post, 9 de Setembro de 2015. https://www.huffingtonpost.com/entry/europe-refugees-not-welcome_us_55ef3dabe4b093be51bc8824.

⁷⁹Court of Justice of the European Union. 2017. “The Court dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers” Curia, 6 de Setembro de 2015.

Em 18 de Março de 2016, a União Europeia e a Turquia forjaram um acordo para tentar controlar as entradas irregulares pela rota Turquia-Grécia. As razões deste acordo prenderam-se com o facto de a União Europeia assumir que não conseguia lidar com os fluxos de migrantes e refugiados que chegavam diariamente ao território:

All new irregular migrants or asylum seekers crossing from Turkey to the Greek islands will be returned to Turkey, after an individual assessment of their asylum claims in line with EU and international law. For every Syrian being returned to Turkey, another Syrian will be resettled to the EU from Turkey directly (1:1 mechanism).⁸⁰

Em troca de receber de volta os migrantes irregulares, ficou concertado o pagamento por parte da União Europeia de 3 biliões de euros à Turquia, vistos de viagem aos cidadãos turcos de visita à União Europeia e ainda a promessa de renovação de conversações quanto à adesão hipotética do país à União Europeia.⁸¹

Um mês depois da assinatura do acordo, o número de migrantes que chegavam à Grécia decresceu 90%, um dado que a União Europeia apontou como sendo prova de que o acordo era um sucesso. No entanto, o acordo tem sido alvo de muitas críticas por parte de várias organizações de Direitos Humanos como, por exemplo, a Amnistia Internacional, que denuncia a falta de condições básicas de vida de cerca de 2.8 milhões de refugiados sírios na Turquia.⁸² Além disso, embora os números de pessoas a fazerem a travessia tenha decrescido bastante, tal não impediu que 45.972 migrantes tenham

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091en.pdf>.

⁸⁰European Commission. 2016. “*EU-Turkey Statement*” European Commission, 18 de Março de 2016.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf.

⁸¹Mohdin, Aamna. 2017. “*The EU-Turkey deal returned just 4% of migrants who undertook the dangerous journey to Greece*” Quartz Media, 31 de Outubro de 2017. <https://qz.com/1116082/the-eu-turkey-deal-has-returned-just-3-of-thousands-of-migrants-stranded-in-greece/>.

⁸²Gogou, Kondylia. 2017. “*The EU-Turkey deal: Europe's year of shame*” Amnesty International, 20 de Março de 2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>

entrado na Grécia pela Turquia, entre Abril de 2016 a Outubro de 2017.⁸³ Desse número, 1896 migrantes foram reenviados para a Turquia, representando assim apenas 4% do número de migrantes que fizeram a travessia.⁸⁴

Assim, deve-se notar que os dois principais programas da União Europeia para amenizar a crise migratória no território não só têm sofrido bastante críticas como também têm falhado com as suas metas. Dos 120.000 migrantes que o programa extraordinário de quotas de 2015 pretendia recolocar por outros Estados-membro, apenas perto de 30% foi recolocado até finais de 2017. Houve Estados que ignoraram ou não levaram o plano da Comissão Europeia com o mesmo empenho que outros Estados-membro, explicando os 16 refugiados⁸⁵ acolhidos pela Eslováquia e os 12 refugiados⁸⁶ acolhidos pela República Checa, além de que tanto a Polónia como a Hungria não acolheram um único refugiado. Da quota total, a Espanha cumpriu 13,7%, a Bélgica cumpriu 25,6%, a Holanda cumpriu 39,6% e Portugal cumpriu 49,1%. O único Estado-membro a cumprir 100% da quota foi Malta⁸⁷ e, perto de cumprir as percentagens acordadas, apenas se destaca a Alemanha,

⁸³Mohdin, Aamna. 2017. “*The EU-Turkey deal returned just 4% of migrants who undertook the dangerous journey to Greece*” Quartz Media, 31 de Outubro de 2017. <https://qz.com/1116082/the-eu-turkey-deal-has-returned-just-3-of-thousands-of-migrants-stranded-in-greece/>.

⁸⁴European Commission. 2017. “*Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*” European Commission, 6 de Setembro de 2017, pág. 5. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf.

⁸⁵ Dos 902 refugiados acordados no plano de Quotas.

⁸⁶ Dos 2691 refugiados acordados no plano de Quotas.

⁸⁷ A Noruega e o Liechtenstein, voluntariamente, optaram por participar no esquema de quotas mesmo não sendo Estados-membros da União Europeia. Ambos os países cumpriram os números a que se propuseram: 1500 e 10 refugiados respetivamente acolhidos.

Finlândia (94%) e Irlanda (76,5%).⁸⁸ No último relatório quanto ao plano de quotas, a Comissão Europeia conclui que os objetivos do plano não estão a ser cumpridos.⁸⁹

O acordo entre a Turquia e a União Europeia, como foi mencionado anteriormente, tem sido denunciado por muitas organizações de Direitos Humanos. As condições na Turquia são consideradas tão más, que vários comités de asilo na Grécia têm concluído que não se deve reenviar os migrantes para a Turquia face às adversidades encontradas no país.⁹⁰

A coexistência entre intergovernabilidade e supranacionalidade é um desafio para a União Europeia. É bastante difícil colocar 28 Estados a seguirem um caminho traçado não pelos seus governos nacionais, mas por um arranjo político que tem que ter em consideração as aspirações tanto da organização como dos Estados-membro que a compõem. É quase um paradoxo que uma Comunidade de 28 Estados-membro consiga alcançar um acordo, mas individualmente cada Estado não é capaz de o cumprir ou fica aquém das metas originais. Tal parece ser o caso de como a União Europeia e seus respetivos Estados-membro têm lidado com a crise migratória na região desde o seu começo.

Quando um Estado tem uma gestão que implique repercussões nas vizinhanças do seu território, existe a possibilidade de um *spillover* de consequências para os seus

⁸⁸Riba, Monica. 2017. “*View: Why the end of the refugee relocation scheme should not mean the end to relocation*” Euronews, 26 de Setembro de 2017. <http://www.euronews.com/2017/09/26/view-why-the-end-of-the-refugee-relocation-scheme-should-not-mean-the-end-to>.

⁸⁹European Commission. 2017. “*Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Fourteenth report on relocation and resettlement*” European Commission, 26 de Julho de 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726_fourteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.

⁹⁰Gogou, Kondylia. 2017. “*The EU-Turkey deal: Europe's year of shame*” Amnesty International, 20 de Março de 2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>.

Estados vizinhos. Tal situação é ainda mais complexa se pensarmos numa região como a Europa, onde os Estados não só são vizinhos territorialmente, como são também membros da mesma organização regional. O facto da Polónia e Hungria fecharem fronteiras e erguerem cercas de arame farpado é incompatível com o Espaço Schengen e com a área de economia integrada a que pertencem. O tratamento por parte de alguns Estados-membro dos migrantes e refugiados é incompatível com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Uma organização como a União Europeia que possui Estados-membro com diferenças consideráveis entre si a nível económico, político, social, religioso e cultural deve pensar bem como a coexistência das várias “individualidades” representadas pelos 28 Estados-membro deve ser assegurada entre eles e com a própria organização.

Se pensarmos que um grupo é apenas bom tendo em conta os elementos que o consistem, podemos assumir que muitas das falhas que normalmente são atribuídas à organização são falhas providenciadas pelo individualismo de um ou mais Estados. O individualismo, neste sentido, poderá ter sido o principal entrave à execução de uma verdadeira política de asilo comum, já que um Estado-membro está mais importado com a sua existência singular que a sua existência coletiva.

A crise migratória já constitui um marco importante na História da política de asilo e migratória da União Europeia. Assim como aconteceu com outros episódios no passado no continente europeu – que irão ser tratados nos próximos capítulos - a crise migratória tem obrigado a União Europeia a mais uma vez adaptar-se, mudar e criar nova legislação.

Capítulo II – A Crise Migratória no Mediterrâneo

We are facing the biggest refugee and displacement crisis of our time. Above all, this is not just a crisis of numbers; it is also a crisis of solidarity

- Ban Ki Moon, Secretário-geral das Nações Unidas⁹¹

No primeiro capítulo começou-se por contextualizar a União Europeia e a necessidade da criação desta organização para manter a paz no continente e unir os vários Estados-membro em torno de um projeto político, social e económico comum. Foram ainda explicadas as várias influências e fontes de Poder que são responsáveis por (tentar) manter a coexistência entre os Estados-membro e com a União Europeia. Neste capítulo será contextualizada a crise migratória que, apesar de ter começado fora do continente europeu, tem surtido consequências na Europa face ao facto de esta se assumir como uma das regiões principais para onde os refugiados fogem. Também haverá a preocupação de contextualizar o surgimento do Direito à proteção de refugiados com o final da Segunda Guerra Mundial em 1945 e a criação da Convenção relativa ao Estatuto de Refugiados em 1951. Posteriormente, irei explicar em que ponto se encontra a política de asilo da União Europeia, e como ela se tem relacionado com a crise migratória.

⁹¹ United Nations. 2016. “Refugee Crisis about Solidarity, Not Just Numbers, Secretary-General Says at Event on Global Displacement Challenge”, United Nations, 15 de Abril de 2016. <https://www.un.org/press/en/2016/sgsm17670.doc.htm>.

1.1 A Primavera Árabe e o despoletar da Crise Migratória

A atual crise de refugiados na região do Mediterrâneo foi já considerada, por organizações e instituições onde se destaca o Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, como a maior catástrofe de Direitos Humanos na Europa, desde a Segunda Guerra Mundial.⁹² O facto de constituir uma crise deve-se ao número extraordinário de migrantes e refugiados que se dirigiram à Europa e onde milhares acabaram por falecer na tentativa de atravessar o mar Mediterrânico.

A partir de 2010, os crescentes tumultos no e as privações de condições básicas de vida no Norte de África e Médio Oriente e em outros países africanos tiveram um grande contributo para o crescimento extraordinário do número de migrantes e refugiados que começaram a migrar e/ou fugir para fora dos seus países.⁹³ Também existe o facto de, principalmente em países africanos, existir uma conjunção de fatores tais como alta natalidade, alta percentagem de desemprego e a existência de tensões políticas, religiosas e/ou sociais o que leva a que a Europa se torne uma região bastante apelativa para colmatar as deficiências anteriormente descritas nos países do Norte de África e Médio Oriente.⁹⁴

Os constantes conflitos que têm assolado a região da África Ocidental fazem desta zona das mais instáveis do mundo, somando-se os golpes de Estado, dez desde 2000 (Mauritânia: dois golpes e duas tentativas; Gâmbia, Costa do Marfim: dois golpes de Estado, Guiné-Bissau e Níger: um golpe de Estado) a três guerras civis (Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim) e um assassinato político (Nino Vieira, na Guiné-Bissau). Dos dezasseis Estados geralmente considerados como fazendo parte da região

⁹² United Nations High Commissioner for Refugees. 2016. “Global Trends: Forced Displacement in 2015, UNHCR, 20 de Junho de 2016. ”, p. 5. <http://www.unhcr.org/576408cd7>.

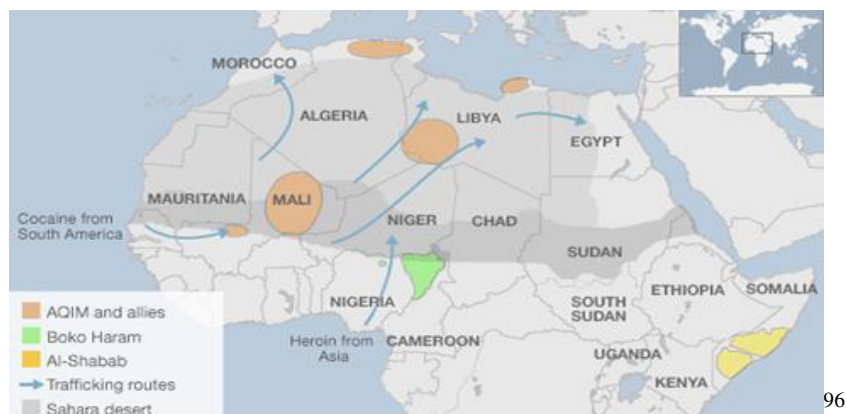
⁹³ Albassam, 2015, p. 1.

⁹⁴ Arnheim, Michael. 2017. “The Root Cause of the EU Migrant Crisis as Well as of the 'Arab Spring' and the Rise of ISIS” Huffington Post, 11 de Março de 2017. http://www.huffingtonpost.co.uk/dr-michael-arnheim/the-root-cause-of-the-eu-_b_9427444.html.

da África Ocidental (Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, República da Guiné, Senegal, Serra Leoa, Togo), apenas quatro não apresentam um baixo índice de desenvolvimento humano, tal como este é considerado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.⁹⁵

Tal situação que se vive nestes países tornam os Estados-membro da União Europeia uma região apetecível para a migração económica, onde os migrantes procuram ter acesso a uma melhor qualidade de vida, que os seus países não conseguem proporcionar.

Como se consegue observar no mapa seguinte, da autoria da cadeia noticiária britânica BBC, existe ainda a presença de grupos terroristas, nomeadamente o grupo Boko Haram, cuja presença não tem sido combatida de maneira bem-sucedida por parte dos governos onde o grupo atua.



Tendo em conta a reputação de outros grupos terroristas mais conhecidos como a Al-Qaeda, consegue-se ter uma noção do perigo que o grupo Boko Haram representa, quando esta organização terrorista é responsável por mais mortes que todos os outros grupos terroristas mundiais, incluindo o Estado Islâmico.⁹⁷ Em 2015, segundo o relatório anual

⁹⁵Costa, Cátia. 2014. “A Erosão do Estado na África Ocidental” Janus Anuário, p. 68. http://janusonline.pt/images/anuario2014/2.5_CatiaMCosta_EstadoAfrOcid.pdf.

⁹⁶BBC. 2013. “Islamist militant groups and their areas of influence in Africa” BBC, 6 de Dezembro de 2013. <http://www.bbc.com/news/world-africa-24587491>.

⁹⁷Alfred, Charlotte. 2017. “Boko Haram Actually Kills More People In Terror Attacks Than ISIS” Huffington Post, 6 de Janeiro de 2017.

do Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, mais de metade dos refugiados de todo o mundo eram provenientes de apenas 3 países, sendo eles a Síria, o Afeganistão e a Somália.⁹⁸

É importante lembrar que a crise migratória não começou em 2015, mas muito antes de atingir os Estados-membro da União Europeia. A crise migratória começou em 2010 com várias vagas de demonstrações – umas pacíficas e outras violentas – que se deram em vários países do Médio Oriente e Norte de África e que ficaram conhecidas por “Primavera Árabe”.⁹⁹

Uma questão que pode ser apresentada neste momento é se a “Primavera Árabe” se assume como sendo parte integrante da “terceira vaga de democratização”. A “terceira vaga de democratização” é um termo cunhado pelo cientista político americano Samuel Huntington. O termo refere-se à vaga de transições democráticas que começaram a emergir em 1974 (que coincidiu com a “Revolução dos Cravos em Portugal) em países da Europa Ocidental, Europa de Leste, América Latina, África Subsariana e Ásia.¹⁰⁰

Huntington refere que o processo de democratização decorre da evolução de cinco fases: a) emergência de reformadores;¹⁰¹ b) aquisição de Poder;¹⁰² c) fracasso da liberalização; d) legitimidade inversa; e) oposição de cooptação. Segundo Ali Sarihan, apesar de a revolução egípcia partilhar das características mencionadas anteriormente, outros países identificados na “Primavera Árabe” não cumpriram os padrões da teoria de Huntington. Nesse sentido, segundo o mesmo autor, não é conclusivo que os países da

https://www.huffingtonpost.com/entry/boko-haram-isis_us_564cd890e4b00b7997f8c15d.

⁹⁸United Nations High Commissioner for Refugees. 2016. “Global Trends: Forced Displacement in 2015, UNHCR, 20 de Junho de 2016. ”, p. 2. <http://www.unhcr.org/576408cd7>.

⁹⁹Micallef, Joseph. 2016. “The Arab Spring: six years later” Huffington Post https://www.huffingtonpost.com/joseph-v-micallef/the-arab-spring-six-years_b_14461896.html.

¹⁰⁰Huntington, 1991, p. 3, 21 e 22.

¹⁰¹Huntington, 1991, p. 129.

¹⁰²Huntington, 1991, p. 129-131.

“Primavera Árabe” possam ser considerados países que partilham das mesmas características dos países que participaram na “terceira vaga de democratização”:

(...) while the Egyptian revolution has experienced all of these phases and meets the standards of the third wave of democracy, Syria has not been able to do so, thus far. Based on the two examples of Egypt and Syria, I am unable to determine definitively whether the Arab Spring is in the third wave democratization, or whether they started a fourth wave.¹⁰³

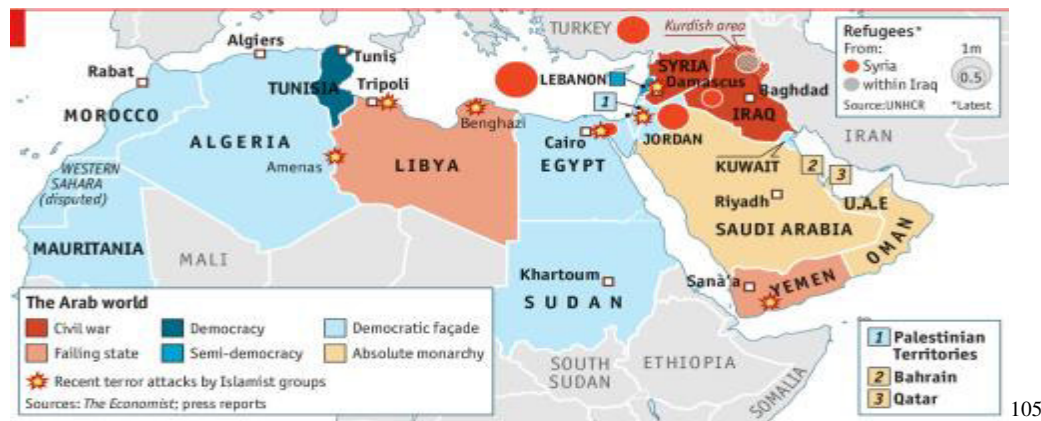
Para além da incerteza de Sarihan em concluir prontamente que a “Primavera Árabe” tenha sido, de facto, uma vaga democrática, há autores que rejeitam prontamente essa visão como Joseph Micallef:

Six years later, little remains of the hopes that the West saw in the Arab Spring. Instead, that spring has given way to a winter of economic stagnation and political violence that has plunged Syria, Libya and Yemen into bloody civil war, has led to widespread unrest in Egypt, Iraq and Bahrain, and threatens to destabilize Arab governments from Morocco to Saudi Arabia.¹⁰⁴

Assim, apesar de a “Primavera Árabe” ter começado por ser vista como uma oportunidade para a democratização de alguns países do Norte de África e Médio Oriente, rapidamente tais aspirações se transformaram em violência e destabilização. Com a guerra civil na Síria ainda a decorrer, torna-se incerto se a “Primavera Árabe” tenha sido sequer benéfica a esse país em concreto. Ainda assim, o fenómeno suscitou não só uma transição democrática no caso específico da Tunísia, como ainda também surtiu algumas mudanças positivas em países como no Egito, Marrocos, Algéria e Jordânia, como se pode ver no mapa seguinte, da autoria do jornal The Economist:

¹⁰³Sarihan, Ali. 2012. “Is the Arab Spring in the Third Wave of Democratization? The Case of Syria and Egypt” Turkish Journal of Politics Vol. 3 No. 1 Summer 2012, p. 80. <https://www.researchgate.net/publication/259179141>.

¹⁰⁴Micallef, Joseph. 2016. “The Arab Spring: six years later” Huffington Post https://www.huffingtonpost.com/joseph-v-micallef/the-arab-spring-six-years_b_14461896.html.



A violência exercida pelos governos desses países às populações que protestavam, principalmente na Síria que caiu numa guerra civil, veio a desencadear cada vez mais fenómenos migratórios para fora dos países afetados:

(...) large populations of internally displaced peoples (IDP's) have been created inside of those countries as well as great numbers of refugees fleeing to bordering countries. Furthermore, the revolutions of the Arab Spring have serious ramifications for already existing refugee populations, notably the more than one million Iraqi refugees that have settled in Syria since 2006. The possibility of increased large-scale refugee movement from Libya and Syria will not only spur a devastating humanitarian crisis, but could also further destabilize the region.¹⁰⁶

Numa primeira fase as migrações ocorreram para os países fronteiriços dos Estados afetados pelo clima de instabilidade sentido. No entanto, face aos campos de refugiados se tornarem cada vez mais lotadas e os países que recebem os migrantes e refugiados ultrapassarem as suas capacidades socioeconómicas, os migrantes começaram a ver cada vez mais a Europa como um destino ideal.

Assim sendo, milhões de cidadãos abandonaram os seus países de origem pelas causas anteriormente mencionadas, nomeadamente em busca de melhores condições de vida, estabilidade e proteção, com destaque em particular para a Síria cuja instabilidade

¹⁰⁵The Economist. 2014. “The failures of the Arab spring were a long time in the making” The Economist, 6 de Julho de 2014. <http://theeconomist.tumblr.com/post/90959789545/map-the-failures-of-the-arab-spring-were-a-long>.

¹⁰⁶Ulack, Chris. 2011. “The Arab Spring’s looming refugee crisis” Foreign Policy, 23 de Junho de 2011. <http://foreignpolicy.com/2011/06/23/the-arab-springs-looming-refugee-crisis/>.

política e social evoluiu para uma guerra civil que começou em 2011. No aspeto geral, cerca de 65 milhões de indivíduos, isto é uma em cada 113 pessoas em todo o Mundo, foram forçadas a fugir das suas casas devido a conflitos armados e perseguições políticas e religiosas, representado assim o maior número de deslocados, tanto internos como externos, desde a segunda guerra mundial.¹⁰⁷

A descrição legal dos indivíduos que chegam ao território da União Europeia tem sido sujeita a um extenso debate, já que alguns líderes europeus acusam algumas partes dessas populações de serem “migrantes económicos” e não “refugiados” (Frej, 2017)¹⁰⁸. Como foi mencionado anteriormente, o vice-presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, defendeu em 2016 que a maioria dos indivíduos que chegaram à União Europeia não se encontrava inserida dentro dos parâmetros legais e características que habilitam ao estatuto de Refugiado:

More than half of the people now coming to Europe come from countries where you can assume they have no reason whatsoever to ask for refugee status... more than half, 60 per cent.¹⁰⁹

No entanto, afirmações deste carácter vão contra os números e dados estatísticos evidenciados por várias organizações internacionais, entre as quais o Frontex e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados que referiram, após as declarações

¹⁰⁷Edwards, Adrian. 2016. “Global forced displacement hits record high” UNHCR, 20 de Junho de 2016.

<http://www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>.

¹⁰⁸Frej, Willa. 2017. “Here Are The European Countries That Want To Refuse Refugees” Huffington Post, 4 de Janeiro de 2017. http://www.huffingtonpost.com/entry/europe-refugees-not-welcome_us_55ef3dabe4b093be51bc8824.

¹⁰⁹Worley, Will. 2016. “Six out of 10 migrants to Europe come for 'economic reasons' and are not refugees, EU Vice President Frans Timmermans says” Independent, 27 de Janeiro de 2016. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/six-out-of-10-migrants-to-europe-come-for-economic-reasons-and-are-not-refugees-eu-vice-president-a6836306.html>.

de Timmermans, que perto de 90% dos indivíduos que chegaram por mar à Europa vieram de países fustigados por guerra ou por algum tipo de conflito regional.¹¹⁰

A ausência de consenso entre a União Europeia e as organizações que têm vindo a monitorizar as rotas e o número de indivíduos da crise de refugiados tornou-se num problema prático e conseqüentemente tem atrasado as ações e soluções para a crise migratória. O número de refugiados que entram na europa encontrou-se em permanente crescimento até 2016, que marcou o primeiro ano cujo número de pedidos de asilo diminuiu para o ano anterior:

This latest figure for 2016 marked a decrease of 53 thousand first time applicants across the EU-28 in comparison with the year before, as the number of first time applicants fell from almost 1.26 million in 2015 to 1.20 million in 2016; this followed on from an increase of 694 thousand first time applicants between 2014 and 2015.¹¹¹

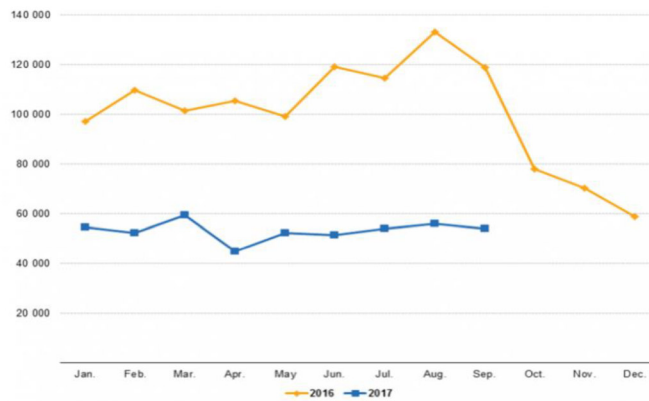
Conforme se pode observar no gráfico seguinte, criado pelo Eurostat, sobre o número de requerentes de asilo pela primeira vez na União Europeia, o número tem vindo a decrescer ainda mais entre 2016 e 2017, estabilizando mesmo a partir de Maio de 2017¹¹².

¹¹⁰Nielsen, Nikolaj. 2016. "Timmermans blunders on migrant figures" EU Observer, 28 de Janeiro de 2016. <https://euobserver.com/migration/132048>.

¹¹¹Eurostat. 2018. "*Asylum Statistics*" Eurostat, 16 de Março de 2018.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

¹¹²"The number of first time asylum applicants in the EU-28 decreased by -55 % in the third quarter of 2017 compared with the same quarter of 2016, while it increased by 10 % compared with the second quarter of 2017. Overall, the number of persons seeking asylum from non-EU countries in the EU-28 during the third quarter of 2017 was 164 300, a number around the levels recorded in 2014, before the 2015 peaks. Out of the 177 000 total asylum applicants (i.e. including repeat applicants), 164 000 (93 %) were first time applicants".



113

Apesar do número de pedidos de asilo ter diminuído de uma forma geral na União Europeia, é importante referir que a variação não tem sido igual em todos os Estados-membro:

Trends in number of asylum applicants vary from country to country in the third quarter of 2017. Germany (with -199 000 less applicants) was the country with the largest absolute decrease in the number of first time applicants. In contrast, in Spain the number of asylum seekers has increased by 5 200 more, in Greece by 2 200 and in France and Sweden by 2 000 more each in the third quarter of 2017 compared with the same quarter of 2016. In relative terms, Bulgaria, Hungary and Germany have recorded the largest relative decreases of first time asylum seekers (more than -80 % less each) in the third quarter of 2017 compared with the same quarter of 2016. In contrast, Romania has recorded the largest relative increase of first time asylum seekers (4 times more) in the third quarter of 2017 compared with the same quarter of 2016.¹¹⁴

As razões para este declínio serão explicadas em maior pormenor no próximo capítulo, procurando ainda perceber se é uma consequência direta das políticas da União Europeia.

Como foi mencionado anteriormente, a União Europeia avançou em 2015 com um plano de emergência para recolocar cerca de 160.000 requerentes de asilo que se

¹¹³Eurostat. 2018. “Asylum quarterly report” Eurostat, 19 de Março de 2018. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

¹¹⁴Eurostat. 2018. “Asylum quarterly report” Eurostat, 19 de Março de 2018. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report&oldid=260397.

encontravam na Grécia e Itália pelos restantes Estados-Membros.¹¹⁵ No entanto, nos meses que se seguiram a esse plano, não mais de 3000 indivíduos conseguiram ser recolocados por outros países.¹¹⁶ Também mencionou-se anteriormente que a União Europeia viria a assinar um acordo bilateral com a Turquia a 18 de Março de 2016 que visa controlar a migração clandestina e irregular.¹¹⁷ No entanto, este acordo tem vindo a ser ameaçado devido à troca de acusações entre o Presidente Tayyip Erdogan e a União Europeia. Em 2016, o presidente turco chegou a ameaçar que poderia “abrir as portas da fronteira” para os migrantes e refugiados que se encontravam na Turquia.¹¹⁸ Além das tensões políticas à volta do acordo, existe a denúncia de grupos humanitários que acusam o acordo de ir contra o direito internacional.¹¹⁹ Entretanto, tanto a Grécia como a Itália, dois dos países mais afetados pelos fluxos clandestinos migratórios, não possuem meios para dar resposta aos vastos números de indivíduos que chegam diariamente às margens dos seus territórios e à fronteira da Europa.¹²⁰

A integração europeia tem sofrido avanços e recuos consequentes de uma ausência de matéria comum no que diz respeito a uma política de asilo que se processe a toda a

¹¹⁵European Commission. 2016. “Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver” EU Publications, 16 de Março de 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm.

¹¹⁶European Commission. 2017. “The EU and the Migrant Crisis” EU Publications, Julho de 2017. <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/en/>.

¹¹⁷Council of the EU. 2016. “EU-Turkey Statement” European Council and Council of the European Union, 18 de Março de 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

¹¹⁸Tulay Karadeniz, Nick Tattersal. “Erdogan warns Europe that Turkey could open migrant gates” Reuters, 25 de Novembro de 2016. <https://www.reuters.com/article/us-turkey-europe-erdogan-idUSKBN13K0R6>.

¹¹⁹Megan Greene, R. Daniel Kelemen. 2016. “Europe’s Failed Refugee Policy” Foreign Affairs, 28 de Junho de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-28/europes-failed-refugee-policy>.

¹²⁰Stefanini, Stefano. 2016. “Europe helped Greece in its migration hour of need. Now Italy needs help” Politico, 18 de Maio de 2016. <http://www.politico.eu/article/europe-migration-crisis-greece-italy/>.

União Europeia.¹²¹ Nesse sentido, não tem sido fácil para os Estados-membro, principalmente os fronteiriços, lidar com a crise migratória.

No que diz respeito à política de asilo e de acolhimento de refugiados, a ideia original da União Europeia de criar *uma união cada vez mais próxima entre os povos da Europa* parece ser paradoxal comparativamente com a atitude mais individualista de vários Estados-Membros. Dependendo das suas necessidades individuais e objetivos políticos e nacionais, os Estados-Membro têm alternado, ora caminhando na mesma direção como uma organização comunitária, ora em direções diferentes como Estados-nação soberanos.

1.5 Um século de crises

A segunda guerra mundial, travada maioritariamente no continente europeu, foi responsável pelo maior número de casualidades de todos os conflitos armados que a antecederam. Este número é sujeito a bastante discussão académica devido à dificuldade de contabilizar o total número de baixas e feridos. Ainda assim, permanece na memória europeia a quantidade abismal de mortes, feridos, deslocados e atrocidades cometidas na potencial página mais negra da história europeia.

A segunda grande guerra ainda mostrou ao mundo os horrores do bombardeamento propositado de áreas civis. O bombardeamento de Londres, Coventry, Varsóvia, Roterdão e Nanjing, por parte da Alemanha e os seus aliados, constituíram ataques que, inclusive no que diz respeito à guerra, foram considerados imorais e inaceitáveis. Há que ressaltar que a resolução da Liga das Nações, de 30 de Setembro de

¹²¹Megan Greene, R. Daniel Kelemen. 2016. "Europe's Failed Refugee Policy" Foreign Affairs, 28 de Junho de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-28/europes-failed-refugee-policy>.

1938, proibia expressamente o bombardeamento intencional de áreas civis, assim como bombardeamentos em alvos legítimos teriam que ser conduzidos de forma a não causar dano a civis, de forma negligente.¹²²

Em 1939, nos primeiros dias da segunda guerra mundial, o presidente dos Estados Unidos da América, Franklin Roosevelt, condenou os bombardeamentos indiscriminados em populações civis, pedindo a vários países para que evitem tais práticas:

The ruthless bombing from the air of civilians in unfortified centres of population during the course of the hostilities which have raged in various quarters of the earth during the past few years, which has resulted in the maiming and in the death of thousands of defenseless men, women and children has sickened the hearts of every civilized man and woman, and has profoundly shocked the conscience of humanity.¹²³

Vários governos prometeram aceitar o pedido do presidente americano, entre eles, os governos da Alemanha, França e Reino Unido. O primeiro-ministro britânico, Neville Chamberlain proclamaria ainda que “o governo de Sua Majestade nunca irá recorrer a ataques deliberados em mulheres e crianças e outros civis só pelo simples propósito de terrorismo”.¹²⁴

Entre Setembro de 1940 e Maio de 1941, a cidade de Londres foi bombardeada sistematicamente, causando a morte a cerca de 43.000 pessoas e ferindo 139.000, sendo a esmagadora maioria civis.¹²⁵ Após a queda e capitulação de França, o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, escrevia:

When I look round to see how we can win the war I see there is only one sure path. We have no continental army which can defeat the German military power. The blockade is broken and Hitler has Asia and probably Africa to draw from. Should he not try invasion, he will recoil eastward

¹²²League of Nations Assembly. 1938. “Protection of Civilian Populations Against Bombing From the Air in Case of War” Dannen, 30 de Setembro de 1938. <http://www.dannen.com/decision/int-law.html#d>.

¹²³Tanaka & Young, 2009, p. 118.

¹²⁴Gillespie, 2011, p. 24.

¹²⁵Gilbert, Adrian. 2017. “The Blitz” Britannica, 9 de Março de 2017. <https://www.britannica.com/event/the-Blitz>.

and we have nothing to stop him. But there is one thing that will bring him back and bring him down, and that is an absolutely devastating, exterminating attack by very heavy bombers from this country upon the Nazi homeland. We must be able to overwhelm them by this means.¹²⁶

Assim, imitando o intuito do inimigo – diminuir e quebrar a moral da população de forma a levar ao colapso do país – o Reino Unido levaria a cabo em 1941 uma série de bombardeamentos estratégicos, principalmente em áreas urbanas. Estima-se que 353.000 alemães, onde metade era população civil, tenham morrido em bombardeamentos conduzidos por parte do governo britânico. O diretor do serviço de Inteligência britânico comentaria que “(as bombas estavam apontadas) aos meios de subsistência, às casas, às cozinhas, ao aquecimento, à iluminação e à vida em família da secção da população que, em qualquer país, é menos móvel e mais vulnerável a um ataque geral pelo ar – a classe trabalhadora”.¹²⁷

Na reunião que decidiria quais as cidades japonesas que seriam alvo das bombas atômicas criadas pelos Estados Unidos da América, não existiu mais interesse pelas instalações militares que pelas consequências do “espetacular impacto psicológico” e pelo “reconhecimento internacional” do poder da nova arma. O alvo ideal não era instalações militares ou bases navais que se encontravam espalhadas entre si, mas sim um grande centro urbano.

No one on the Target Committee ever recommended any other kind of target,” McGeorge Bundy, a Washington insider who later became John F. Kennedy’s national security advisor, later wrote, “and while every city proposed had quite traditional military objectives inside it, the true object of attack was the city itself.”¹²⁸

¹²⁶Bercuson & Wise, 1994, p. 26-27.

¹²⁷Alan, 2015, p. 29.

¹²⁸Ham, Paul. 2015. “The Bureaucrats Who Singled Out Hiroshima for Destruction” The Atlantic, 6 de Agosto de 2015.

<https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/08/hiroshima-nagasaki-atomic-bomb-anniversary/400448/>.

Conseguimos observar pelos exemplos anteriores, que não foi só a Alemanha Nazi e os países pertencentes ao Eixo que levaram a cabo atrocidades nas populações civis, de modo a tentar quebrar o espírito da sociedade (tal como os alemães tentaram fazê-lo com os bombardeamentos de Londres em 1941). Os bombardeamentos, no caso específico da cidade de Dresden, por parte dos Aliados provocaram 25.000 mortos e a destruição da cidade. Não só este episódio, como também os casos dos bombardeamentos de outras cidades como Hamburgo e Darmstadt têm levado a questões acerca da legitimidade dos ataques, e se estes, a par com ataques similares conduzidos pelo Eixo, devem constituir crimes de guerra:

An estimated 25,000 people were killed in the bombings and the firestorm that raged afterward. More than 75,000 dwellings were destroyed, along with unique monuments of Baroque architecture in the historic city center. The scale of the death and destruction, coming so late in the war, along with significant questions about the legitimacy of the targets destroyed have led to years of debate about whether the attack was justified, or whether it should be labeled a war crime.¹²⁹

Conseguimos assim perceber como os conflitos, tanto interestatais como intraestatais, evoluíram ao ponto de que a população civil está em tão ou mais perigo de se tornar uma vítima mortal do que um militar. Aliás, segundo o documento European Security Strategy, adotado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003:

Since 1990, almost 4 million people have died in wars, 90% of them civilians. Over 18 million people world-wide have left their homes as a result of conflict.¹³⁰

Estima-se que entre 60 a 80 milhões de pessoas pereceram no maior conflito da História até ao momento. Desse número, entre 40 e 60 milhões de baixas eram civis.¹³¹

¹²⁹Taylor, Alan. 2015. “Remembering Dresden: 70 years After the Firebombing” The Atlantic, 12 de Fevereiro de 2015. <https://www.theatlantic.com/photo/2015/02/remembering-dresden-70-years-after-the-firebombing/385445/>

¹³⁰European Security Strategy. 2003. “A Secure Europe in a Better World” European Union, 12 de Dezembro de 2003, p. 2. <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>.

¹³¹Gilbert M., 2009

Este facto realçou um novo padrão que tinha vindo a existir em guerras e conflitos anteriores e alterou a conceção tradicional do que constituía uma “guerra”. A ideia de que a guerra constituía principalmente na destruição ou enfraquecimento do exército adversário tornou-se incompleta. No conflito, centros urbanos foram alvos de bombardeamentos e ataques de artilharia, prisioneiros de guerra foram sumariamente executados, armas químicas foram utilizadas e cidades e vilas foram massacradas por parte tanto dos Aliados como do Eixo. A Alemanha criou ainda o primeiro programa de genocídio intencional na História, ao tentar levar a cabo a destruição total do povo Judeu¹³², que ficou conhecido como “a solução final”.

O século XX, especialmente após as duas guerras mundiais, foi marcado por várias crises humanitárias devido a diversos fatores como conflitos militares, fome, epidemias, desastres naturais entre outras emergências. No entanto, é natural que nenhuma emergência seja mais responsável por criar populações deslocadas que conflitos militares, tanto interestatais como intraestatais.

A Segunda Guerra Mundial, além dos números elevados de mortes e feridos, foi responsável por aumentar a população deslocada mundial ao número mais alto, até à atual crise migratória. No espaço de cinco anos, entre 1940 e 1945, um total de 40 milhões de pessoas tiveram que escapar à brutalidade da guerra que marcou o continente europeu.¹³³

Em 1947 a partição da Índia deslocou 14 milhões de indianos e paquistaneses da região. Entre as décadas de 1960 e 1980, uma série de conflitos¹³⁴ marcaram o continente

¹³²E outras etnias e “indesejados da sociedade”.

¹³³Lydia DePillis, Kulwant Saluja, Denise Lu. 2015. “A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world” Washington Post, 21 de Dezembro de 2015. <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>.

¹³⁴De destacar, entre outros conflitos, a guerra entre a Algéria e a França em 1960 (1.2 milhões de deslocados), a guerra civil na Nigéria em 1967 (2 milhões de deslocados), a guerra entre o Paquistão Ocidental (atual Paquistão) e o Paquistão Oriental (atual Bangladesh) em 1971 (10 milhões de deslocados), a guerra entre o Vietname do Norte e o Vietname do Sul entre 1965 e

africano e asiático, provocando cerca de 25 milhões de deslocados.¹³⁵ Na década de 1990, face ao enfraquecimento da União Soviética, as guerras proxy da Guerra Fria e a posterior queda do Muro de Berlim, o continente africano e asiático deixaram de ser os únicos e principais fontes de deslocados. Assim, regiões como o Médio Oriente, América Central e Europa observaram vários êxodos face a conflitos inter e intraestatais¹³⁶, responsáveis por cerca de 20 milhões de deslocados.¹³⁷

Depois de alguns anos em que os níveis de deslocados baixaram para um nível histórico em 2005, os mesmos aumentaram rapidamente devido à instabilidade sentida no Médio Oriente, que se vive ainda atualmente. A crise migratória atual no Afeganistão, devido em certa parte à invasão por parte dos Estados Unidos da América em 2001, contava em 2016 com 1 milhão de deslocados internos e centenas de milhares de pessoas deslocadas externamente.¹³⁸ A invasão e permanência dos Estados Unidos da América no Iraque entre 2003 e 2015 deixaram cerca de 1.9 milhões indivíduos deslocados.¹³⁹

1972 (2.7 milhões de deslocados), várias guerras civis na América Central que provocaram cerca de 2 milhões de deslocados da Nicarágua, El Salvador e Guatemala para as Honduras, Belize, Costa Rica e México entre 1981 e 1989 e a invasão soviética do Afeganistão em 1979 (6.3 milhões de deslocados).

¹³⁵Lydia DePillis, Kulwant Saluja, Denise Lu. 2015. “A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world” Washington Post, 21 de Dezembro de 2015. <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>.

¹³⁶De destacar, entre outros conflitos, a Chechénia em 1991 (150.000 deslocados), Croácia em 1991 (550.000 deslocados), Tadjiquistão em 1992 (600.000 deslocados), a dissolvência da Jugoslávia entre 1994 e 1995 (2.5 milhões de deslocados), o genocídio no Ruanda em 1994 (3.5 milhões de deslocados), conflitos no Iraque em 1991 (1.8 milhões de deslocados), a expulsão de 250.000 Rohingya de Burma em 1992 e a guerra civil em Moçambique entre 1976 e 1992 (5.7 milhões de deslocados).

¹³⁷Lydia DePillis, Kulwant Saluja, Denise Lu. 2015. “A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world” Washington Post, 21 de Dezembro de 2015. <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>.

¹³⁸Belquis Ahmadi, Sadaf Lakhani. 2017. “*The Afghan Refugee Crisis in 2016*” United States Institute of Peace, 27 de Fevereiro de 2017.

<https://www.usip.org/publications/2017/02/afghan-refugee-crisis-2016>.

¹³⁹Ver nota anterior.

Atualmente estima-se que na Colômbia existam perto de 7.7 milhões de deslocados (principalmente) internos por causa do conflito que se vive no país desde 1964.¹⁴⁰

Existem ainda muitos mais conflitos atualmente que colocam milhões de pessoas em situações vulneráveis devido a perseguições políticas, étnicas e religiosas, conflitos militares e desastres naturais. O Burundi atravessa tensões políticas que já mataram cerca de 300.000 pessoas e provocaram cerca de 400.000 refugiados.¹⁴¹ Nos Camarões uma combinação de secas e ataques terroristas levados a cabo pelo grupo Boko Haram provocaram 200.000 deslocados.¹⁴²

Em 2010 um terremoto destruiu parcialmente o Haiti, matando 220.000 pessoas e deixando 1.5 milhões de indivíduos sem casa.¹⁴³ No entanto, 7 anos após a catástrofe, cerca de 55.000 indivíduos ainda vivem em campos de refugiados dentro do país.¹⁴⁴ A Nigéria é outro país que sofre às mãos do grupo terrorista Boko Haram. Segundo o Internal Displacement Monitoring Centre¹⁴⁵, em 2015, existiam 2.152.000 de deslocados internos no país.¹⁴⁶ No Sudão do Sul, a guerra civil e a violência fizeram do país um dos

¹⁴⁰Bondarenko, Veronika. 2017. “*More people were living displaced last year than at any time since the World War II*” Business Insider, 20 de Junho de 2017.

<http://www.businessinsider.com/number-of-people-displaced-refugees-reached-a-record-global-high-world-war-ii-2017-6>.

¹⁴¹UNHCR. 2018. “*Burundi Situation*” Operational Portal of Refugee Situations, 21 de Março de 2018. <https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi>.

¹⁴²Cook, Jesselyn. 2017. “*7 Forgotten World Crises That Urgently Need Your Support*” Huffington Post, 14 de Janeiro de 2017. https://www.huffingtonpost.com/entry/global-humanitarian-crises-funding-gap_us_586bb373e4b0de3a08f96685.

¹⁴³UN News. 2013. “*Marking third anniversary of earthquake, Ban calls for sustained efforts in Haiti*” UN News, 11 de Janeiro de 2013.

http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43912&Cr=haiti&Cr1#.WmGLrQ5l_IX.

¹⁴⁴Cook, Jesselyn. 2017. “*7 Years After Haiti’s Earthquake, Millions Still Need Aid*” Huffington Post, 13 de Janeiro de 2017.

https://www.huffingtonpost.com/entry/haiti-earthquake-anniversary_us_5875108de4b02b5f858b3f9c.

¹⁴⁵Internal Displacement Monitoring Centre.

¹⁴⁶IDMC. 2015. “*Nigeria IDP Figures Analysis*” Internal Displacement Monitoring Centre, 31 de Dezembro de 2015. <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/nigeria/figures-analysis>.

quatro países do mundo¹⁴⁷ que produziram mais de 1 milhão de refugiados.¹⁴⁸ No Iémen cerca de 2 milhões de pessoas encontram-se deslocadas internamente devido à guerra civil no país e aproximadamente 19 milhões de pessoas precisaram de ajuda humanitária em 2017.¹⁴⁹

1.2 O início do Direito à Proteção

Após o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados do mundo uniram-se e responderam de forma legal, ao construir vários mecanismos na forma de tratados internacionais, para salvaguardar a segurança das populações afetadas por conflitos armados. Foi nessa lógica que a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e a quarta Convenção de Genebra (1951) foram redigidas de maneira a capacitar o espírito de *Never Forget* após as violações sistemáticas de Direitos Humanos e Crimes de Guerra cometidos na Segunda Guerra Mundial.¹⁵⁰

Indeed, the UDHR has inspired more than 80 international human rights treaties and declarations, a great number of regional human rights conventions, domestic human rights bills, and constitutional provisions, which together constitute a comprehensive legally binding system for the promotion and protection of human rights.¹⁵¹

¹⁴⁷Os países que produzem mais refugiados, em 2016, são o Sudão do Sul, Síria, Afeganistão e Somália.

¹⁴⁸Bacchi, Umberto. 2016. *“More than 1 Million Refugees Have Now Fled South Sudan”* Huffington Post, 20 de Setembro de 2016. https://www.huffingtonpost.com/entry/one-million-south-sudanese-refugees_us_57dc1493e4b04a1497b4093d.

¹⁴⁹Cook, Jesselyn. 2017. *“7 Forgotten World Crises That Urgently Need Your Support”* Huffington Post, 14 de Janeiro de 2017. https://www.huffingtonpost.com/entry/global-humanitarian-crises-funding-gap_us_586bb373e4b0de3a08f96685.

¹⁵⁰United Nations. 2015. *“Lessons of Second World War Must Continue to Guide United Nations Work, General Assembly Told During Meeting Marking Seventieth Anniversary”* United Nations, 5 de Maio de 2015.

<https://www.un.org/press/en/2015/ga11641.doc.htm>.

¹⁵¹United Nations. *“The Foundation of International Human Rights Law”* United Nations. <http://www.un.org/en/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/>.

Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos não possua qualquer carácter legal, serviu de base para a criação de vários Tratados Internacionais e Organizações Internacionais como, por exemplo a Amnistia Internacional.¹⁵² Mais de 185 constituições de Estados integraram os princípios embutidos na Declaração, mostrando assim a sua influência. Não obstante disso, existe a ideia de que a Declaração faz parte do Costume Internacional.¹⁵³ Por outras palavras, embora não possua efeitos vinculantes aos seus signatários, constitui uma poderosa ferramenta diplomática, moral e ética contra os Estados que violam os princípios defendidos na Declaração. Ainda assim, a maioria dos seus princípios estão enraizadas em outros instrumentos com carácter legal como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966). Estes dois Pactos e os seus respetivos protocolos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos constituem a Carta Internacional dos Direitos Humanos (1948).

A quarta Convenção de Genebra¹⁵⁴ (1949) elaborou o quarto Tratado Internacional dessas Convenções. Enquanto as primeiras três Convenções criaram três Tratados para lidar com o tratamento de combatentes em período de guerra, a Convenção de 1949¹⁵⁵ criou pela primeira vez regras para lidar com o tratamento das populações civis em período de guerra que, como anteriormente foi mencionado, não impediu atrocidades contra civis tanto pelos Aliados como pelo Eixo.

¹⁵²Birsch, 2014, p. 221.

¹⁵³UNHRC. “*Declaration of Human Rights Defenders*” United Nations Human Rights Council. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>.

¹⁵⁴Conhecida por Convenção de Genebra relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra.

¹⁵⁵Existem 3 Protocolos às Convenções de Genebra: Protocolo I (1977), Protocolo II (1977) e Protocolo III (2005).

1.3 As Nações Unidas e o Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

Em 1 de Janeiro de 1942, um documento assinado por 26 países (entre eles os Estados Unidos, Reino Unido, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e China) comprometia os seus signatários a continuar a lutar contra o Eixo e evitarem fazer “paz separada”. Este documento é conhecido pela Declaração das Nações Unidas.¹⁵⁶ As Nações Unidas seriam criadas oficialmente a 24 de Outubro de 1945, com o intuito principal de, ao contrário do falhanço da Liga das Nações, evitarem uma nova guerra mundial.

Em 1943, antes do final da Segunda Guerra Mundial e da criação oficial das Nações Unidas, os Aliados estabeleciam a Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas. A instituição tinha o mandato de auxiliar e assistir todos os deslocados em áreas devastadas até ao final da guerra. Uma vez a guerra terminada em 1945, a instituição focou-se na repatriação das pessoas que fugiram dos seus países. Cerca de 2 milhões refugiados da Europa de Leste não tinham intenções de voltar a casa, temendo o regime comunista, tendo muitos, que foram repatriados, acabado em *gulags*:

By 1946, an acrimonious debate had arisen over whether or not UNRRA should provide assistance to people who did not wish to be repatriated. Eastern bloc countries asserted that assistance should be given only to displaced persons who returned home. Western bloc countries insisted that individuals should be free to decide whether or not to return, and that this choice should not prejudice their right to assistance. For its part, the US government denounced UNRRA's repatriation policies and its rehabilitation programmes in Eastern bloc countries as serving only to strengthen Soviet political control over eastern Europe.¹⁵⁷

¹⁵⁶United Nations. 1942. “Declaration by United Nations” Library of Congress, 1 de Janeiro de 1942. <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000003-0697.pdf>.

¹⁵⁷United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 16.

Em 1947, o governo dos Estados Unidos da América que providenciava cerca de 70% dos fundos da instituição recusou-se a estender o mandato da Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas, que assim foi dissolvida.¹⁵⁸

Em Julho do mesmo ano, e ainda com uma crise de refugiados no continente europeu, rapidamente foi criada a Organização Internacional dos Refugiados. Deve-se remeter para o facto de esta organização ter sido pensada como uma organização não permanente das Nações Unidas, isto pois foi-lhe atribuído um mandato de apenas três anos para resolver o problema dos refugiados no solo europeu.¹⁵⁹ O foco da organização mudou de uma política de repatriação para uma política de recolocação, que foi veemente criticada pelo países de Leste por argumentarem que tal era uma maneira dos países hospedeiros terem acesso a nova mão-de-obra.¹⁶⁰ Ainda assim, a Organização Internacional dos Refugiados repatriou cerca de 73.000 pessoas, uma número bastante mais baixo comparativamente com cerca de 1 milhão de pessoas que foram enviadas de volta para os regimes comunistas pela Administração da Assistência e Reabilitação das Nações Unidas.¹⁶¹

Compreensivelmente, a Organização Internacional dos Refugiados não conseguiu no espaço de três anos lidar com a crise de refugiados existente na Europa, sendo dissolvida em Fevereiro de 1952, ainda com cerca de 400.000 pessoas deslocadas dos seus países e das suas casas. Além disso, novas crises avizinhavam-se com o começo da Guerra Fria:

The end of the 1940s saw a hardening of the Cold War stand-off that was to dominate international relations for the next 40 years. The Berlin blockade of 1948 – 49 was followed in quick succession by the explosion of the first Soviet atomic bomb, the formation of two separate German

¹⁵⁸United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 16

¹⁵⁹United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 16

¹⁶⁰United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 17-18.

¹⁶¹United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 17.

states, the creation of the North Atlantic Treaty Organization, Mao Zedong's victory in China, and the start of the Korean War in 1950. It became increasingly apparent that the refugee issue was not a temporary post-war phenomenon.¹⁶²

As tensões ideológicas e políticas deram azo a negociações tenazes no seio das Nações Unidas quanto à formação de uma nova organização destinada a ajudar os refugiados. Mesmo no bloco ocidental existiam divergências notáveis: enquanto os Estados Unidos da América queriam uma organização temporária com objetivos limitados, os Estados europeus que estavam a lidar com a crise de refugiados na Europa queriam uma organização forte e permanente.¹⁶³ Como anteriormente foi mencionado, deve-se lembrar que enquanto a Europa estava a lidar com os refugiados causados pela Segunda Guerra Mundial, outros Estados de outros continentes estavam a lidar com crises regionais de refugiados, mais notavelmente o caso do Paquistão e da Índia, após a partição deste último país.

As negociações levaram à criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados em Dezembro 1949, com um mandato de três anos a começar a 1 de Janeiro de 1951. O novo órgão subsidiário das Nações Unidas estava encarregue de “providenciar proteção internacional aos refugiados” e “procurar soluções permanentes para o problema dos refugiados ao ajudar os governos a facilitar a repatriação voluntária ou a assimilação dentro de novas comunidades nacionais”.¹⁶⁴ Porém, tal tarefa constituiu um desafio ao novo órgão das Nações Unidas que se viu rapidamente com fundos bastante limitados, face pressões¹⁶⁵ na forma como o Alto Comissariado deveria receber os seus fundos:

¹⁶²United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 18.

¹⁶³United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 19.

¹⁶⁴United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 19.

¹⁶⁵“While the new organization was granted the right to seek voluntary contributions, the United States succeeded in making General Assembly approval a precondition for all such appeals. As a result, UNHCR became dependent on a small administrative budget from the General Assembly and on a small ‘emergency fund’.”

With an annual budget of no more than US\$300,000, the expectation that UNHCR would be able to effect a final settlement of the European refugee problem within a few years proved false. Despite High Commissioner van Heuven Goedhart's efforts to persuade governments of the extent of the refugee problem, they provided only minimal funding. UNHCR nevertheless developed an increasingly effective partnership with voluntary agencies. The first substantial amount of money placed at the disposal of UNHCR came not from governments but from the Ford Foundation in the United States which granted the organization US\$3.1 million in 1951.¹⁶⁶

O seu primeiro alto-comissário, Gerrit Goedhart, referiu mesmo que a organização, com os fundos disponíveis, apenas poderia “administrar miséria”.¹⁶⁷ Ainda assim foi o trabalho deste indivíduo e de outras organizações e agências que foram fornecendo fundos para que o Alto Comissariado para os Refugiados pudesse desenvolver o seu trabalho. Eventualmente vários Estados, entre eles os Estados Unidos da América e mesmo a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, começaram a reconhecer o potencial do órgão para a resolução de problemas, abrindo assim caminho para as contribuições estatais no Alto Comissariado para os Refugiados.¹⁶⁸

Um dos principais e mais importantes trabalhos do Alto Comissariado para os Refugiados foi a redação da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que aconteceu paralelamente ao estabelecimento do próprio órgão. Este documento é considerado o pilar do trabalho desenvolvido pelo Alto Comissariado para os Refugiados, onde se consagram os cânones pela qual e como o direito humanitário deve ser executado. No entanto a sua redação foi marcada por limitações estratégicas, em grande medida por causa de questões levantadas pela União Soviética e os seus aliados, que se recusaram a participar na criação do documento:

From the beginning, states sought to limit the scope of protection in ways that suited their own interests, with interests stratified along Eastern and Western ideologies. The Soviet Union and its allies argued that the notion

¹⁶⁶United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 22.

¹⁶⁷United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 22.

¹⁶⁸United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 24.

of comprehensive protection was ‘based on false premises. While the jure stateless persons should be assisted by the United Nations, the socialista bloc objected vigorously to protection for refugees, whom they viewed as ‘traitors who are refusing to return home to serve their country together with their fellow citizens... Thus, the Soviet alliance declined to participate in the work of the committees that drafted the Refugee Convention.¹⁶⁹

A Convenção foi também alvo de bastante controvérsia pela sua definição de refugiado. Ao contrário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como foi mencionado anteriormente, a Convenção é um documento legal que estabelece um compromisso estendido a todos os seus signatários sob tutela do Direito Internacional. Assim, alguns Estados temiam as implicações que as várias definições de refugiado poderiam ter em forma de obrigações legais. O compromisso foi a palavra-chave das negociações e o termo refugiado centrou-se no conceito do “medo da perseguição”.¹⁷⁰

Um dos principais artigos da Convenção, no que diz respeito a esta dissertação, é o artigo 33 que especifica que nenhum Estado pode expulsar um refugiado para as fronteiras de um território onde a sua vida possa estar em perigo. Como iremos ver, posteriormente nos próximos capítulos, existiram casos em que Estados poderão ter violado este mesmo artigo.

Face ao processo de descolonização e conflitos armados fora do continente europeu, os Estados do mundo convergiram na perceção de que a Convenção de 1951 necessitava de se inteirar com a emergência de novos fluxos de refugiados. Mais tarde, seria adicionado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados em 1967, sendo que a Convenção e o Protocolo são instrumentos independentes entre si, ainda que relacionados.

A adição do Protocolo tinha o objetivo de inteirar a emergência de novos conflitos e perseguições que originaram depois de 1 de Janeiro de 1951, já que a Convenção

¹⁶⁹Lambert, 2010, p. 146.

¹⁷⁰United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 24.

denominava como refugiados apenas os indivíduos que procuravam proteção devido aos eventos que se passaram antes de 1 de Janeiro de 1951. Os fluxos migratórios devido à descolonização em África ou à fuga de populações chinesas do comunismo nesse país foram as principais causas que levaram à elaboração do Protocolo, retirando assim as restrições temporais e geográficas às circunstâncias caracterizadas pela Convenção.¹⁷¹

Hoje, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 são ambos mecanismos centrais da Política de Asilo da União Europeia já que se apresentam como uma fonte legal que esclarece os termos “refugiado” e “asilo”.

É de ressaltar a importância crescente que a proteção de populações refugiadas tem vindo a ter. No começo do século XX, apenas entre 10% a 15% das baixas em guerras pertenciam a civis, ao passo que na segunda guerra mundial mais de metade do número total de mortes pertenceu a civis.¹⁷² No final do século XX, estima-se que perto de 75% das baixas nos conflitos representam mortes de civis.¹⁷³ O crescente perigo que os civis incorrem num conflito armado veio por isso a tornar as populações refugiadas cada vez maiores.

De resto, importa ainda referir que a Convenção de 1951 tem inspirado instrumentos de proteção regional para os refugiados, como a Convenção da Organização da Unidade Africana¹⁷⁴ para os Refugiados (1969) e a Declaração de Cartagena (1984)^{175, 176}.

¹⁷¹Kneebone, 2009, p. 15.

¹⁷²BBC. “*In na ethical war, whom can you fight?*” BBC.
http://www.bbc.co.uk/ethics/war/just/whom_1.shtml.

¹⁷³BBC. “*In na ethical war, whom can you fight?*” BBC.
http://www.bbc.co.uk/ethics/war/just/whom_1.shtml.

¹⁷⁴A Organização da Unidade Africana foi uma organização internacional que esteve no ativo entre 1963 e 2002. A sua sucessora, a União Africana, é baseada no modelo da União Europeia.

¹⁷⁵Cartagena foi a cidade colombiana onde este pacto foi estabelecido. É um instrumento especificado para a realidade dos países da América Latina.

¹⁷⁶UNHCR. 2016. “*Refugee Convention- The Landmark document that underpins our work*” UNHCR, 14 de Dezembro de 2016.
<http://www.unhcr.org/ceu/184-enresourcesconventionsrefugee-convention-html.html>.

1.5. A Construção da Política de Asilo na União Europeia

Tendo anteriormente enunciado as diversas crises migratórias que ocorreram no mundo e, especialmente, no território europeu, consegue-se perceber que o asilo é uma questão que tem estado no léxico europeu, apesar dos poucos avanços realizados para com uma política comum que se processe a todos os Estados-membro da União Europeia. Apesar de os Estados-membro da União Europeia (e anteriormente da Comunidade Económica Europeia) estarem atentos às questões dos refugiados e da proteção de civis, podemos dizer que a política de asilo da União Europeia é, de certa forma, uma “construção” que começou apenas com o Acordo de Schengen e a Convenção de Dublin, ambas em 1990.

O Acordo de Schengen assume uma zona de livre-tráfego entre 22 Estados-membro da União Europeia¹⁷⁷ e quatro Estados que não pertencem à União Europeia¹⁷⁸. O acordo exerce assim a proteção comum das fronteiras externas dos seus signatários enquanto não aplica praticamente controlo algum das suas fronteiras internas. Em 1990, na Convenção de Schengen, acordou-se os critérios para “determinar, entre os signatários da convenção, quais são os Estados responsáveis pela examinação dos pedidos de asilo”.¹⁷⁹ A Convenção de Dublin evoluiu¹⁸⁰ para a atual Regulação de Dublin III (604/2013/EU). O documento estabelece que o primeiro país em que um migrante ou refugiado é

¹⁷⁷O Reino Unido, Irlanda e Chipre optaram por não participar.

¹⁷⁸Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein.

¹⁷⁹United Nations High Commissioner for Refugees, 2000, p. 159

¹⁸⁰Esta evolução serviu para acompanhar os novos tratados da União Europeia que foram sendo lançados, assim como também para acompanhar

documentado pelas autoridades, torna-se o país responsável pelo seu processo de asilo. A ideia por detrás do regulamento é que previna assim o fenómeno de “asylum shopping”¹⁸¹.

No entanto, tal poderá ter as suas contrapartidas, nomeadamente no caso onde nos Estados periféricos é colocada pressão excessiva para lidar com os fluxos de refugiados que tentam chegar à União Europeia, como é por exemplo o caso da Grécia e da Itália. Por outro lado a cláusula de *opt-out*¹⁸² refere que um país pode examinar um pedido de asilo de um indivíduo mesmo que não seja da sua responsabilidade fazê-lo. Assim, o primeiro Estado pode rejeitar o pedido de asilo, caso esse pedido tenha sido aceite por outro Estado. Esta mecânica é conhecida pelo princípio do “terceiro país seguro”.¹⁸³

Como iremos ver posteriormente, tal aconteceu principalmente na Alemanha, quando Angela Merkel comunicou a decisão de impedir a deportação de refugiados e migrantes para os países fronteiriços da União Europeia.¹⁸⁴ Os países “seguros” dependem e variam de país para país tendo diferentes países uma lista própria.¹⁸⁵ Ainda assim o Conselho

¹⁸¹De acordo com a Comissão Europeia, “Asylum Shopping” é o fenómeno em que “um requerente de asilo submete vários pedidos de asilo em vários Estados-membros ou quando escolhe um determinado Estado-membro em detrimento de outros, sob o princípio de que será melhor recebido em função de melhores condições e assistência social. (Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping_en).

¹⁸²Artigo 3(4) Each Member State shall have the right to examine an application for asylum submitted to it by an alien, even if such examination is not its responsibility under the criteria defined in this Convention, provided that the applicant for asylum agrees thereto. The Member State responsible under the above criteria is then relieved of its obligations, which are transferred to the Member State which expressed the wish to examine the application. The latter State shall inform the Member State responsible under the said criteria if the application has been referred to it.

¹⁸³European Council on Refugees and Exiles. 1997. “*Position on the Implementation of the Dublin Convention in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention by the European Council on Refugees and Exiles*”, 1 de Dezembro de 1997.

<http://www.refworld.org/pdfid/3df4d74f4.pdf>.

¹⁸⁴Holehouse, Matthew. 2015. “*Germany drops EU rules to allow in Syrian refugees*” Telegraph, 24 de Agosto de 2014.

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/11821822/Germany-drops-EU-rules-to-allow-in-Syrian-refugees.html>.

¹⁸⁵European Parliament. 2016. “*Asylum: EU list of safe countries of origin to replace national lists in 3 years*” European Parliament, 7 de Julho de 2016.

<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160707IPR36205/asylum-eu-list-of-safe-countries-of-origin-to-replace-national-lists-in-3-years>.

Europeu para os Refugiados e Exilados reitera que “não existe uma aceitação comum no Direito Internacional quanto ao conceito de países seguros”.¹⁸⁶ Esta temática tem feito questionar o que é um “país seguro”, especialmente depois do Acordo entre a União Europeia e a Turquia, já mencionado anteriormente e que será explicado em maior pormenor posteriormente. Ainda assim, poderá parecer paradoxal a União Europeia considerar a Turquia um “país seguro”. Aliás, esta é uma crítica repetida por muitos *think tanks* e organizações de Direitos Humanos tendo em conta relatórios que denunciam o estado dos direitos humanos naquele país. O episódio de Maio de 2017 em que um comité grego bloqueou a deportação de 9 sírios para a Turquia, já que o próprio comité considerava que a Turquia não reunia condições de segurança para a integração desses indivíduos, pode significar que o acordo não é tão benéfico como a União Europeia o imaginou.¹⁸⁷

The EU—normally a champion of human rights and judicial independence—found itself in the repugnant position of pressuring Greek authorities to reshape the asylum appeals board that had blocked deportations and to put in place a new board that would allow them.¹⁸⁸

O Acordo de Schengen e a Regulação de Dublin têm-se apresentado como a principal estrutura da política de asilo da União Europeia. São dois pilares que constantemente têm sido mudados para acompanhar as novas vagas migratórias. No âmbito de questões relacionadas com o tratamento e integração de requerentes de asilo na União Europeia,

¹⁸⁶European Council on Refugees and Exiles. 1997. “*Position on the Implementation of the Dublin Convention in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention by the European Council on Refugees and Exiles*”, 1 de Dezembro de 1997. <http://www.refworld.org/pdfid/3df4d74f4.pdf>.

¹⁸⁷Siegfried, Kristy. 2016. “*The EU-Turkey migration deal is dying. What’s Plan B?*” IRIN, 3 de Junho de 2016. <http://www.irinnews.org/analysis/2016/06/03/eu-turkey-migration-deal-dying-what%E2%80%99s-plan-b>.

¹⁸⁸Megan Greene, R. Daniel Kelemen. 2016. “*Europe’s Failed Refugee Policy*” Foreign Affairs, 28 de Junho de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-28/europes-failed-refugee-policy>.

começaram em 1999 conversações para a instituição de um sistema comum de asilo: o Common European Asylum System (CEAS).¹⁸⁹

The CEAS is a legislative framework established by the EU. Based on ‘accordance’ with the Convention relating to the Status of Refugees (Refugee Convention) as amended by its 1967 Protocol, the CEAS regulates and sets common standards in the field of international protection with a view to developing common concepts and criteria, and harmonising the interpretation and application of asylum law among EU Member States.¹⁹⁰

Partindo do princípio para a inexistência de fronteiras internas entre os Estados-membro da União Europeia, a organização percebeu que deveria existir uma harmonização entre todos os seus membros em matéria da política de asilo.¹⁹¹ Antes das conversações para a criação do CEAS, todas as políticas relacionadas com asilo e refugiados eram da exclusiva responsabilidade de cada Estado-membro da União Europeia.¹⁹²

Como iremos ver em maior detalhe posteriormente, o Tratado de Maastricht (1993) tornou o asilo uma matéria da União Europeia ainda que na mecânica da cooperação intergovernamental. Já o Tratado de Amesterdão (1999) colocou a pasta da migração e asilo na área da competência supranacional da União Europeia, estabelecendo assim as fundações do CEAS. O artigo 63¹⁹³ do Tratado da Comunidade Europeia menciona que

¹⁸⁹Vanhercke, Natali, & Bouget, 2016, p. 64.

¹⁹⁰European Asylum Support Office. 2016. “*An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals*” European Asylum Support Office, Agosto de 2016, p. 13. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>.

¹⁹¹European Asylum Support Office. 2016. “*An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals*” European Asylum Support Office, Agosto de 2016, p. 13. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>.

¹⁹²Vanhercke, Natali, & Bouget, 2016, página 66

¹⁹³The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 67, shall, within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam, adopt: (1) measures on asylum, in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and other relevant treaties (...) (2) measures on refugees and displaced persons (...) (3) measures on immigration policy (...) (4) measures defining the rights and conditions under which nationals of third countries who are legally resident in a Member State may reside in other Member States.

se deveria adotar nos próximos cinco anos uma série de medidas referentes à política de asilo, refugiados e deslocados.¹⁹⁴

A implementação do CEAS foi acordada no Programa de Haia e foi dividida em duas fases: a primeira para concertar determinados *standards* mínimos comuns a todos os Estados-membros sobre questões relacionadas com o asilo, e a segunda para estabelecer procedimentos comuns de asilo entre todos os Estados-membros^{195, 196}.

Entre 1999 e 2005 desenvolveu-se a primeira fase, sendo passadas várias medidas legislativas para se acordar num standard comum em matéria de asilo.¹⁹⁷ Os instrumentos criados foram: a Regulação EURODAC (2000), a Diretiva de Proteção Temporária (2001), a Regulação Dublin II (2003), a Regulação que estabelece as regras para a aplicação da Regulação de Dublin (2003), a Diretiva das Condições de Receção (2003), a Diretiva de Qualificação de Refugiado (2004) e a Diretiva sobre os Procedimentos de Asilo (2005).¹⁹⁸

O artigo 78¹⁹⁹ do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia fornece a base legal para o desenvolvimento da segunda fase do CEAS ao referir a necessidade da União

¹⁹⁴European Asylum Support Office. 2016. “An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals” European Asylum Support Office, Agosto de 2016, p. 14. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>.

¹⁹⁵“It should be based on solidarity and fair sharing of responsibility including its financial implications and closer practical cooperation between Member States: technical assistance, training, and exchange of information, monitoring of the adequate and timely implementation and application of instruments as well as further harmonisation of legislation.”

¹⁹⁶European Union. 2005. “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union” Official Journal of the European Union, 3 de Março de 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>.

¹⁹⁷European Commission. 2018. “Common European Asylum System” Migration and Home Affairs, 3 de Janeiro de 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.

¹⁹⁸European Asylum Support Office. 2016. “An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals” European Asylum Support Office, Agosto de 2016, p. 17. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>.

¹⁹⁹Com o Tratado de Lisboa, amendou-se o Tratado da União Europeia e o Tratado da Comunidade Europeia (os dois principais tratados centrais da organização). Enquanto o Tratado da União Europeia manteve o mesmo nome, decidiu-se renomear o Tratado da Comunidade Europeia para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Assim, o artigo 78 do Tratado

de “desenvolver uma política comum sobre asilo, proteção subsidiária e proteção temporária”.²⁰⁰

The aim and content of the second phase were detailed in the 2007 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), which entered into force on 1 December 2009. With the entry into force of the TFEU, the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU Charter) also became legally binding on 1 December 2009. The Charter...is now a full component of EU primary law binding upon the EU institutions and its Member States when they implement EU law. Article 78 of the TFEU provides the legal basis for the development of the second phase of the CEAS... Article 78(1) provides the legal basis for an EU common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection which must be in accordance with the Refugee Convention and other relevant treaties.²⁰¹

Ao contrário do que aconteceu na primeira fase, não foram lançados novos instrumentos mas sim colocou-se uma ênfase em corrigir e aperfeiçoar os instrumentos da primeira fase. Assim, neste momento o CEAS comprime: a Diretiva de Proteção Temporária (2001) (inalterada), a Regulação que estabelece as regras para a aplicação da Regulação de Dublin (2003) (inalterada), a Diretiva de Qualificação de Refugiado (2011) (alterada), a Regulação EUODAC (2013) (alterada), a Regulação Dublin III (2013) (alterada), a Diretiva das Condições de Receção (2013) (alterada) e a Diretiva sobre os Procedimentos de Asilo (2013) (alterada). Deve-se salientar que dos instrumentos anteriores, apenas a Regulação EUODAC e a Regulação de Dublin são regulamentos, ao passo que todos os outros são diretivas²⁰².

sobre o Funcionamento da União Europeia substitui o artigo 63 do Tratado da Comunidade Europeia.

²⁰⁰European Union. 2012. “Consolidated Version of The Treaty on the Functioning of the European Union” Acesso ao direito da União Europeia, 26 de Outubro, artigo 78. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

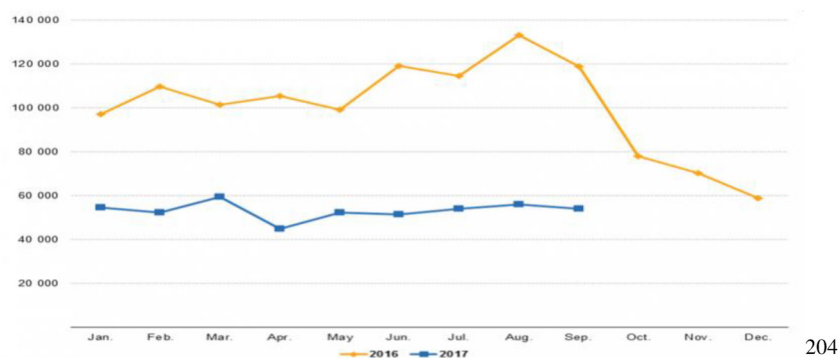
²⁰¹European Asylum Support Office. 2016. “An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals” European Asylum Support Office, Agosto de 2016, p. 16. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>.

²⁰²No Direito da União Europeia, uma regulação é um acto legislativo vinculativo, ao passo que uma diretiva é um acto legislativo que estabelece um objetivo que todos os Estados-membros devem alcançar. No entanto a forma como este objetivo é alcançado é da escolha dos Estados-membros.

No entanto, a data limite para a implementação de algumas diretivas coincidiram com 2015 que, como foi discutido anteriormente, foi o pico da crise migratória na União Europeia:

The Common European Asylum System also aimed to coordinate social security systems and common standards for the admission and deportation of asylum seekers, as well as family reunification. It includes the Asylum Procedures Directive, 2013/32 EU (amending the previous Qualifications Directive, 2011/95/EU) which defines and establishes the necessary preconditions for receiving asylum within the EU, in line with the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees. Regarding the attempts at a unitary and common regulation of long-term residence rights at the European level, the biggest step forward has been the Reception Conditions Directive (2013/33/EU), which aims to harmonize the conditions (housing) for asylum seekers and their family members in all Member States. However, the implementation deadline (21 July 2015) coincided with the ‘refugee crisis’, and little information on the factual implementation exists at presente.²⁰³

Assim, o futuro do CEAS é, neste momento, imprevisível. Como anteriormente foi apresentado, embora o pico da crise migratória já tenha passado, a União Europeia registou em 2017 bastantes entradas de migrantes e refugiados, como mostra o gráfico em baixo, da autoria do Eurostat, relativo ao número de indivíduos que submetem pedidos de asilo pela primeira vez.



204

²⁰³Vanhercke, Natali, & Bouget, 2016, p. 66-67.

²⁰⁴Eurostat. 2017. "First time asylum applicants, EU-28, January 2016 – September 2017.png" Eurostat, 13 de Dezembro de 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants,_EU-28,_January_2016_%E2%80%93_September_2017.png

O CEAS claramente não foi pensado para lidar com uma crise migratória nas proporções que afetaram os territórios da União Europeia e, nomeadamente, países como a Itália e Grécia. Resta saber qual o futuro para o CEAS, numa altura em que se discute emendas à Regulação de Dublin III, com vista a chegar a uma Regulação de Dublin IV.²⁰⁵

²⁰⁵European Commission. 2016. *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”* European Commission, 4 de Maio de 2016. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>

Capítulo III – A Integração e os Desafios dos Refugiados na União Europeia

Como foi discutido no último capítulo, apesar de o número de requerentes de asilo ter diminuído quando comparado com os últimos anos (especialmente em 2015), a crise migratória no Mediterrâneo ainda não terminou. Um dos desafios nesta questão é conseguir analisar e providenciar números certos quanto às populações que se dirigem e chegam à União Europeia. Isto vem de encontro com a problemática quanto à Natureza em que estão inseridos os vários indivíduos que partem na viagem e chegam à União Europeia. São refugiados? São requerentes de asilo? São Migrantes Económicos? São simplesmente indivíduos que desejam viver na União Europeia?

Tal questão despoletou uma discussão sobre como devem ser caracterizados as populações que têm chegado ao território da União Europeia, desde o começo da crise em 2010. Como foi discutido no capítulo anterior, deve-se lembrar para o facto de que a crise migratória começou em 2010 – a data das primeiras manifestações em alguns países do Médio Oriente e Norte de África. No entanto, as consequências da crise migratória na Europa começaram a ter efeito nos anos seguintes, principalmente em 2015 que constituiu o pico da crise migratória na Europa.

Uma pesquisa rápida na Internet mostra como diferentes organizações, estações de notícias e artigos de opinião têm estatísticas e ideias diferentes quanto à percentagem de migrantes económicos e refugiados que existe na população que tem chegado à União Europeia, levando à conclusão de que os termos empregam alguma confusão na maneira como têm sido tratados.

1.1 Migrantes, Refugiados, Requerentes de Asilo e Deslocados

A BBC entende que usar o termo “migrante” é um termo neutro, enquanto a al-Jazeera considera que o termo desumaniza estes indivíduos.²⁰⁶ A distinção entre os dois termos é importante do ponto de vista de várias Organizações Internacionais que têm incentivado a utilizar os termos corretamente. Por exemplo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados tem sido bastante vocal sobre o uso correto dos dois termos ao dizer que, ao contrário dos refugiados, os migrantes escolhem em sair dos seus países não por risco direto de perseguição ou morte, mas porque desejam melhorar as suas condições de Vida ao encontrarem trabalho, educação, reunirem-se com familiares, entre outras razões. Ao contrário dos refugiados que não podem regressar em segurança às suas casas, os migrantes económicos não enfrentam qualquer obstáculo securitário ao seu regresso.²⁰⁷

De acordo com o Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas, os termos refugiado e migrante, apesar de terem sido utilizados quase “indiferentemente no discurso político e noticioso”, são termos bastantes bem definidos com diferenças bastante assinaláveis.²⁰⁸

Assim, antes de averiguar quais são as percentagens reais de migrantes económicos e refugiados no número total de indivíduos que têm vindo para a União

²⁰⁶Ruz, Camila. 2015. “*The battle over the words used to describe migrants*” BBC, 28 de Agosto de 2015. <http://www.bbc.com/news/magazine-34061097>.

²⁰⁷Nallu, Preethi. 2016. “*Migrant or Refugee? The limits of Definitions*” Refugees Deeply, 29 de Março de 2016. <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2016/03/29/migrant-or-refugee-the-limits-of-definitions>.

²⁰⁸UNHCR. 2016. “*UNHCR viewpoint: ‘refugee’ or ‘migrant’ – which is right?*” UNHCR, 11 de Julho de 2016. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>.

Europeia, devemos perceber em que consistem as várias definições de indivíduos que abandonam os seus países.

O termo “refugiado” encontra-se definido no Direito Internacional, legitimado por textos legais como a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951²⁰⁹ e a Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África de 1969.²¹⁰ Segundo a Convenção de 1951, o refugiado é um indivíduo:

(...) que em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.²¹¹

Como foi explicado no capítulo anterior, o Protocolo de 1967 foi adicionado à Convenção para estender a aplicabilidade da mesma a indivíduos fora da Europa e depois dos acontecimentos de 1 de Janeiro de 1951. Assim, eliminava-se as restrições geográficas e temporais proporcionando os mesmos direitos a pessoas fora dos acontecimentos da segunda guerra mundial e fora do continente europeu.²¹²

Por outro lado, um requerente de asilo é alguém que procura proteção internacional, mas cujo caso ainda não foi decidido a favor ou contra esse alguém

²⁰⁹ Juntamente com o Protocolo de 1967.

²¹⁰ UNHCR. 2016. “*UNHCR viewpoint: ‘refugee’ or ‘migrant’ – which is right?*” UNHCR, 11 de Julho de 2016. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>.

²¹¹ ACNUR. 1951. “*Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*” ACNUR, 28 de Julho de 1951, p. 2. http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatut_o_dos_Refugiados.pdf?view=1.

²¹² UNHCR. 2011. “*The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*” UNHCR, Setembro de 2011, p. 4. <http://www.unhcr.org/4ec262df9.pdf>.

constituir legitimamente um refugiado.²¹³ Nem todos os requerentes de asilo constituirão refugiados, mas todos os refugiados são, inicialmente, requerentes de asilo.²¹⁴

O termo “migrante”, ao contrário do termo “refugiado”, não possui uma definição aceite universalmente. No entanto, a Organização Internacional para a Migração das Nações Unidas define um migrante como sendo:

IOM defines a migrant as any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person’s legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is.²¹⁵

Deve-se chamar à atenção, como está claro na definição anterior, que a caracterização de um indivíduo como sendo um “migrante”, não invalida que o mesmo seja também um “refugiado”. Segundo o Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas, os indivíduos que têm chegado à Europa desde o começo da crise migratória podem ser considerados tanto por “refugiados” como “migrantes”, daí a organização optar por referir-se a estes indivíduos nas suas publicações como “refugiados e migrantes”.²¹⁶

Esta distinção é importante principalmente quando pensamos não na caracterização literal correta mas nas diferenças legais subjacentes entre ser-se “migrante” ou “refugiado”. Enquanto os migrantes estão sujeitos a leis e regras específicas dependendo do Estado onde se encontram, os refugiados estão sujeitos às mesmas normas internacionais de proteção.²¹⁷ Ou seja, existe uma responsabilidade

²¹³ UNHCR. 2006. “*UNHCR Master Glossary of Terms*”, Junho de 2006, pág. 4. <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>.

²¹⁴ Ver nota anterior.

²¹⁵ IOM. “*Who is a migrant?*” IOM. <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>.

²¹⁶ UNHCR. 2016. “*UNHCR viewpoint: ‘refugee’ or ‘migrant’ – which is right?*” UNHCR, 11 de Julho de 2016.

<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>.

²¹⁷ Ver nota anterior.

específica relativamente à maneira de como os governos nacionais devem lidar com refugiados e requerentes de asilo, que não existe quando lidam com, apenas, migrantes que buscam melhores oportunidades de trabalho.

Como foi mencionado anteriormente, a demarcação dos dois termos não invalida que muitos dos migrantes económicos possam ser indivíduos que devem (ou podem) ser considerados refugiados. De acordo com o *think tank* britânico “Migration Watch UK”:

The United Kingdom government has long recognised that many people from countries in a state of turmoil for one reason or another, although they may not have a valid claim for asylum under the 1951 Convention, should not be compelled to return to their countries of origin because of general anarchy or lack of security there. Account is taken of this by allowing such people to remain for a limited period on grounds of humanitarian protection even though their claims have failed. In recent years persons from Liberia, Sri Lanka, Zimbabwe and Iraq have been granted limited leave to remain on this basis.²¹⁸

Por outro lado, um deslocado interno obedece às mesmas características de um refugiado, exceto que este não sai do seu país. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, um deslocado interno é um indivíduo que é forçado a fugir da sua casa devido a catástrofes naturais ou desastres provocados pelo Homem, conflitos armados ou outras situações de violência generalizada.²¹⁹ Ao contrário de um refugiado, um deslocado interno não atravessa uma fronteira internacional, não saindo assim do seu próprio país. De acordo com o último relatório do “Internal Displacement Monitoring Centre” estima-se que existiram cerca de 9.1 milhões casos novos de deslocados internos no final de 2016, dos quais 4.6 milhões são devidos a conflitos e violência.²²⁰

²¹⁸Migration Watch UK. 2017. “*The distinction between asylum seekers and refugees*” Migration Watch UK, Agosto de 2017. <https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/70>.

²¹⁹UNHCR. 2006. “*UNHCR Master Glossary of Terms*”, Junho de 2006, pág. 12. <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>.

²²⁰IDMC. 2017. “*IDMC Quarterly Update: July – September 2017*” IDMC, 30 de Setembro de 2017, pág. 1. <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2018/IDMC-quarterly-update-2017-QU4.pdf>.

1.2 Uma questão de terminologia?

Num relatório comissionado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, tentou-se perceber de que forma funcionam os fluxos migratórios que confluem na Líbia, sendo este país um dos principais pontos de partida para os migrantes e refugiados que desejam fazer a travessia do mar Mediterrâneo para chegar à Europa. Uma das conclusões do relatório foi que cerca de metade dos entrevistados relataram que o desejo inicial era de ir e ficar na Líbia sob o pretexto de encontrar trabalho e melhores condições de vida. No entanto, face à deteriorada situação económica, social e política, muitos dos migrantes económicos não têm alternativa a não ser prosseguir em direção à Europa, ao invés de permanecer e enfrentar condições atroztes na Líbia:

A number of respondents reported that they initially wanted to stay in Libya and not go to Europe, but were either forcibly detained and put on boats by smugglers, or reconsidered after traumatic incidents in Libya. A recent study conducted by the Cligendael institute found that “the hardened migration climate in the region combined with practices of migrant exploitation in Libya also forces migrants to travel on to Europe – even if they never intended to go there in the first place.” In terms of returning to their country of origin, almost half of those interviewed in Libya (46%) said that they would go back home, either now or under certain conditions. The conditions almost all included: a) improvement of their personal financial situation (“when I have enough money / when I am rich”) or b) when the situation in their country improved (“when my country is stable” / “when there are laws and a strong government enforcing these laws”).²²¹

Por outro lado, vários presidentes e ministros dos Estados-membro da União Europeia têm contestado o facto de migrantes, e não refugiados, tentarem fazer o caminho para a Europa. O presidente húngaro, Viktor Orbán, tem sido dos mais críticos em relação

²²¹UNHCR. 2017. “*Mixed Migration Trends in Lybia: Changing Dynamics and Protection Challenges*” UNHCR, 15 de Maio de 2017, pág. 71.
http://www.alticonsulting.com/wp-content/uploads/2017/08/2017_Mixed-Migration-Trends-in-Lybia-Final-Report-Web.pdf.

ao número de indivíduos que têm chegado à Europa. Em 2015, o presidente húngaro apontou que “a parte esmagadora” dos migrantes que chegam ao continente não eram refugiados, mas apenas pessoas à procura de uma vida economicamente mais facilitada.²²² O presidente da Eslováquia, Robert Fico, foi mais longe ao afirmar que mais de 95% dos indivíduos que chegaram à União Europeia não eram refugiados.²²³ Como iremos ver mais adiante, não será a última vez que presidentes ou ministros de Estados-membro do Leste da União Europeia protestam ou criticam a ideia de receber migrantes do Médio Oriente. Ainda assim, Viktor Orbán tem sido o líder europeu mais expressivo nas vozes contra os migrantes e refugiados. Além de criticar a falta de refugiados no número de migrantes, o presidente húngaro acrescentou que “não vê estas pessoas (que chegam à Europa) como refugiados muçulmanos, mas como invasores muçulmanos” e que acredita que “um grande número de muçulmanos leva inevitavelmente a sociedades paralelas, já que as sociedades muçulmanas e cristãs nunca se irão unir”.²²⁴

Relembre-se mais uma vez para o caso do vice-presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, que apontou que “mais de metade dos indivíduos (60%) que chegam à União Europeia são provenientes de países de onde se pode assumir que não têm razão para requerer o estatuto de refugiado”.²²⁵

A distinção entre um indivíduo ser refugiado ou ser migrante económico parece não ser uma questão de semântica ou de terminologia. Como foi referido anteriormente,

²²²The Economist. 2015. “*How many migrants to Europe are refugees*” The Economist, 8 de Setembro de 2015. <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/09/economist-explains-4>.

²²³ Ver nota anterior.

²²⁴Bild. 2018. “*Bild-exklusiv-interview mit Ungarns ministerpräsident Viktor Orban*” Bild, 7 de Janeiro de 2018. <https://www.bild.de/bild-plus/politik/ausland/viktor-orban/orban-interview-54403736,view=conversionToLogin.bild.html#fromWall>.

²²⁵Nielsen, Nikolaj. 2016. “*Timmermans blunders on migrant figures*” EU Observer, 28 de Janeiro de 2016. <https://euobserver.com/migration/132048>.

existe uma diferença legal e inclusive política na maneira como caracterizamos um grupo de pessoas como sendo refugiados ou migrantes económicos. A problemática existe quando se assume, como as declarações dos líderes europeus dão a entender, que migrantes não podem ser refugiados.

The distinction between refugees and other migrants is often couched in terms of ‘having to move’ versus ‘choosing to move.’ Over the past few decades, researchers have made headway towards refining this dichotomy. All prospective migrants face a mix of opportunities and constraints, and make decisions that reflect multi-faceted considerations. What differs is the nature of this mix; for some, the choices are few and frightening...Many asylum seekers are denied protection in Europe, but still have a genuine fear of returning to their own country.²²⁶

O argumento de rotular migrantes como impossibilitando estes serem indivíduos que mereçam ou procurem proteção é perigoso, não só por não ser fatural mas também por ser utilizado como argumento para desvalorizar a necessidade de proteção das pessoas que chegam à União Europeia.

Ainda assim, os números de Viktor Órban, Robert Fico e Frans Timmermans parecem não corresponder aos números do Eurostat. No relatório trimestral de asilo de 2015 (ano das afirmações dos presidentes da Hungria e Eslováquia), foram relatadas “117 800 decisões de primeira instância pelas autoridades nacionais dos Estados-membro durante o segundo quarto de 2015”, onde 46% dos pedidos de proteção foram aceites. A maioria dos pedidos aceites pertenceu a cidadãos sírios (25 000), kosovares (13 600), eritreus (5 700), albaneses (5 600), iraquianos (5 300) e sérvios (5 000).²²⁷

²²⁶Carling, Jørgen. 2015. “*Refugees are also Migrants. All Migrants Matter*” University of Oxford – Faculty of Law, 3 de Setembro de 2015. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2015/09/refugees-are-also>.

²²⁷Eurostat. 2015. “*Asylum quarterly report*” Eurostat, 16 de Setembro de 2015, pág. 10. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum-Quarterly-Report-Q2-2015.pdf/1cb26b1c-69ef-4f39-889f-da07862b414d>.

Apesar de a percentagem de pedidos aceites poderá dar a entender que metade dos indivíduos que chegam à União Europeia não o faz por necessidade de proteção, como criticavam os presidentes da Hungria e Eslováquia, deve-se colocar os números em perspetiva. Em termos percentuais, os cidadãos sírios (96%), eritreus (84%), iraquianos (87%) e afegãos (70%) revelaram taxas de reconhecimento²²⁸ bastante altas em comparação com outras nacionalidades como os cidadãos albaneses (4%), kosovares (2%) e sérvios (1%), revelando que as autoridades nacionais que processaram os pedidos de asilo acreditam que as populações provenientes dos países do Médio Oriente e Norte de África necessitam, na sua esmagadora maioria, de proteção e asilo.²²⁹ Apesar disso, tanto o presidente búlgaro como o presidente eslovaco parecem continuar a acreditar que a grande maioria não está a escapar ao conflito e à procura de proteção, mas somente à procura de melhores condições económicas.

Quanto às percentagens declaradas no início de 2016 por Frans Timmermans, estas são contrariadas pelos números do FRONTEX²³⁰. Segundo os números da agência europeia existiu uma redução no número de sírios que chegam à União Europeia perfazendo 39% das chegadas à União Europeia.²³¹ No entanto, existiu um aumento de outras nacionalidades como os iraquianos e afegãos, perfazendo respetivamente 25% e entre 25% e 35% das chegadas totais às fronteiras da União.²³² Assim, em Dezembro de

²²⁸Taxa de reconhecimento refere-se à parcela das decisões positivas no número total de decisões em primeira instância.

²²⁹Eurostat. 2015. “*Asylum quarterly report*” Eurostat, 16 de Setembro de 2015, pág. 11. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum-Quarterly-Report-Q2-2015.pdf/1cb26b1c-69ef-4f39-889f-da07862b414d>.

²³⁰Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia.

²³¹European Union. 2016. “*Share of Syrians arriving on greek islands has fallen in recent years*” Relief Web, 28 de Janeiro de 2016. <https://reliefweb.int/report/greece/share-syrians-arriving-greek-islands-has-fallen-recent-months>.

²³²Ver nota anterior.

2016, cerca de 90% das chegadas eram provenientes de “países afetados por guerra ou de conflitos regionais mais amplos”.²³³

A questão da terminologia certa a adotar quando nos referimos às populações que têm chegado à União Europeia parece ser demasiado importante do que apenas ser uma questão de utilização correta de terminologias. No caso dos governos húngaro e eslovaco, um dos principais argumentos contra a receção das populações que entram na União Europeia tem sido justamente a acusação de que uma grande parte ou a maior parte dessa população não é constituída por refugiados, mas por migrantes económicos.

1.4 A receção de migrantes e refugiados

Parece que tanto migrantes económicos como refugiados estão inseridos no mesmo limbo negativo. Como foi referido anteriormente, a maioria dos migrantes e refugiados que chegou à União Europeia sofreu bastante nos países fronteiriços como, por exemplo, na Líbia. A organização internacional OXFAM²³⁴ elaborou um relatório sobre as condições dos migrantes e refugiados na Líbia, entrevistando 158 indivíduos durante as suas estadias nesse país, entre Outubro de 2016 e Abril de 2017, onde se retratou várias violações de Direitos Humanos:

All but one woman interviewed had suffered sexual violence; 74 percent said they had witnessed the murder and/or torture of a travelling companion; 84 percent said they had suffered inhuman or degrading treatment, extreme violence or torture; 70 percent said they had been tied

²³³Nielsen, Nikolaj. 2016. “*Timmermans blunders on migrant figures*” EU Observer, 28 de Janeiro de 2016. <https://euobserver.com/migration/132048>.

²³⁴A OXFAM é uma confederação internacional de organizações de caridade, cujo objetivo é aliviar e erradicar a pobreza extrema.

up; 80 percent said they had been denied food and water during their stay; 60 percent had been deprived of medical care.²³⁵

Outras Organizações Internacionais como o grupo “Médecins Sans Frontières” acusam vários campos de refugiados e centros de detenção no Norte de África e Médio Oriente de levarem a cabo detenções arbitrárias, tortura, violações e até mesmo homicídios.²³⁶

Em termos geográficos, o Mar Mediterrâneo não representa um obstáculo físico para as populações que tentam chegar ao continente europeu e às fronteiras da União Europeia. Por outras palavras, o Mar Mediterrâneo não é um entrave à migração legal e ilegal mais forte que as próprias fronteiras terrestres entre a União Europeia e os restantes continentes²³⁷. Não é efetivo, portanto, esperar que o Mar Mediterrâneo sirva de tampão físico.

Segundo o projeto “Missing Migrants”²³⁸, o Mar Mediterrâneo tem sido palco de vários naufrágios que vitimizaram, entre 2014 e 2017, cerca de 12.000 migrantes e refugiados.²³⁹ O número de mortes aumentou gradualmente entre 2014 e 2016, este último ano em que se estima que tenham morrido mais de 5000 migrantes e refugiados nas suas

²³⁵OXFAM. 2017. “*OXFAM Media Briefing*” OXFAM, 9 de Agosto de 2017, pág. 3. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/mb-migrants-libya-europe-090817-en.pdf.

²³⁶Médecins Sans Frontières. 2017. “*Libya: Arbitrary detention of refugees, asylum-seekers and migrants must stop*” Médecins Sans Frontières, 1 de Setembro de 2017. <http://www.msf.org/en/article/libya-arbitrary-detention-refugees-asylum-seekers-and-migrants-must-stop>.

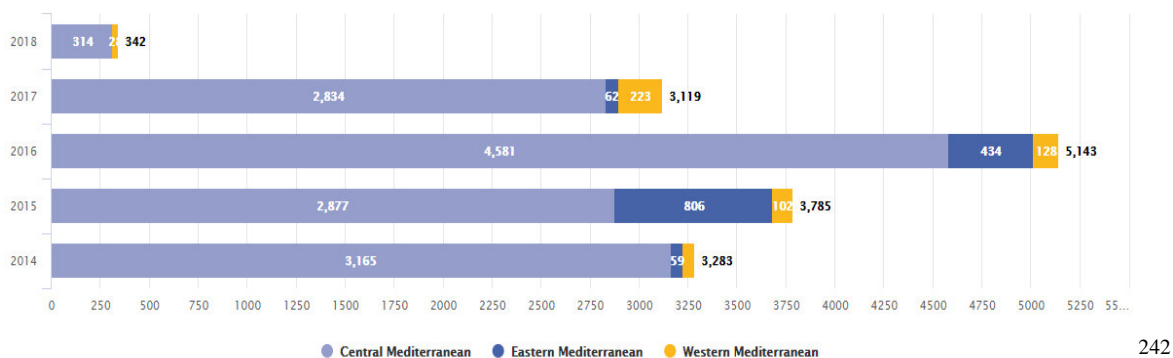
²³⁷Atualmente existem fronteiras terrestres na União Europeia com a Europa (16 países), Ásia (Turquia), África (o Enclave espanhol de Melilla e Ceuta em Marrocos) e América do Sul (com o país constituinte holandês de São Martinho).

²³⁸O Projeto “Missing Migrants” é uma iniciativa conjunta entre o Centro Global de Análise de Dados de Migração e a Divisão de Media e Comunicação da Organização Mundial da Migração. Tem como objetivo seguir e acompanhar as mortes e desaparecimentos de migrantes e refugiados no mundo.

²³⁹Missing Migrants Project. 2018. “*Tracking Deaths Along Migratory Routes*” Missing Migrants Project. <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

tentativas de atravessar o mar Mediterrâneo.²⁴⁰ Após 2016 o número de mortes tem vindo a diminuir. Dados de 2018, estimam que entre 1 de Janeiro e 2 de Fevereiro tenham morrido 342 pessoas, como se pode constatar no gráfico abaixo.²⁴¹

Deaths by route



Observando o gráfico acima, existem várias circunstâncias que devem ser apontadas para explicar a diminuição aparente de mortes de 2016 (5143 mortes) para 2017 (3119 mortes). Segundo um estudo patrocinado pela Organização Mundial da Migração, apesar de o número de mortes ter diminuído, a proporção de mortes por chegadas duplicou, fazendo de 2017 o ano mais letal proporcionalmente:

The rate of death for migrants attempting to cross the Mediterranean was almost twice as high in 2017 than in 2016. The total of 2,259 fatalities recorded between January and June 2017 was 23 per cent lower than the 2,946 recorded in the first half of 2016. In both 2015 and 2016, the rate of death for migrants crossing the Mediterranean in the first half of the year was about 1.2 per cent, compared with 2.1 per cent in the first six months of 2017.²⁴³

A razão principal encontrada para o aumento das mortes prende-se com o facto de que um número cada vez maior de migrantes utiliza a rota marítima entre o Norte de África e a costa europeia mediterrânica. Tal deve-se face ao encerramento aparente da

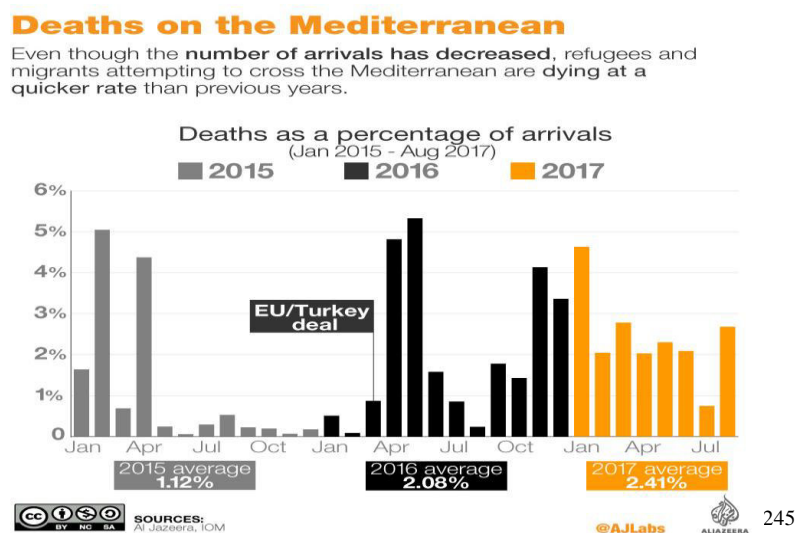
²⁴⁰Missing Migrants Project. 2018. *“Tracking Deaths Along Migratory Routes”* Missing Migrants Project. <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

²⁴¹Ver nota anterior.

²⁴² Ver nota 37.

²⁴³Laczko, Singleton, & Black, pág. 6, 2017

rota terrestre entre a Turquia e a Grécia, devido ao acordo entre a Turquia e a União Europeia que irá ser mencionado nos próximos capítulos.²⁴⁴ Podemos observar com maior detalhe a evolução das mortes no mar Mediterrâneo, entre 2015 e 2017, no gráfico seguinte da autoria da Aljazeera:



1.5 As Operações Marítimas

Existem várias operações marítimas em execução no mar Mediterrâneo pela União Europeia e pelos seus Estados-membro. As principais operações que interessam e que foram realizadas para a fiscalização, controlo e auxílio de migrantes no mar Mediterrâneo são as operações “Poseidon Sea”, “Mare Nostrum” e “Triton”. Iremos particularmente

²⁴⁴Safdar, Anealla. 2017. “IOM: Refugees dying at quicker rate in Mediterranean” Aljazeera, 17 de Setembro de 2017. <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/09/iom-refugees-dying-quicker-rate-mediterranean-170917035605080.html>.

²⁴⁵ Safdar, Anealla. 2017. “IOM: Refugees dying at quicker rate in Mediterranean” Aljazeera, 17 de Setembro de 2017. <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/09/iom-refugees-dying-quicker-rate-mediterranean-170917035605080.html>.

destacar as duas últimas, sendo que a operação “Poseidon Sea” não tem suscitado grandes mudanças ou críticas.

Em 2012 a Frontex (com o contributo de 22 Estados-membro) lançou a operação “Poseidon Sea”²⁴⁶. A sua missão era de “abordar fluxos ilegais de migração” da Turquia e Egito para a Grécia e Itália. A operação foi continuamente alargada no seu tempo previsto de realização em 2014 e 2015. Em 18 de Outubro de 2013 o governo italiano, através da Guarda Costeira nacional, lançou a operação “Mare Nostrum”²⁴⁷ com o objetivo de providenciar missões de resgate e salvamento aos migrantes e refugiados do Norte de África que chegavam à costa italiana.²⁴⁸ A operação detinha um orçamento de €9 milhões mensais a cargo do governo italiano – uma das razões apontadas para que a operação viesse a ser terminada um ano depois:

Despite seemingly broad public support, operation *Mare Nostrum* was politically controversial in Italy, given the high costs and the fact that the country was as seen as unfairly shouldering the burden for all other Member States.²⁴⁹

O final da operação “Mare Nostrum” coincidiu com o começo da operação “Triton”, em 1 de Novembro de 2014.²⁵⁰ Sendo uma operação a cargo de uma agência da União Europeia, vários Estados-membro ofereceram ajuda e equipamento à missão. No entanto, pouco após o seu começo, a operação começou a levantar críticas por parte de grupos humanitários. Em causa estava o facto de o orçamento para a operação ser três

²⁴⁶ Não confundir a operação Poseidon Sea que é uma operação marítima com a operação Poseidon que é uma operação terrestre.

²⁴⁷ A operação Mare Nostrum é considerada, pela guarda costeira italiana, um melhoramento da operação Constant Vigilance, que as autoridades desse país realizavam desde 2004.

²⁴⁸ Marina Militare. 2013. “*Mare Nostrum Operation*” Ministero Della Difesa, 18 de Outubro de 2013. <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>.

²⁴⁹ European Commission. 2017. “*Irregular Migration Via the Central Mediterranean*” European Commission, 2 de Fevereiro de 2017. https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/irregular-migration-central-mediterranean_en#.

²⁵⁰ European Commission. 2014. “*Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean*” European Commission, 7 de Outubro de 2014. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm.

vezes inferior (€2.9 milhões) que a operação “Mare Nostrum”. Além disso, enquanto a operação Mare Nostrum era uma missão de resgate e salvamento, a operação Triton caracterizava-se como uma missão de “controlo das fronteiras na região mediterrânica”, ainda que tivesse em conta “que algumas situações poderiam envolver emergências humanitárias e resgates no mar”.²⁵¹

Assim, com um orçamento muito inferior, uma patrulha mais estrita e não se afirmando como uma verdadeira missão de resgate e salvamento, a operação “Triton” não tem obtido o mesmo sucesso que a operação “Mare Nostrum”.²⁵² Há ainda a crítica de como é que uma operação ao nível da União Europeia ter um orçamento inferior que uma missão patrocinada por um único Estado (como aconteceu com a operação Mare Nostrum).

1.6 Pull Factor versus Push Factor

O “pull factor” e o “push factor” são termos utilizados para englobar factores que “influenciam os movimentos de uma população, as decisões de migrantes a deixarem os seus países de origem e as decisões de requererem asilo”.²⁵³

²⁵¹European Commission. 2014. “*Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean*” European Commission, 7 de Outubro de 2014. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm.

²⁵²The Economist. 2015. “*The Numbers Nightmare*” The Economist, 18 de Abril de 2015. <https://www.economist.com/news/europe/21648674-ever-more-people-are-drowning-while-trying-get-europe-numbers-nightmare>.

²⁵³EASO. 2016. “*The Push and Pull Factors of Asylum – Related Migration*” EASO, Novembro de 2016, pág. 5. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/the%20push%20and%20pull%20factors%20of%20asylum%20-%20related%20migration.pdf>.

Nesse seguimento, consegue-se perceber a escolha da União Europeia de ter optado pela operação “Triton” nos moldes de uma missão de patrulhamento, ao invés de uma missão de resgate e salvamento como era a operação “Mare Nostrum”. A decisão prendeu-se, sobretudo, com as críticas por parte de alguns Estados-membro, em particular o Reino Unido, de que uma operação de resgate e salvamento tem um “pull effect”, encorajando mais migrantes e refugiados a tentar atravessar o mar. O governo britânico anunciou em 2014 que operações como as características das evidenciadas pela “Mare Nostrum” apenas encorajavam mais pessoas a tentar fazer a travessia pelo mar:

Ministers across Europe have expressed concerns that search and rescue operations in the Mediterranean have acted as a pull factor for illegal migration, encouraging people to make dangerous crossings in the expectation of rescue. This has led to more deaths as traffickers have exploited the situation using boats that are unfit to make the crossing.²⁵⁴

As declarações e o intento do Reino Unido em não participar em operações marítimas com carácter de resgate e salvamento foram alvo de bastantes críticas por parte de várias organizações e grupos humanitários e inclusive membros do Parlamento Britânico.²⁵⁵

Por outro lado, a experiência profundamente negativa e perigosa que os indivíduos vivem nestes países periféricos do Norte de África e Médio Oriente, faz com que a travessia de barco pelo mar Mediterrâneo ou por terra, através de gangues e traficantes, torne-se quase apetecível, quando se segue a lógica de que na União Europeia “tudo será diferente”. Segundo o relatório mencionado anteriormente quanto às más condições dos

²⁵⁴BBC. 2014. “UK opposes future migrant rescues in Mediterranean” BBC, 28 de Outubro de 2014. <http://www.bbc.com/news/uk-29799473>.

²⁵⁵Benton, Jon. 2014. “*Parliament round-up: UK withdrawal from EU Mediterranean rescue operation*” The Parliament, 5 de Novembro de 2014. <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/special-report/parliament-round-uk-withdrawal-eu-mediterranean-rescue-operation>.

migrantes na Líbia, consegue-se perceber como essa realidade pode funcionar como um “push factor”.

Como foi verificado anteriormente, o relatório traça um cenário bastante negro da experiência dos migrantes e refugiados “presos” em países do Norte de África como por exemplo a Líbia, chegando o mesmo documento a recomendar à União Europeia que cesse de assinar acordos com os países fronteiriços da União Europeia em território africano. O relatório refere ainda a importância de todos os Estados-Membro trabalharem em conjunto de maneira que países como a Itália e a Grécia não sejam os únicos a ombrear o problema da crise migratória.

Assim, segundo a União Europeia, a decisão de optar por operações de cariz securitário em detrimento de operações de cariz humanitário tem sido legitimada pela discussão dos fatores “pull” e “push”. O Reino Unido, em particular, tem sido o Estado-membro mais vocal na defesa de que operações humanitárias apenas servem para criar “um efeito “pull” indesejável”.²⁵⁶

Por outro lado, diversas organizações e instituições humanitárias têm criticado a tomada de decisão da mudança de cariz das missões marítimas, ao defender que o efeito “pull” não tem tido uma verdadeira influência na decisão dos migrantes e refugiados terem optado por se dirigirem para a Europa:

The detractors of this operation (Mare Nostrum) consider that it has had a pull factor effect, that is to say that the number of irregular migrants arriving by the Mediterranean Sea increased, because migrants think that the crossing is less risky than before since they hope to be rescued by Mare Nostrum. However, it should be noted that the rise in the number of migrants is mainly the consequence of the current international situation, and especially of the worsening of crisis in countries of origin and transit such as Iraq, Eritrea, Libya, Palestine or Syria. Therefore, the vast

²⁵⁶Lizzie Davies, Arthur Neslen. 2014. “Italy: end of ongoing sea rescue mission ‘puts thousands at risk’” The Guardian, 31 de Outubro de 2014.
<https://www.theguardian.com/world/2014/oct/31/italy-sea-mission-thousands-risk>.

majority of the people rescued were likely to be eligible for international protection.²⁵⁷

Deve-se recordar ainda, como foi mencionado anteriormente, que o número de refugiados que morre na travessia do mar Mediterrâneo tem aumentado proporcionalmente.

3.8 Refugiados na opinião pública dos europeus

Segundo um estudo europeu do *think tank* “Pew Research Center”, 59% dos inquiridos mostram receio que o acolhimento de refugiados nos seus países aumente as probabilidades da ocorrência de atos terroristas domésticos²⁵⁸. O mesmo estudo indica que indivíduos com uma visão à partida negativa de muçulmanos estão bastante mais preocupados com refugiados que aqueles que não tenham visões negativas quanto à religião islâmica.²⁵⁹ O estudo refere que a maioria dos inquiridos da Grécia (63%) e da Itália (53%) - dois dos países mais afetados pela crise migratória – acreditam que a diversidade torna os seus países um “sítio pior para se viver”. Em outros países, a opinião foi a contrária. Por outro lado, a única questão que obteve verdadeiro consenso, a nível dos inquiridos de todos os países onde o estudo foi conduzido, foi se a União Europeia

²⁵⁷Aehd, Compte. 2014. “*The new European operation Frontex Plus/Triton: an operation with differing objectives and more limited means than the Mare Nostrum operation*” AEDH, 13 de Outubro de 2014. <http://www.aedh.eu/en/the-new-european-operation-frontex-plustriton-an-operation-with-differing-objectives-and-more-limited-means-than-the-mare-nostrum-operation/>.

²⁵⁸Poushter, Jacob. 2016. “*European opinions of the refugee crisis in 5 charts*” Pew Research Center, 16 de Setembro de 2016. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>.

²⁵⁹ Ver nota anterior.

estava a lidar corretamente com a crise migratória e com o tratamento de refugiados – a vasta maioria respondeu que não.²⁶⁰

É curioso reparar que nada uniu mais a opinião dos inquiridos que a concordância em torno da ineficácia aparente por parte da União Europeia em lidar com a crise migratória. O futuro financeiro e económico é uma das preocupações principais dos europeus, conforme indica um outro estudo da Pew Research Center, que aponta que as pessoas dos países africanos, asiáticos e da América latina pensam que as gerações futuras estarão em melhores condições económicas que as gerações presentes. No resto do Mundo Ocidental, concretamente nos Estados Unidos da América (60%) e Europa (64%), os cidadãos são mais pessimistas quanto ao Futuro das próximas gerações.²⁶¹

Ainda assim, o terrorismo constitui a principal preocupação dos cidadãos da União Europeia. Num outro estudo da organização Pew Research Center, conduzido em dez Estados-membro da União Europeia, a maioria dos inquiridos de nove Estados-membro acreditam que o Estado Islâmico merece mais inquietação que as alterações climáticas, as crises económicas globais, potenciais ataques cibernéticos e a crise migratória.²⁶²

Por outro lado, parece existir a ideia de que embora a maioria dos europeus estejam preocupados com a situação dos migrantes e refugiados, não quer dizer que sejam necessariamente contra a sua vinda e contra o seu acolhimento. Parece ainda não existir uma ideia clara de que os habitantes da União Europeia se estejam a tornar cada vez mais

²⁶⁰ Poushter, Jacob. 2016. “*European opinions of the refugee crisis in 5 charts*” Pew Research Center, 16 de Setembro de 2016. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>.

²⁶¹ Wike, Richard. 2016. “*4 factors driving anti-establishment sentiment in Europe*” Pew Research Center, 6 de Dezembro de 2016. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/12/06/4-factors-driving-anti-establishment-sentiment-in-europe/>.

²⁶² Bruce Stokes, Richard Wike, Jacob Poushter. 2016. “*Europeans see ISIS, climate change as most serious threats*” Pew Research Center, 13 de Junho de 2016. <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-see-isis-climate-change-as-most-serious-threats/>.

negativos em relação à temática da imigração – mesmo em países que possuem grandes níveis de imigração. No entanto, existem provas que os cidadãos dos países desejam mais controlo migratório sempre que os níveis de imigração aumentam. O British Social Attitudes Survey (2017) comparou resultados de 2002 até 2014 quanto à opinião de habitantes do Reino Unido sobre imigração, concluindo que, na verdade, tem existido um acréscimo quanto aos indivíduos que acreditam nos benefícios da imigração:

In 2002 the proportion believing immigration was bad for the economy outweighed those who thought it good by 16 percentage points. By 2014 this had changed, to the extent that the proportion with a positive view of its impact was 4 points ahead.²⁶³

Ou seja, a opinião pública sobre a imigração não se tem tornado, regra geral, mais negativa. No entanto tem-se tornado mais polarizada. Fatores como idade, educação, classe social e tradição migratória nacional traduzem-se numa apreciação positiva ou negativa quanto a políticas migratórias inclusivas:

The young, the highly educated, the middle class and those with migrant heritage tend to be more positive about migration. By contrast, the old, those with few or no qualifications, the working class and those without any migrant heritage tend to be more negative.²⁶⁴

Deve-se ainda chamar a atenção de que não existem ainda estudos exatos que mostrem como evoluiu as perceções, desejos e receios da população europeia face à evolução da crise migratória nos últimos anos.

²⁶³British Social Attitudes. 2014. “*How attitudes in the UK compare with Europe*” British Social Attitudes, pág. 2. http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/39148/bsa34_immigration_final.pdf.

²⁶⁴Ford, Rob. 2017. “*Attitudes towards immigration in Europe: myths and realities*” European Social Survey, 19 de Junho de 2017, pág. 10. https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/IE_Handout_FINAL.pdf.

3.9 A integração de Migrantes e Refugiados

Parece existir uma relação simbiótica entre a opinião pública e a criação de nova legislação em Estados democráticos. Tendo em conta que Democracia, etimologicamente, significa “governo do povo”, é natural que o Poder político tenha por objetivo a satisfação dos desejos e a proteção dos receios dos seus cidadãos. Assim sendo, foi através dessa mecânica que nasceu a *Policy Responsiveness Theory*.

Esta teoria explica que o Poder Político tem sempre em conta as preferências da opinião pública quando cria legislação. No caso da União Europeia, a organização tem em conta a opinião pública dos seus cidadãos na hora de criar ou mudar legislação acerca de políticas integracionistas e migratórias. A resposta da opinião pública irá depender da eficácia em como o Poder Político ter (ou não) resolvido os problemas que afligem o território que governa. Em eleições nacionais, por exemplo, tal se traduzirá em votos eleitorais ou, por outro lado, em protestos e falta de apoio.

Sendo que a opinião pública e a criação de nova legislação conseguem influenciar-se mutuamente ao ponto de qualquer uma conseguir mudar a outra, existem dois tipos de círculos que podem originar dependendo do quão inclusiva ou restritiva é uma política integracionista. Caso essa política seja inclusiva o ciclo será virtuoso, ao passo que caso a política seja restritiva o ciclo será vicioso. Esta teoria é importante quando verificamos que a própria consegue oferecer explicações para o porquê de migrantes e refugiados serem tratados de forma diferente em países diferentes.

No estudo “Do integration policies relate to economic and cultural threat perceptions? A comparative study in Europe” conseguimos encontrar uma correlação entre políticas de integração e perceções da opinião pública. Segundo o estudo:

The outcomes of the analysis reveal that respondents living in a country with more-inclusive integration policies – more specifically, policies aimed at labour market access and political participation – display lower perceptions of economic threat.²⁶⁵

Assim sendo, países onde existem políticas de integração inclusivas têm, por norma, valores mais baixos de atitudes negativas por parte da população aos migrantes e refugiados.

No “Migrant Integration Policy Index” (MIPEX) consegue-se observar que em países que são menos inclusivos no que diz respeito às políticas de integração, existe uma perceção geralmente negativa por parte da população aos migrantes e refugiados. É o caso de países como Hungria, Chipre, Lituânia, Eslováquia, Bulgária, Áustria, Malta, Grécia, entre outros, que além de terem políticas pouco integracionistas no que diz respeito à migração, também possuem valores mais altos no que diz respeito a perceções negativas em torno de migrantes e refugiados.²⁶⁶ Por outro lado, países como Suécia, Portugal, Finlândia, Noruega, Holanda, Espanha, entre outros, possuem políticas integracionistas favoráveis a migrantes e refugiados e inclusivamente perceções positivas em torno de migrantes e refugiados.²⁶⁷ Existem vários fatores ao nível pessoal de como um indivíduo percebe refugiados e migrantes. Ainda assim, parece claro que existe um ciclo bastante definido em que políticas migratórias mais inclusivas se correlacionam com opinião pública positiva para com migrantes e refugiados.

²⁶⁵Marie-Sophie Callens, Bart Meuleman. 2016. “Do integration policies relate to economic and cultural threat perceptions? A comparative study in Europe” SAGE Journals, 29 de Agosto de 2016. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020715216665437>.

²⁶⁶MIPEX. 2015. “International Key Findings” MIPEX. <http://www.mipex.eu/key-findings>.

²⁶⁷MIPEX. 2015. “International Key Findings” MIPEX. <http://www.mipex.eu/key-findings>.

Capítulo IV - As Consequências da Crise Migratória na União Europeia

A Síria é a maior crise humanitária e de refugiados na nossa Era

-Filippo Grandi, Alto Representante das Nações Unidas para os Refugiados²⁶⁸

Após ter contextualizado de onde e como vêm os migrantes e refugiados que têm chegado à União Europeia e quais as forças que têm influenciado as escolhas destes, é altura de observar como é que os vários atores envolvidos nesta crise migratória, nomeadamente os Estados-membro e a própria União Europeia, têm tentado solucionar os efeitos mais negativos da massiva imigração que se tem verificado no solo europeu.

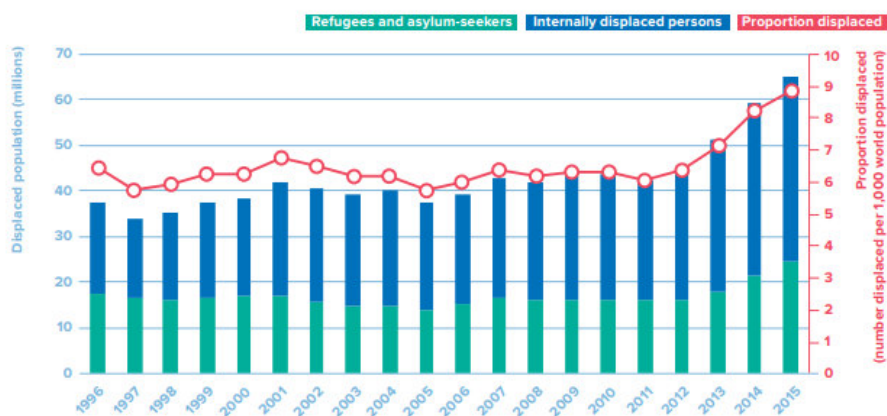
Como foi visto, a crise migratória representa um dos maiores desafios à União Europeia desde a sua criação e afigura-se ainda como uma das maiores tragédias humanitárias a assolar o continente europeu desde o final da Segunda Guerra Mundial em 1945. Viu-se ainda que desde o início da guerra civil na Síria, a crise provocou a fuga de cerca de 4.8 milhões sírios para os países vizinhos, enquanto perto de 6.6 milhões de sírios ainda se encontram deslocados dentro do seu próprio país. Se tivermos em conta os números totais anteriores de refugiados internos e externos, e atentarmos que a população Síria antes da Guerra era cerca de 20 milhões, rapidamente se conclui os efeitos absolutamente devastadores que o conflito provocou no país. Aliás, e de acordo com várias organizações humanitárias como a Amnistia Internacional, “o conflito sírio provocou a maior emergência humanitária dos nossos tempos”, provocando a “fuga de cerca de 11.6 milhões de pessoas das suas casas”.²⁶⁹ Como anteriormente se explicou,

²⁶⁸United Nations. 2016. “Syria conflict at 5 years: the biggest refugee and displacement crisis of our time demands a huge surge in solidarity” United Nations High Commissioner for Refugees, 15 de Março de 2016. <http://www.unhcr.org/afr/news/press/2016/3/56e6e3249/syria-conflict-5-years-biggest-refugee-displacement-crisis-time-demands.html>.

²⁶⁹Amnesty International. 2018. “Syria: The biggest humanitarian crisis of our time” Amnesty International. <https://www.amnesty.org.nz/take-action/syria-crisis>.

embora as consequências da crise se têm manifestado no continente europeu, a tragédia tem o seu centro no Médio Oriente e afligindo também o continente africano e asiático.

É necessário portanto ter em conta que a crise migratória atual não é só um desafio para a União Europeia e não influenciou apenas as políticas migratória e de asilo da organização regional europeia. A crise migratória influenciou e alterou a perspetiva que o mundo ocidental possui acerca da questão dos refugiados, sobretudo na perspectiva do crescimento acentuado dos números, como podemos ver no quadro que se segue, da autoria do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados:



270

Segundo o estudo “Global Trends: Forced Displacement in 2015” da autoria do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados:

Since 2011, when UNHCR announced a new record of 42.5 million forcibly displaced people globally, these numbers have risen sharply each year, from 45.2 million in 2012 to 51.2 million in 2013 and 59.5 million in 2014. This is an increase of more than 50 per cent in five years²⁷¹

²⁷⁰United Nations High Commissioner for Refugees. 2016. “Global Trends: Forced Displacement in 2015” United Nations High Commissioner for Refugees, 20 de Junho de 2016, p. 6. <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>.

²⁷¹United Nations High Commissioner for Refugees. 2016. “Global Trends: Forced Displacement in 2015” United Nations High Commissioner for Refugees, 20 de Junho de 2016, p. 5. <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>.

Conseguimos observar como as crises migratórias têm aumentado e subsequentemente agravado os números de pessoas deslocadas, tanto internamente como externamente, na Europa e no mundo. No entanto, a situação antes da crise migratória atual já era grave. Apesar da crise migratória e as suas consequências na União Europeia fizeram levantar vozes de indignação por parte de alguns líderes europeus, a verdade é que outras regiões do mundo têm estado em igual ou mesmo pior situação que a Europa. Segundo o mesmo estudo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados anteriormente mencionado, estimava-se que em 2015, 54% de todos os refugiados do mundo vinham de apenas três países: Síria, Afeganistão e Somália.²⁷² Em 2017, os principais países “produtores” de refugiados eram a Síria, Afeganistão, Nigéria, Sudão do Sul e Somália.²⁷³

A crise migratória marcou a História da evolução da Política de Asilo e de migração da União Europeia porque mostrou as debilidades e fraquezas da mesma. Nas palavras do vice-presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans:

The refugee crisis has shown the weaknesses in our Common European Asylum System. Let there be no doubt: those who need protection must continue to receive it, and they should not have to put their lives in the hands of people smugglers. But the current system is not sustainable. Different national approaches have fuelled asylum shopping and irregular migration, while we have seen in the ongoing crisis that the Dublin rules have placed too much responsibility on just a few Member States. In the immediate term we have to apply the existing law to stabilise the situation. Beyond that, we need a sustainable system for the future, based on common rules, a fairer sharing of responsibility, and safe legal channels for those who need protection to get it in the EU.²⁷⁴

²⁷²United Nations High Commissioner for Refugees. 2016. “Global Trends: Forced Displacement in 2015” United Nations High Commissioner for Refugees, 20 de Junho de 2016, p. 3. <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>.

²⁷³Chris Huber. 2018. “Forced to flee: Top 5 countries refugees are coming from” World Vision, 27 Fevereiro de 2018. <https://www.worldvision.org/refugees-news-stories/forced-flee-top-5-countries-refugees>.

²⁷⁴European Commission. 2016. “Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe” European Commission, 6 Abril de 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_en.htm.

Este capítulo propõe-se a responder à questão que deu o mote desta dissertação: de que maneira é que a crise migratória obrigou a União Europeia a adaptar a sua política de asilo e como é que os vários atores – Estados-membro e União Europeia – lidaram com os desafios originados pela crise migratória. Como vimos no segundo capítulo, o clima no período após a segunda guerra mundial foi fulcral à criação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967). Vimos ainda que a crise atual é das piores, senão mesmo a pior crise no pós-Segunda Guerra Mundial. Assim, como é que a União Europeia tem respondido para solucionar os diferentes desafios que emergiram com a crise migratória? Tem existido uma estratégia comum a todos os Estados-membros de modo a unirem os seus esforços? Será que é altura para uma nova regulação de Dublin? Que cenário é que a União Europeia enfrenta com as lições da crise migratória atual?

4.1 Uma Política de Asilo Comum (?)

Como foi discutido em capítulos anteriores, não foi a primeira vez que a União Europeia foi atingida por uma crise migratória. Interessa dizer que também não foi a primeira vez que a União Europeia sofreu com a falta de mecanismos e estrutura que acabou por ter consequências negativas por causa de situações de crises migratórias.

Consegue-se estabelecer um paralelo imediato entre as crises migratórias do passado, particularmente a crise da Jugoslávia²⁷⁵ na década de 90, e a crise migratória atual. Na crise da Jugoslávia, representantes de Organizações Internacionais e chefes de

²⁷⁵A crise da Jugoslávia originou nos conflitos que começaram a aparecer na região no início da década de 90. A guerra foi marcada ainda por limpezas étnicas que resultaram em diversos julgamentos de crimes contra a humanidade.

governo declararam como a situação nos países hospedeiros tinha-se degradado, começava a ser insustentável e como a situação vivida pelos refugiados e migrantes era inaceitável. A então Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados, Sadako Ogata, numa tentativa de estimular os governos europeus a encontrar soluções para a crise migratória na Jugoslávia, disse:

The burden on the host countries is becoming unbearable (...) the plight of the displaced is increasingly desperate (...) The vast majority of these refugees have been brutally driven from their homes by a reprehensible practice known as 'ethnic cleansing'.²⁷⁶

Hoje, 25 anos depois da crise migratória na Jugoslávia, em declarações acerca das fatalidades de crianças na tentativa de atravessar com as suas famílias o Mar Mediterrâneo para escapar aos conflitos nos seus países, Filippo Grandi, tal como a sua antecessora se pronunciou no passado, afirmou:

These tragic deaths in the Mediterranean are unbearable and must stop (...) As many of the children and adults who have died were trying to join relatives in Europe, organising ways for people to travel legally and safely, through resettlement and family reunion programmes for example, should be an absolute priority if we want to reduce the death toll. (Paterson, 2016)²⁷⁷.

No passado, tal como atualmente, a responsabilidade de partilhar esforços entre Estados-membro era desigual. Na crise migratória da Jugoslávia, Estados-membro diferentes tinham formas distintas de visar o problema:

However, by far the strongest motivational factor was the uneven distribution of these mass influxes. Germany alone coped with 80 per cent of all EU applications. In 1992, Germany and Austria received 450,000

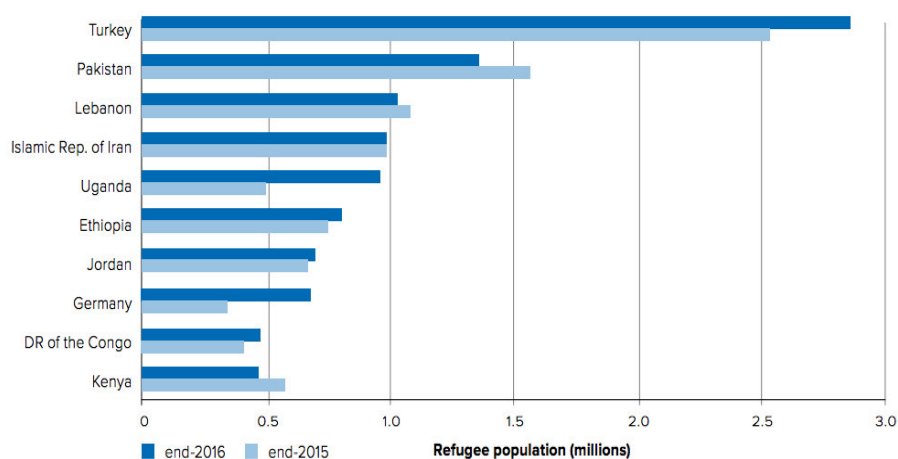
²⁷⁶Henry Kamm. 1992. "Yugoslav Refugee Crisis Europe's Worst Since 40's" New York Times, 24 Julho 1992. <https://www.nytimes.com/1992/07/24/world/yugoslav-refugee-crisis-europe-s-worst-since-40-s.html>.

²⁷⁷Kirsteen Paterson. 2016. "UN High Commissioner for Refugees calls for an end to child deaths at sea" The National, 20 Fevereiro 2016. http://www.thenational.scot/world/14861920.UN_High_Commissioner_for_Refugees_calls_for_an_end_to_child_deaths_at_sea/

refugees from former Yugoslavia, the Nordic countries 110,000 and Spain, Italy, France, and Great Britain together only 55,000.²⁷⁸

Tal situação parece repetir-se no presente com os Estados-membro a atuarem de maneiras distintas uns dos outros, apesar de, no segundo capítulo, ter-se observado como o Acordo de Schengen e a Regulação de Dublin apresentavam-se como os principais pilares da Política de Asilo europeia e termos visto como a matéria de asilo evoluiu de uma cooperação intergovernamental entre Estados-membro para uma competência supranacional da União Europeia com o Tratado de Amesterdão (1999).

Por outro lado ainda, os números da crise migratória atual demonstram como novamente existe uma repartição de responsabilidades desnivelada entre os Estados-membro, tal como aconteceu na crise da Jugoslávia.



279

No gráfico anterior, da autoria do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, dos dez países com as maiores populações de refugiados, o único “representante” da União Europeia é a Alemanha. Observou-se anteriormente que a Alemanha, na crise da Jugoslávia, deu conta de 80% de todos os pedidos de asilo e que

²⁷⁸ Boccardi, 2002, p. 112.

²⁷⁹ United Nations High Commissioner for Refugees. 2017. “Global Trends: Forced Displacement in 2016” United Nations High Commissioner for Refugees, 19 de Junho de 2017, p. 15. <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>.

Espanha, Itália, França e Grã-Bretanha conjuntamente deram conta de um número muitíssimo menor. Ora, como é possível observar-se no gráfico anterior, parece repetir-se a distribuição desnivelada de responsabilidades entre Estados-membro. Parece ainda que foi a Alemanha a acarretar a maior percentagem de pedidos de asilo entre todos os Estados-membro, tanto na crise da Jugoslávia como também na crise migratória atual.

Tal como aconteceu na crise da Jugoslávia, parece não existir um plano que seja conduzido de maneira uniforme por todos e para todos os Estados-membro da União Europeia. As consequências de Estados-membro com maiores populações (como a Hungria, Polónia, Reino Unido) rejeitarem o acolhimento de refugiados parece conduzir a um efeito “bola de neve” que resulta nos restantes Estados-membro em não se preocuparem em receber refugiados. Num artigo do *Think Tank* European Council on Foreign Relations, Susi Dennison comenta que:

At the moment, the refusal of certain larger EU states (the UK first among them) to play a role in relocating refugees from the EU’s external border countries is providing cover for other states refusing to participate at all. Showing that all states are playing a role would take away the excuse for some not doing anything, and reintroduce a sense that the EU’s members are in this together.²⁸⁰

4.1.2 Burden Sharing

Parece não existir evidência que prove que a União Europeia aprendeu com as crises migratórias e erros do passado, particularmente com a crise da Jugoslávia. Face à carência de espírito comunitário na hora de existir entreadjudada entre os Estados-membro

²⁸⁰Susi Dennison. 2016. “A new deal on EU burden-sharing” European Council on Foreign Relations, 3 Março de 2016. http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_new_deal_on_eu_burden_sharing.

da União Europeia em relação à crise migratória da década de 90, a Comissão Europeia emitiu vários relatórios onde expôs a falta de interesse dos Estados-membros em criar um sistema eficaz de *burden sharing*.²⁸¹

O termo *burden sharing* remete para um princípio em que os Estados-membro devem partilhar encargos e teve a sua génese com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. No preâmbulo da Convenção lê-se que:

...Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional...²⁸²

De acordo com Christina Boswell, do Migration Policy Institute²⁸³, a citação acima começou por ser interpretada de duas maneiras de ação distintas:

The first has been providing financial assistance for countries of asylum—usually less-developed states—to help them with the care and maintenance of refugees, mainly through funding the activities of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in countries of asylum. The second type of action has involved what might be termed "physical" as opposed to financial burden-sharing: i.e., the dispersal of refugees among states. This type of "resettlement" approach was adopted to deal with the refugee crisis triggered by the Hungarian uprising in 1956, those fleeing Chile after the Pinochet coup in 1973, or schemes for resettlement of Vietnamese refugees from 1979 onwards.²⁸⁴

²⁸¹European Commission. 1994. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Migration and Asylum policies" European Union Publications, 23 Fevereiro de 1994.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b67c4d84-8fa9-4226-b284-40462b44f36e/language-en>.

²⁸²Nações Unidas. 1951. "Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados" Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 28 Julho de 1951, p. 1.

http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.

²⁸³O Migration Policy Institute é um think tank sediado nos Estados Unidos da América, cuja missão é a análise do movimento das populações em todo o mundo.

²⁸⁴Christina Boswell. 2003. "Burden-sharing in the New Age of Immigration" Migration Policy Institute, 1 Novembro de 2003. <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>.

Seja a providenciar apoio financeiro a Estados mais pobres do ponto de vista económico ou seja a reassentar refugiados pelos Estados mais desenvolvidos, a Convenção de 1951 chamava a atenção para a necessidade da promoção da solidariedade entre Estados que recebiam refugiados. De acordo com Christina Boswell é derivado destas duas formas distintas de ação que o *burden sharing* é executado.

Na década de 90 começou a existir na Europa um debate mais politizado sobre qual a melhor forma de auxiliar os refugiados: se contribuindo financeiramente a Estados mais pobres (normalmente os Estados do hemisfério sul no mundo) ou serem os Estados desenvolvidos a auxiliarem com o reassentamento de refugiados. Em 1994 a Alemanha propôs um sistema de reassentamento pelos Estados-membro da União Europeia, baseado em critérios de população, produto interno bruto e tamanho de território.²⁸⁵ Apesar do projeto ter sido rejeitado, uma versão semelhante acabou por passar, nomeadamente no que dizia respeito à legislação europeia acerca da proteção temporária. Esta legislação, apesar de diferente da proposta alemã, pedia que a responsabilidade de proteger refugiados fosse “partilhada de forma equilibrada, num espírito de solidariedade”.²⁸⁶

Como foi discutido em capítulos anteriores, vários mecanismos foram sendo criados de maneira a providenciar auxílio aos refugiados. Num dos comunicados da União Europeia, intitulado “Commission Communication on asylum and immigration policies” (1994), recomendou-se a “harmonização e integração das políticas nacionais migratórias e de asilo na política externa da União Europeia”, ou ainda a “instituição de esquemas temporários de proteção e de sistemas de monitorização em situações de influxos

²⁸⁵Christina Boswell. 2003. “Burden-sharing in the New Age of Immigration” Migration Policy Institute, 1 Novembro de 2003. <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>.

²⁸⁶Ver nota anterior.

migratórios em massa para partilhar a carga de refugiados”.²⁸⁷ No entanto as recomendações não viriam a ser recebidas com entusiasmo por parte dos Estados-membro da União Europeia, onde alguns se opuseram mesmo aos planos da Comissão Europeia:

This proposal was strongly opposed at the time by interior member states who were dealing with significantly smaller numbers of refugees and which, according to the plan, would have to substantially increase their refugee intake. It was a sad display of extreme lack of Community solidarity.²⁸⁸

No que toca ao conceito de *burden sharing*, este influenciou a criação de mecanismos como o Fundo Europeu para os Refugiados (1997) que providencia assistência financeira a Estados-membro que recebam grandes quantidades de refugiados. Em 2000, o Programa de Evacuação de Kosovo foi também criado como sendo uma tentativa de promover o *burden sharing* entre Estados-membro que recebiam refugiados kosovares, apesar de serem baseados em quotas unilaterais, ao invés da proposta alemã mencionada no parágrafo anterior.²⁸⁹

Como se fez menção no capítulo II, o Common European Asylum System foi instaurado no Tratado de Amesterdão (1997). Foi também no mesmo tratado que, segundo Christina Boswell, foi codificado o objetivo dos Estados-membro abraçarem o *burden sharing*.²⁹⁰

²⁸⁷European Commission. 1994. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Migration and Asylum policies” European Union Publications, 23 Fevereiro de 1994.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b67c4d84-8fa9-4226-b284-40462b44f36e/language-en>.

²⁸⁸Boccardi, 2002, p. 113.

²⁸⁹Christina Boswell. 2003. “Burden-sharing in the New Age of Immigration” Migration Policy Institute, 1 Novembro de 2003. <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>.

²⁹⁰Ver nota anterior.

No entanto, a primeira experiência com o sistema de quotas para tentar repartir a responsabilidade entre os Estados-membro que recebiam os fluxos massivos²⁹¹, provenientes da crise no Kosovo em 1998, ficou bastante aquém das expectativas:

Both Resolutions were put on the test during the Kosovo crisis. Although the emergency mechanism provided by the 1996 Resolution was correctly started, it proved impossible to achieve any consensus on refugee quotas. This led to undignified ‘squabbles’ among Member States, proving once more that a far TP framework was urgently needed. The delays in approving this framework were a very clear indicator of the lack of consensus on the matter.²⁹²

A partir de 2000, começaram a existir discussões e propostas que passavam por criar “áreas seguras” ou “zonas de proteção” nas regiões dos países de origem de refugiados. Esta nova ideia originou muitas críticas principalmente por parte de organizações humanitárias. Segundo Christina Boswell:

The most frequent criticism of these proposals for reception in the region is that they would dilute European states' commitment to refugee protection by making it more difficult for refugees to gain access to these countries. But critics have also been concerned that acting on such proposals will have the effect of shifting more responsibility for reception of refugees onto countries less equipped to deal with it. Thus, many have argued that this sounds more like "shifting" than "sharing." It is a more-or-less blatant attempt to off-load politically sensitive problems onto developing countries.²⁹³

Estes tipos de críticas, que começaram a aparecer na primeira década de 2000, repetiram-se constantemente na atual crise migratória. Várias organizações, que já vimos anteriormente, criticaram a falta de preocupação por parte da União Europeia e dos seus Estados-membro para com o bem-estar dos refugiados nos países que fazem fronteira com a União Europeia. Recordemos, por exemplo, como anteriormente se viu, a falta de

²⁹¹Conhecido como “rapid response mechanism”.

²⁹²Boccardi, 2002, p. 114

²⁹³ Christina Boswell. 2003. “Burden-sharing in the New Age of Immigration” Migration Policy Institute, 1 Novembro de 2003. <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>.

condições básicas que muitos refugiados e migrantes sentem na Líbia, à espera de conseguirem retomar ou seguir viagem para os Estados-membro da União Europeia.²⁹⁴

Parece assim existir uma correlação ou até mesmo um paralelismo entre a atitude para com o acolhimento de refugiados por parte dos Estados-membro nas crises migratórias anteriores (como a crise da Jugoslávia ou a crise do Kosovo) e a atitude dos mesmos atores com a atual crise migratória. Assim como aconteceu com os planos tecidos da União Europeia nos anos 90, atualmente parece existir novamente uma recusa por parte dos governos nacionais em seguirem os planos que vão sendo feitos de maneira a tentar amenizar os efeitos negativos da crise migratória nos seus territórios nacionais.

Contudo, nem todos os Estados-membro da União Europeia têm tido uma atitude homogénea no que diz respeito ao acolhimento de refugiados.

4.2 Quais as escolhas dos Estados-membro?

Como vimos anteriormente, os Estados-membro da União Europeia não seguiram uma linha de ação comum. Tendo em conta que a organização é composta por 28 Estados, e assim, 28 políticas de migração e de asilo diferentes, irei distribuir por três subcapítulos o tipo de ação que cada Estado-membro seguiu para lidar com a atual crise migratória, tendo por base ainda a aceitação ou recusa em participarem no Plano de Quotas de 2015 da União Europeia. Dar-se-á ainda o exemplo de um Estado-membro para explicar cada categoria.

²⁹⁴ Kenneth Roth. 2017. “Libya – Events of 2016” Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/libya>.

4.2.1 Uma Política de “Porta Fechada”

A primeira categoria é representada pela Hungria e os Estados-membro que se recusam a seguir o Plano de Quotas de 2015 da União Europeia. A categoria é representada pela Hungria já que é o país que foi mais vocal em relação ao Plano de Quotas e também em relação aos refugiados e migrantes, em geral.

Como foi discutido anteriormente, uma das principais formas através da qual a União Europeia tenciona combater a migração ilegal e tentar proporcionar uma solução à falta de condições dos refugiados que entraram no território europeu, foi através do Plano de Quotas de 2015.²⁹⁵ Em 22 de Setembro de 2015, o plano seria aprovado, apesar dos votos contra da Hungria, Eslováquia, Roménia e da República Checa. A Polónia, embora tenha votado a favor do plano, insere-se nesta categoria já que, até à data, não recebeu nenhum refugiado que foi proposto no plano. Deve-se chamar a atenção para o facto de que República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia englobam uma aliança política e cultural conhecida como “Grupo de Visegrád”.²⁹⁶

Assim, os países anteriores pertencem a esta primeira categoria. A sua atitude, tanto a nível da sua política migratória nacional como mesmo a nível de discurso político, tem sido sempre contra qualquer ideia que conceba receber refugiados e migrantes. Entre as explicações oficiais destes países, contam-se acusações de que o plano de quotas não é adequado para responder à crise, expõe os Estados que recebem refugiados ao risco de

²⁹⁵ European Commission. 2015. “Refugee Crisis: European Commission takes decisive action” European Union, 9 Setembro de 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm.

²⁹⁶ Visegrad Group. 2018. “About the Visegrad Group” Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/about>.

terrorismo e que, além disso, os refugiados representam uma ameaça às suas “sociedades homogéneas”.²⁹⁷

Deve-se ainda recordar que a Hungria é dos principais Estados-membro, a par da Itália e da Grécia, que está mais exposta à entrada de refugiados devido à sua posição geográfica, colocando o seu território nacional no meio das rotas que os migrantes e refugiados utilizam para chegar à Europa Ocidental. Ainda assim, as críticas por parte da Hungria parecem ser desajustadas, como iremos ver de seguida.

O clima de choque entre Estados-membro e União Europeia acentuou-se quando a Hungria e a Eslováquia (apoiados pela Polónia) fizeram chegar uma queixa formal ao Tribunal de Justiça da União Europeia contra o plano de quotas de 2015. As queixas foram recusadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em 2017, que lembrou na sua decisão que a Hungria era, no começo do plano, um Estado beneficiário do mesmo:

Hungary stated at those meetings that it rejected the notion of being classified as a ‘frontline Member State’ and that it did not wish to be among the Member States benefiting from relocation as were Italy and Greece. Accordingly, in the final version of the proposal, all reference to Hungary as a beneficiary Member State, including in the title of the proposal, was deleted. Likewise, Annex III to the Commission’s initial proposal, concerning the distribution of 54 000 applicants for international protection whom it had initially been planned to relocate from Hungary was deleted. On the other hand, Hungary was included in Annexes I and II as a Member State of relocation of applicants for international protection from Italy and Greece respectively and allocations were therefore attributed to it in those annexes.²⁹⁸

²⁹⁷ BBC. 2017. “Europe migrant crisis: EU court rejects quota challenge” BBC News, 6 Setembro de 2017. <http://www.bbc.com/news/world-europe-41172638>.

²⁹⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia. 2017. “Judgment of the Court” Tribunal de Justiça da União Europeia, 6 Setembro de 2017.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54920cc3d293645e18f79c9032e960bf7.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Se0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=493982>.

Ainda assim, a Hungria ainda não recebeu um único refugiado da Itália ou da Grécia, até Maio de 2017²⁹⁹.³⁰⁰ Várias organizações humanitárias têm sistematicamente acusado a Hungria (assim como outros países de Leste) de violar determinados Direitos Humanos. Numa dessas acusações, está o facto do parlamento húngaro ter adotado alterações à lei nacional do país que permitem a detenção automática de migrantes e refugiados, mesmo em caso de serem requerentes de asilo à espera que os seus processos sejam concluídos. De acordo com a Amnistia Internacional:

These measures will even be applied to children, a flagrant violation of international and European law. It will also enable refugees to be forcibly returned to Serbia without due process. We are urging the EU to step up and show Hungary that such illegal and deeply inhumane measures have consequences. Dumping all refugees and migrants into containers isn't a refugee policy - it's avoiding one.³⁰¹

Como forma de se mostrar inflexível, o governo de Viktor Orbán pediu à União Europeia 400 milhões de euros para a construção de uma nova cerca³⁰² na fronteira com a Sérvia, de maneira a impedir a entrada de indivíduos ilegais.³⁰³ Este valor monetário representa metade do custo total dessa mesma cerca. A resposta da Comissão Europeia foi de que além de “não promover o uso de cercas, recentemente tinham deitado a baixo muros na Europa”, numa alusão à queda do Muro de Berlim em 1989, depois de 28 anos de existência.³⁰⁴

²⁹⁹ A data corresponde à última comunicação oficial da Comissão Europeia quanto ao estado do programa de recolocação.

³⁰⁰ European Commission. 2017. “Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council” European Commission, 15 Novembro de 2017, p. 17. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

³⁰¹ Amnesty International. 2017. “Hungary: container camp bill is flagrant violation of international law” Amnesty International, 7 Março de 2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/hungary-container-camp-bill-is-flagrant-violation-of-international-law/>.

³⁰² A Hungria começou a construção de cercas em 2015. A última foi concluída em Abril de 2017.

³⁰³ Saim Saeed. 2017. “Hungary: We built a wall and the EU should pay for it” Politico, 31 Agosto de 2017. <https://www.politico.eu/article/hungary-we-built-a-wall-and-the-eu-should-pay-for-it/>

³⁰⁴ Saim Saeed. 2017. “Hungary: We built a wall and the EU should pay for it” Politico, 31 Agosto de 2017. <https://www.politico.eu/article/hungary-we-built-a-wall-and-the-eu-should-pay-for-it/>

Como foi visto no Capítulo I, estes Estados-membro aproximam-se de valores individualistas e preferem o modelo da cooperação intergovernamental ao invés de abraçarem o carácter supranacional da União Europeia. No que diz respeito ao *burden sharing*, não se pode afirmar que a Hungria tenha aceite a partilha de responsabilidades com os outros Estados-membro. Segundo Susi Dennison, do European Council on Foreign Relations, acerca de um dos princípios que deve ser tomado de maneira a reconceptualizar o *burden sharing* entre Estados-membros:

Each member state is playing their part. At the moment, the refusal of certain larger EU states (...) to play a role in relocating refugees from the EU's external border countries is providing cover for other states refusing to participate at all. Showing that all states are playing a role would take away the excuse for some not doing anything, and reintroduce a sense that the EU's members are in this together.³⁰⁵

Como já foi mencionado, de acordo com o Tribunal de Justiça da União Europeia, uma das razões quanto aos atrasos e percalços do plano de quotas de 2015, deve-se “à falta de cooperação de certos Estados-membros”, numa alusão clara a países como a Hungria, em que este apresenta-se como o mais vocal em manter uma política de asilo “à porta fechada”.³⁰⁶

³⁰⁵ Susi Dennison. 2016. “A new deal on EU burden-sharing” European Council on Foreign Relations, 3 Março de 2016.

http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_new_deal_on_eu_burden_sharing.

³⁰⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia. 2017. “Judgment of the Court” Tribunal de Justiça da União Europeia, 6 Setembro de 2017.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54920cc3d293645e18f79c9032e960bf7.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Se0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=493982>.

4.2.2 Uma Política de Porta Aberta

No sentido completamente oposto de Estados como a Hungria, a Alemanha “lidera” a categoria de Estados-membro que têm tentado lidar com a crise migratória através das soluções apresentadas pela Comissão Europeia. Não só isso, a Alemanha provou ser um dos países mais tolerantes em relação aos refugiados. Tal parece ser claro, quando recordamos que a chanceler Angela Merkel suspendeu a Convenção de Dublin, significando que os refugiados não teriam que ser enviados de volta ao primeiro país que entraram na União Europeia. A suspensão de um dos principais pilares da política de asilo da União Europeia foi acompanhada por um discurso televisivo na Alemanha, onde a chanceler declarou “wir schaffen das”³⁰⁷, em 31 de Agosto de 2015 e que seria constantemente repetida nos meses seguintes.³⁰⁸

De maneira a percebermos o contributo assinalável da Alemanha no acolhimento unilateral de refugiados, vamos comparar este país com outro grande Estado-membro da União Europeia como, por exemplo, o Reino Unido³⁰⁹.

Enquanto o Reino Unido, liderado pelo então primeiro-ministro David Cameron, comprometeu-se em 2015 a receber 20.000 refugiados até 2020³¹⁰, o país de Angela Merkel registou, só nos primeiros seis meses de 2015, cerca de 45.000 pedidos de asilo³¹¹.

³⁰⁷ “É possível”

³⁰⁸ Joyce Marie Mushaben. 2017. “Wir schaffen das! Angela Merkel and the European Refugee Crisis” Taylor and Francis Online, 29 de Novembro de 2017. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2017.1366988>.

³⁰⁹ O Reino Unido, à data da realização deste trabalho, é ainda um Estado-membro da União Europeia.

³¹⁰ BBC. 2015. “UK to accept 20,000 refugees from Syria by 2020” BBC News, 7 de Setembro de 2015. <http://www.bbc.com/news/uk-34171148>.

³¹¹ Allan Hall, John Lichfield. 2015. “Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a 'similar statement'” Independent, 24 Agosto de 2015. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html>

Apesar de existir uma diferença entre receber um refugiado e receber um pedido de asilo (que poderá ser recusado), é interessante ver como dois dos principais Estados-membro da União Europeia parecem acarretar responsabilidades de formas bem distintas no que toca ao acolhimento de refugiados.

A Suécia também está inserida nesta categoria já que se tem preocupado com a violação de Direitos Humanos que os refugiados têm vindo a sofrer, tendo em conta o que as ações deste país sugerem. A Suécia tem um historial de tolerância no que diz respeito ao acolhimento de refugiados. No final da Segunda Guerra Mundial, a Suécia compreendeu os benefícios em acolher refugiados, ao os integrar na sua economia e mercado de trabalho. De acordo com Mikael Byström e Pär Frohnert:

(...) in the 1930s refugees were seen as a burden, a threat to the labour market; during the war, the Swedish authorities realized that refugees were a useful workforce in sectors such as agriculture and forestry.³¹²

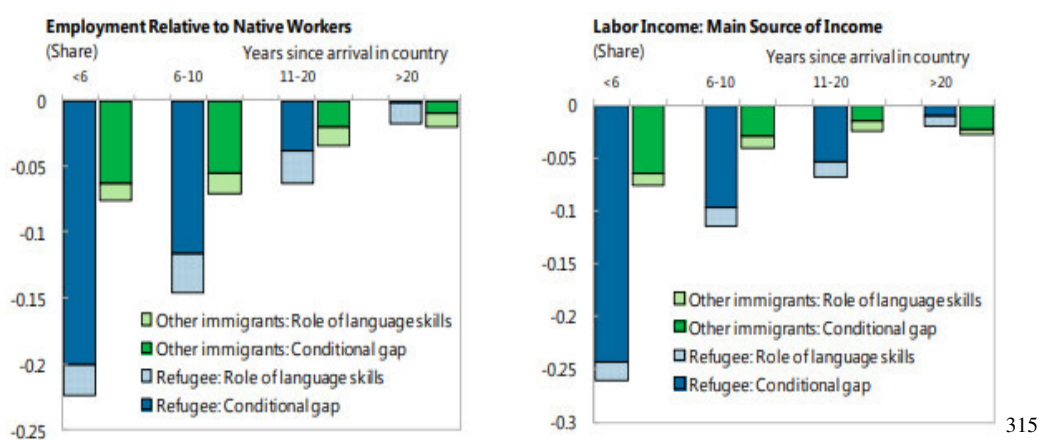
A Suécia, tal como a Alemanha e outros países, entendem que poderão existir benefícios económicos e sociais que o acolhimento de refugiados pode providenciar para as suas sociedades. Os benefícios económicos associados com a imigração podem ser considerados como um argumento a favor do acolhimento de refugiados por parte dos Estados-membro. Segundo o professor de Economia e Política Pública da universidade King's College de Londres, Jonathan Portes:

(...) the period of high immigration that began in 1997 and intensified in 2004 with the extension of free movement rights to the new member states of central and eastern Europe, is generally recognized as having a positive economic impact. It has resulted in a substantial increase in overall employment and hence GDP without any significant negative impacts on the employment prospects of the native-born.³¹³

³¹² Byström & Frohnert, 2013, p. 50.

³¹³ Jonathan Portes. 2017. "Immigration Is Good for Economic Growth. If Europe Gets It Right, Refugees Can Be Too" Huffington Post, 2017. https://www.huffingtonpost.com/jonathan-portes/economic-europe-refugees_b_8128288.html#.

Viu-se anteriormente no capítulo III como existem desafios para a integração de refugiados nos Estados-membro. Um dos desafios é que, como foi discutido, existe uma diferença assinalável entre a chegada a um país de um migrante económico à procura de melhores condições de vida e um refugiado que fugiu a um conflito armado. Um estudo do Fundo Monetário Internacional verificou que refugiados provenientes do Afeganistão, Eritreia, Irão, Iraque, Somália, Síria e de outros países da ex-Jugoslávia, encontram-se numa situação mais provável de encontrarem-se dependentes de benefícios estatais e encontrarem-se desempregados que outros imigrantes de outros países.³¹⁴ No entanto, como mostram os gráficos seguintes da autoria do mesmo estudo, conclui-se que quantos mais anos passam, o intervalo vai-se encurtando, chegando inclusive a um ponto em que os refugiados dependem menos do Estado e ficam numa situação menos provável de desemprego que outros migrantes.

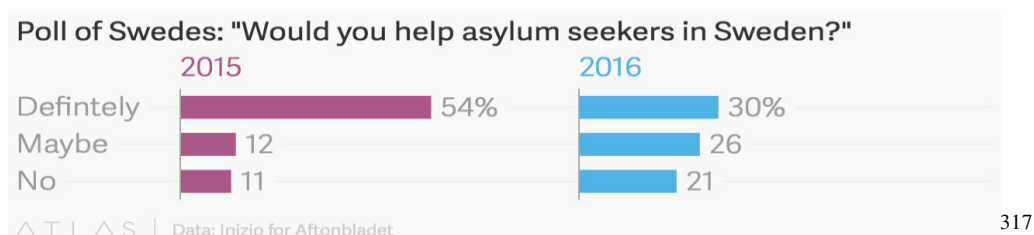


Ainda assim, e como foi tratado anteriormente no capítulo III, o acolhimento de refugiados trouxe alguma divisão na opinião pública dos cidadãos europeus. Mesmo em países historicamente preocupados com a segurança dos refugiados, o espírito solidário

³¹⁴ Shekar Aiyar, Bergljot Barkbu et al. 2016. “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges” International Monetary Fund, Janeiro 2016, p. 18. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>.

³¹⁵ Shekar Aiyar, Bergljot Barkbu et al. 2016. “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges” International Monetary Fund, Janeiro 2016, p. 18. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>.

tem vindo a registar algum decréscimo em determinados países como, por exemplo, a Suécia. Nesse país, o número de pessoas que estariam dispostas a receber refugiados decresceu, enquanto o número de pessoas que não quer receber refugiados aumentou, como podemos ver nos resultados de uma sondagem conduzida pelo jornal sueco Aftonbladet e recolhidos pelo Huffington Post.³¹⁶



Na Alemanha, em Novembro de 2017, o partido de extrema-direita *Alternative für Deutschland* (Alternativa para a Alemanha), que recentemente e pela primeira vez recebeu assentos no *Bundestag*, propôs a deportação de cerca de meio milhão de refugiados sírios situados na Alemanha, sob a ideia de que a guerra civil síria terminara.³¹⁸ No entanto, e como foi discutido no capítulo II, é dúbio afirmar que a guerra civil síria tenha terminado ou que o Estado Islâmico tenha sido derrotado, já que continuam-se a registar combates e conflito na região, mesmo após a declaração de vitória por parte do exército sírio:

Earlier on Thursday, Syria's army declared victory over Islamic State, saying its capture of the jihadists' last town in the country marked the collapse of their three-year, hardline reign in the region. However, fighting is continuing in many areas, the United Nations says, in a complex civil

³¹⁶ Aamna Mohdin. 2016. "Europe's Most Refugee-Friendly Country Is Growing Weary" Huffington Post, 9 Setembro de 2016. https://www.huffingtonpost.com/entry/sweden-growing-weary-of-refugees_us_57d05741e4b06a74c9f22347.

³¹⁷ Ver nota anterior.

³¹⁸ Riham Alkousaa. 2017. "Germany's far-right AfD calls for repatriation of Syrian refugees" Reuters, 9 Novembro de 2017. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-syria/germanys-far-right-afd-calls-for-repatriation-of-syrian-refugees-idUSKBN1D92QI>.

war in which millions have been killed or forced to flee their homes, many to neighboring countries or to Europe.³¹⁹

Ainda assim, os grupos de extrema-direita alemães, que encontram uma ligação política no partido *Alternative für Deutschland*, têm feito cerco às políticas do país e criticado o desempenho da chanceler Angela Merkel. Vários autores acreditam que a linguagem utilizada por Angela Merkel tenha mesmo beneficiado a extrema-direita.³²⁰ Este pedido de deportação de refugiados, por parte do partido de extrema-direita alemão, tem motivado a preocupação de várias organizações humanitárias. Além do perigo que pode constituir a deportação de pessoas para um país onde ainda existe uma organização terrorista bastante ativa, existe ainda o conflito entre as forças de Bashar al-Assad e as forças da oposição. Como foi explicitamente tratado no capítulo II, a deportação (refoulement) de refugiados é ilegal. Tal deportação violaria a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, nomeadamente o artigo 33, que, recordando, estipula:

No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.³²¹

Algo que pode ter impedido uma catástrofe humanitária maior que aquela que aconteceu na Europa foi o acolhimento unilateral de países como a Alemanha e a Suécia. Deve-se ainda chamar a atenção para o contributo de países como Portugal, que não possuindo o mesmo poderio financeiro e geográfico que outros Estados-membro da

³¹⁹ Riham Alkousaa. 2017. "Germany's far-right AfD calls for repatriation of Syrian refugees" Reuters, 9 Novembro de 2017. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-syria/germanys-far-right-afd-calls-for-repatriation-of-syrian-refugees-idUSKBN1D92QI>.

³²⁰ Janosch Delcker. 2016. "The phrase that haunts Angela Merkel" Politico, 23 Agosto de 2016. <https://www.politico.eu/article/the-phrase-that-haunts-angela-merkel/>.

³²¹ Nações Unidas. 1951. "Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados" Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 28 Julho de 1951, p. 15 e 16. http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.

União Europeia, excederam os planos de quotas compostos pela União Europeia em 2015:

While member states such as Hungary, Slovakia, Poland and the Czech Republic – known collectively as the Visegrad Four – sought to wreck the responsibility-sharing scheme, Portugal offered to exceed its quota (...) The commission’s original call was for Lisbon to receive 1,642 refugees, a total that has since risen to 2,951. Portugal replied with an offer to take 4,000 refugees, which it later revised upward to 10,000.³²²

Assim e independentemente das tensões que existem quanto aos sentimentos contra a imigração que parecem estar a aumentar nos países europeus, é de ressaltar que os países com uma política de “porta aberta” têm dado uma ajuda bastante preciosa aos países periféricos. Paradoxalmente a Hungria – sendo um desses países periféricos – tem tido uma política completamente oposta, como foi visto no subcapítulo anterior.

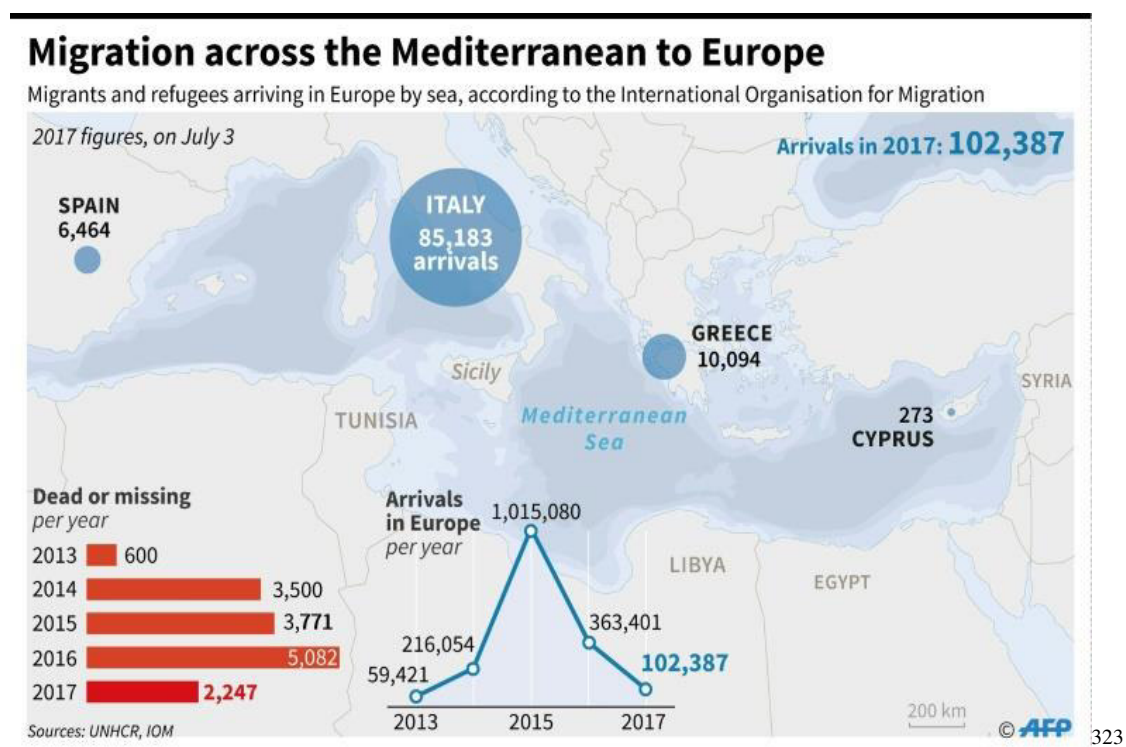
3.2.3 Não ser possível ter uma porta

Se temos observado países cujos governos têm trabalhado para amenizar os efeitos negativos da crise migratória e abraçado o princípio de *burden sharing* e outros que têm tentado esquivar por completo qualquer responsabilidade que possam ter no acolhimento de refugiados, existe ainda a categoria de países que inerentemente têm que lidar com a crise, independentemente dos desejos dos seus governos e população.

Como podemos ver no mapa seguinte da autoria do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, todos os países periféricos da União Europeia localizados nas

³²²Paulo Manuel Costa, Lúcio Sousa. 2017. “Portugal’s Openness to Refugees Makes Demographic and Economic Sense” Huffington Post, 10 Fevereiro 2017. <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/02/10/portugals-openness-to-refugees-makes-demographic-and-economic-sense>.

fronteiras do Mediterrâneo são destinações naturais para a entrada ilegal de migrantes, no seu percurso para os países mais ricos da União Europeia.



A Hungria poderia ser um dos países que teria um lugar neste subcapítulo. No entanto, como vimos anteriormente, foi o país mais crítico contra o Plano de Quotas de 2015. Paradoxalmente, o plano de quotas tinha o objetivo de auxiliar os “Estados-membro da linha da frente”, onde constavam a Itália, Grécia e Hungria. Relembrando a decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia:

Hungary stated at those meetings that it rejected the notion of being classified as a ‘frontline Member State’ and that it did not wish to be among the Member States benefiting from relocation as were Italy and Greece. Accordingly, in the final version of the proposal, all reference to Hungary as a beneficiary Member State, including in the title of the proposal, was deleted. Likewise, Annex III to the Commission’s initial proposal, concerning the distribution of 54 000 applicants for international protection whom it had initially been planned to relocate from Hungary was deleted. On the other hand, Hungary was included in Annexes I and

³²³ Agence France-Presse. 2017. “EU extends migrant rescue operation Sophia to end-2018” European Data News Hub, 25 Julho de 2017. <http://www.ednh.news/eu-extends-migrant-rescue-operation-sophia-to-end-2018/>.

II as a Member State of relocation of applicants for international protection from Italy and Greece respectively and allocations were therefore attributed to it in those annexes.³²⁴

Assim, e tendo em conta que a Hungria não se considera como sendo um “Estado-membro da linha da frente”, não consta no lote de países que este subcapítulo irá tratar. Enquanto a Itália e a Grécia aceitaram a ajuda oferecida pelo Plano de Quotas, a Hungria decidiu contra um plano que beneficiaria o seu próprio país, no que diz respeito à recolocação de números excessivos de refugiados. Tal parece mostrar que a sua decisão é moldada por motivos políticos, religiosos e culturais e vai contra o princípio de *burden sharing*, que é um dos pilares da própria Política de Asilo europeia.

Excluindo a Hungria, e como foi discutido no capítulo II, existem países que, desde o início da crise e especialmente no pico migratório em 2015, têm sido as portas de entrada para os refugiados na União Europeia.

As entradas eram, na sua grande maioria, ilegais, e os migrantes e refugiados que chegaram a estes países encontraram-se em condições bastante precárias. Isto deveu-se ao facto de que os países de entrada não estavam preparados para receber, auxiliar e albergar os números vastos de refugiados e migrantes que chegaram aos seus territórios nacionais. Os campos de refugiados que foram sendo erguidos por todos estes países, por causa da crise migratória, têm sido alvos de críticas por governos e Organizações Humanitárias. O Ministro do Interior grego, Panagiotis Kouroublis, chegou mesmo a comparar os campos de refugiados a campos de concentração nazis que existiam na Segunda Guerra Mundial.³²⁵ O campo em questão, que estava preparado para albergar

³²⁴Tribunal de Justiça da União Europeia. 2017. “Judgment of the Court” Tribunal de Justiça da União Europeia, 6 Setembro de 2017. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54920cc3d293645e18f79c9032e960bf7.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Se0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=493982>.

³²⁵Will Worley, Lizzie Dearden. 2016. “Greek refugee camp is ‘as bad as a Nazi concentration camp’, says minister” Independent, 18 Março 2016.

cerca de 2500 indivíduos, possuía mais de 12.000 migrantes e refugiados, em condições “absolutamente deploráveis”.³²⁶

Segundo estatísticas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, até 29 de Dezembro de 2017, foram registadas 171.301 chegadas de migrantes e refugiados pelo mar à União Europeia.³²⁷ Contaram-se ainda 3139 mortes e desaparecidos na tentativa de atravessar o mar Mediterrâneo em 2017 ainda que, em comparação, tenha sido o ano com menos mortes e chegadas pelo mar desde 2014³²⁸.

Embora as chegadas de migrantes e refugiados que chegaram aos países periféricos tenham diminuído, as condições atrozes denunciadas pelas organizações humanitárias têm-se repetido e, em alguns casos, pioraram. Segundo Despoina Fillipidaki, uma responsável pela logística da organização Cruz Vermelha:

We have found women in tents writhing in pain as a result of [intrauterine] foetal deaths. My biggest fear is that soon people will start to die. And what was their crime? All they want is a better life, to escape war, to escape poverty. And what do they get? Greece of [Nazi] occupation. These are scenes from another century, another time.³²⁹

Face à situação de emergência que os países periféricos enfrentaram, viram-se por vezes obrigados a tomar decisões drásticas. Em Julho de 2017, Paolo Gentiloni, o primeiro-ministro italiano, disse que a situação não é mais sustentável a não ser que o seu

<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/idomeni-refugee-dachau-nazi-concentration-camp-greek-minister-a6938826.html>.

³²⁶Will Worley, Lizzie Dearden. 2016. “Greek refugee camp is ‘as bad as a Nazi concentration camp’, says minister” Independent, 18 Março 2016. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/idomeni-refugee-dachau-nazi-concentration-camp-greek-minister-a6938826.html>.

³²⁷UNHCR. 2017. “Mediterranean Situation” United Nations High Commissioner for Refugees, Janeiro de 2017. <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=83>.

³²⁸Em 2014 contaram-se 126.054 chegadas e 3538 mortes, em 2015 contaram-se 1.015.078 chegadas e 3771 mortes e em 2016 contaram-se 362.753 chegadas e 5.096 mortes.

³²⁹Helena Smith. 2016. “Migration crisis: Idomeni, the train stop that became an ‘an insult to EU values’” The Guardian, 17 Março de 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/17/migration-crisis-idomeni-camp-greece-macedonia-is-an-insult-to-eu-values>.

país receba mais ajuda por parte do resto dos Estados-membros da União Europeia.³³⁰

Face a situação complicada que o país vive, o governo italiano defende que se vê obrigado a encerrar os seus portos marítimos a embarcações de organizações humanitárias que resgatam migrantes e refugiados no mar Mediterrâneo:

The government said on Wednesday that unless the burden is shared more equitably, it would consider blocking foreign NGOs from disembarking migrants at its ports.³³¹

Como Estados periféricos e geograficamente localizados nas fronteiras da União Europeia, países como a Itália e Grécia têm sido colocados numa posição injusta, tendo em conta a responsabilidade e encargos desnivelados e desequilibrados, em comparação com os outros países no interior do continente europeu. Em Espanha, onde a crise migratória não estava a ter tanto impacto como em Itália e Grécia, observou-se uma subida enorme quanto ao número de migrantes e refugiados, como pode-se observar no mapa seguinte, com dados da Organização Mundial da Migração e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.



³³⁰ Nick Squires. 2017. “Italy threatens to close its ports to ships carrying rescued migrants, saying it can no longer cope” The Telegraph, 29 Junho de 2017. <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/29/italy-threatens-close-ports-ships-carrying-rescued-migrants/>.

³³¹ Ver nota anterior.

³³² Eliza Mackintosh. 2017. “Europe's migrant crisis isn't going away, but it is changing” CNN, 29 Agosto de 2017. <https://edition.cnn.com/2017/08/17/europe/mediterranean-migrant-crisis-2017/index.html>.

Esta subida deve-se em parte, ao acordo entre a Turquia e a União Europeia, anteriormente discutido, e face à decisão do governo italiano de fechar os seus portos. Tal tem provocado alterações às rotas utilizadas pelos refugiados, que criam novas rotas principalmente marítima.³³³

Ainda assim, foi a situação limite que a Itália e a Grécia enfrentaram em 2015 que provocou a decisão da Alemanha suspender o Acordo de Dublin e aliviar um pouco a pressão dos dois países fronteiriços. Criticando a atitude de alguns Estados-membro que não receberam refugiados, a chanceler Angela Merkel defendeu que tal “contradiz o espírito da Europa”.³³⁴

A Grécia e a Itália acabaram por ficar no meio de duas energias antagónicas que têm paralisado maiores esforços para uma ação concertada a toda a Europa. Por um lado, os Estados-membro que têm trabalhado sob o princípio central do *burden sharing* e, por outro lado, os Estados-membro que se têm recusado a partilhar as responsabilidades com os seus vizinhos.

4.3 As Escolhas para a União Europeia

A situação em que a Europa se encontrou nestes últimos anos, por causa da crise migratória, tem mostrado debilidades no sistema de asilo da União Europeia. Por um lado,

³³³ Eliza Mackintosh. 2017. “Europe's migrant crisis isn't going away, but it is changing” CNN, 29 Agosto de 2017. <https://edition.cnn.com/2017/08/17/europe/mediterranean-migrant-crisis-2017/index.html>.

³³⁴ Theo Ioannou. 2017. “Merkel: “Unfair” for Greece and Italy to Carry the Burden of Refugee Crisis Alone” Greek Reporter, 27 Agosto de 2017. <http://greece.greekreporter.com/2017/08/27/merkel-unfair-for-greece-and-italy-to-carry-the-burden-of-refugee-crisis-alone/>.

existem os migrantes e refugiados que chegaram (e vão chegando) à União Europeia depois de uma viagem perigosa e potencialmente mortal e ficaram retidos em condições inaceitáveis. Por outro lado, as autoridades nacionais não conseguiram auxiliar todos os migrantes e refugiados que chegaram, já que não se encontravam preparados logisticamente e não foram apoiados por todos os Estados-membro da União Europeia. No entanto é um ciclo que melhorou e que, como foi discutido anteriormente, não regista as chegadas nos números que marcaram o pico da crise em 2015. Apesar disso, é de lembrar que grupos anti-imigração e xenófobos estão à espera que partidos extremistas peçam a expulsão de refugiados e migrantes, como foi mencionado anteriormente no caso alemão com o partido *Alternative für Deutschland*.³³⁵

Deve-se salientar novamente que tal iria contra a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados que proíbe o retorno de um indivíduo a um país onde a sua vida ou liberdade esteja em perigo por causa da sua etnia, religião, nacionalidade, opinião ou convicções políticas.³³⁶ No entanto, a realidade histórica parece mostrar que a Convenção não tem sido respeitada em outras crises migratórias e humanitárias:

Guidelines issued by the U.N. High Commission on Refugees dictate that, once granted asylum, refugees may be forcibly returned only when conditions in their home have changed fundamentally and enduringly, in such a way as to ensure a guarantee of protection to formerly persecuted people. In practice, that standard has been routinely violated. In December 1996, for example, Tanzania gave 500,000 Rwandan Hutu refugees one month to go home, though revenge killings of Hutus were still common. In 2015, Kenya announced that it would close the giant Dadaab refugee camp and expel the 463,000 Somali refugees; they were stopped only after an international

³³⁵Riham Alkousaa. 2017. “Germany's far-right AfD calls for repatriation of Syrian refugees” Reuters, 9 Novembro de 2017. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-syria/germanys-far-right-afd-calls-for-repatriation-of-syrian-refugees-idUSKBN1D92QI>.

³³⁶Nações Unidas. 1951. “Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados” Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 28 Julho de 1951, p. 15 e 16. http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.

outcry. In 2016, Iran forcibly returned 410,000 Afghans, while Pakistan sent back another 253,000.³³⁷

No entanto, recorde-se que os países acima citados não partilham da mesma realidade política, económica e social que os países europeus. Ainda assim, existe a problemática da União Europeia ter celebrado em 2016 um acordo com o Afeganistão intitulado “Joint Way Forward”.³³⁸ O problema com este acordo é que contradiz o artigo 33 da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados que proíbe a expulsão de refugiados para as fronteiras de territórios em que as suas vidas possam estar em perigo. A Amnistia Internacional escreveu um relatório onde justamente denuncia e critica esse mesmo acordo.³³⁹

No relatório intitulado “Forced Back to Danger: Asylum-Seekers Returned from Europe to Afghanistan”, a Amnistia Internacional denuncia o acordo acusando o mesmo de ser “voluntariamente cego” à realidade que se vive no Afeganistão:

Afghanistan is deeply unsafe, and has become more so in recent years. Yet European countries are returning people to Afghanistan in increasingly large numbers, even as the violence in the country escalates. At present, given the grave security and human rights situation across the country, all returns to Afghanistan constitute refoulement. For the principle of non-refoulement to be breached, it is not necessary for serious harm to ensue: the human rights violation takes place when someone is returned to a real risk of such harm. European governments have remained wilfully blind to the dangers to which returnees are exposed, and – together with the EU – are putting Afghanistan under tremendous pressure to accept large numbers of returnees. Prioritizing deportations, heedless of the evidence, is reckless and illegal.³⁴⁰

³³⁷James Traub. 2017. “Germany Is Preparing to Send Refugees Back to Syria” Foreign Policy, 6 Novembro de 2017. <http://foreignpolicy.com/2017/12/06/germany-is-preparing-to-send-refugees-back-to-syria/>.

³³⁸European External Action Service. 2016. “Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU” European External Action Service, 2016. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf

³³⁹Amnesty International. 2017. “Forced Back to Danger: Asylum-Seekers Returned from Europe to Afghanistan” Amnesty International, 5 Outubro de 2017. <https://amnesty.app.box.com/s/mfqs19e1c5aipqw0aycdmyavakf8anuq>.

³⁴⁰Amnesty International. 2017. “Forced Back to Danger: Asylum-Seekers Returned from Europe to Afghanistan” Amnesty International, 5 Outubro de 2017. <https://amnesty.app.box.com/s/mfqs19e1c5aipqw0aycdmyavakf8anuq>.

O relatório não só faz a referência à ilegalidade das deportações à luz da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, como também à luz de um tratado central no Direito europeu que é a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³⁴¹.³⁴² Não deixa de ser interessante, portanto, constatar qual é a lógica seguida pela União Europeia de celebrar este tipo de acordos com países onde os Direitos Humanos são sistematicamente violados, tendo em conta que a organização europeia se considera um paladino da defesa desses mesmos direitos.

Pode-se argumentar que o único “vencedor” entre o braço de ferro entre a ausência de uma verdadeira política europeia de asilo comum são os partidos anti-imigração que têm ganhado força nos últimos anos, um pouco por toda a Europa. De acordo com Pietro Gattinara:

Pressured by public opinion, the EU have followed the logic of exceptionality, trying to put a halt to the inflow of asylum-seekers rather than pursuing the logic of normalcy that must apply to migration at a global level. Institutional and mainstream actors have mirrored public anxieties and security concerns, endorsing emergency narratives, aggressive policing and militarised border control. Unable to engage with citizens’ concerns, they have helped to conflate migration with insecurity, creating a fertile breeding ground for xenophobic, populist reactions.³⁴³

Encontrando-se os Estados-membro da União Europeia ligados à Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados e à Carta dos Direitos Fundamentais

³⁴¹Nomeadamente, o artigo 18 (“The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty establishing the European Community”) e o artigo 19 (Collective expulsions are prohibited; No one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment).

³⁴²European Union. 2000. “Charter of Fundamental Rights of the European Union” European Parliament, 18 Dezembro de 2000. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

³⁴³Pietro Castelli Gattinara. 2017. “The ‘refugee crisis’ in Italy as a crisis of legitimacy” Taylor and Francis Online, 17 Agosto de 2017. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23248823.2017.1388639>.

da União Europeia, é confuso perceber o clima de incerteza que envolve o tipo de acordos celebrados com países violadores dos Direitos Humanos.

O plano de quotas de 2015, que se considera uma das maiores soluções criadas pela União Europeia para combater a crise migratória, tem sofrido vários percalços. Dos 160.000 refugiados abrangidos no plano que deveriam ter sido recolocados até 26 de Setembro de 2017, apenas 29.000 casos foram devidamente tratados.³⁴⁴ Além da prestação negativa, em geral, dos Estados-membro no cumprimento do plano, existe ainda a agravante para o facto de vários Estados-membro se recusarem simplesmente à execução das recolocações, como anteriormente foi visto, com os casos particulares da Hungria e da Polónia.³⁴⁵ Além disto, não se pode esquecer que todos os meses mais refugiados e migrantes chegam às fronteiras da União Europeia, ainda que com números bastante mais reduzidos que em anos anteriores.

Na pesquisa que conduzi para esta dissertação, reparei que é a União Europeia que se assume como a principal “culpada”, do ponto de vista de várias organizações humanitárias, para a falta de soluções concretas e eficazes. Numa análise detalhada, tais acusações parecem não ter em conta o organismo enorme e complexo que é a União Europeia. Os órgãos supranacionais da organização como, por exemplo, a Comissão Europeia, sempre manifestaram preocupação pela falta de ação conjunta dos Estados-membro na procura e execução de soluções. Uma dessas manifestações pode ser encontrada nos vários discursos do Presidente da Comissão Europeia, Jean Claude Juncker, que, desde o início da crise migratória, sempre apelou aos Estados-membro unirem esforços, mostrarem solidariedade entre si e trabalharem pelo bem comum de toda

³⁴⁴Chris Harris. 2017. “Fact check: How many refugees has each EU country taken in?” Euronews, 26 Setembro de 2017. <http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in>.

³⁴⁵Ver nota anterior.

a União Europeia sob o princípio de *burden sharing*.³⁴⁶ Parece que a falta de soluções e resultados não teve tanto a ver com a incapacidade da União Europeia como organização, mas mais a ver com a falta de responsabilidade e *burden sharing* que deveria ter assistido determinados Estados-membro.

Ainda assim, poderá defender-se que a “política de asilo” da União Europeia falhou quando se pesa o que poderia ter sido feito e o que os Estados-membro acabaram por fazer. O único plano “verdadeiro”, e que se apresentou na forma do Plano de Quotas de 2015, não tem tido o sucesso que era necessário para enviar uma mensagem de que a Europa está unida em torno da resolução de problemas que afetam os Estados-membro. Os acordos celebrados com países terceiros à União Europeia e à Europa, como o acordo com a Turquia e o acordo com o Afeganistão, parecem não ser mais que “pensos rápidos” que ao invés de resolverem o problema, apenas o tentam retardar.

O funcionamento da União Europeia apenas depende de como os Estados-membro que a integram conseguem trabalhar em conjunto. Como foi discutido em capítulos anteriores, não foi o que aconteceu. Governos populistas e/ou nacionalistas, políticas historicamente anti-migratórias, escassez de empregabilidade, receio de ataques terroristas, sentimentos xenofóbicos e/ou racistas, crises económicas e outras razões – realistas e irrealistas – têm contribuído para que alguns governos nacionais dos Estados-membro tenham ficado aquém dos objetivos traçados pela União Europeia.³⁴⁷

³⁴⁶ Chris Harris. 2017. “Fact check: How many refugees has each EU country taken in?” Euronews, 26 Setembro de 2017. <http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in>.

³⁴⁷ Rick Noack. 2015. “This map helps explain why some European countries reject refugees, and others love them” The Washington Post, 8 Setembro de 2015. https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/08/this-map-helps-explain-why-some-european-countries-reject-refugees-and-others-love-them/?noredirect=on&utm_term=.b9f5a9edc6fe.

4.3.1 Está a União Europeia preparada para outra crise migratória?

Para dar uma resposta à pergunta de partida desta dissertação, “de que forma a crise migratória obrigou a União Europeia a adaptar ou alterar a sua política de asilo”, podemos responder observando de que maneira está a União Europeia preparada para uma nova crise.

As estratégias da União Europeia pecaram por serem ineficazes em evitar as mortes no Mar Mediterrâneo. Os acordos celebrados entre a União Europeia e países como o Afeganistão e a Turquia têm sido veemente criticados pela maioria das Organizações Humanitárias que acusam a União de falta de responsabilidade. O paradoxo mostrado nestes acordos é que além de não surtirem efeitos positivos na crise migratória, apenas pioram as vidas dos migrantes e refugiados alvos destes acordos. Além disso, a União Europeia parece incapaz de contornar as ilegalidades, do ponto de vista do Direito humanitário, que migrantes e refugiados têm sofrido em vários Estados-membro, como vimos anteriormente.

Tal como aconteceu com a época após a Segunda Guerra Mundial, a queda do muro de Berlim, a crise na Jugoslávia e outras crises migratórias em solo europeu (e diga-se, no mundo), parece que os governos nacionais e a própria União Europeia estão destinados a espelhar os mesmos erros cometidos no passado.

A adaptação da Política de Asilo tem sido lenta, e quanto mais tempo passa, mais os seus efeitos negativos pressionam os Estados-membro e a própria União Europeia a encontrar soluções.

The response by the EU member states has been woefully inadequate and it's also been very misguided. Migrant policy over the last number of years has done away with evidence-based policies that have worked and been very cruel

in the way it's left people already fleeing persecution and war literally out in the cold.³⁴⁸

O pior indicador que aponta para que a União Europeia não parece estar pronta para uma nova crise é que, com a entrada em 2018, a crise migratória irá fazer oito anos desde o seu início em meados de 2010. Tendo em conta que oito anos volvidos a União Europeia e os seus Estados-membro ainda sentem bastantes repercussões da crise migratória, é perigoso pensar que a tendência no que diz respeito ao número de refugiados é de aumentar nos próximos anos. É preciso ainda lembrar que uma nova crise política ou humanitária – como aquela que aconteceu na Síria – pode desencadear uma nova crise migratória. Tendo em conta que o continente africano e o Médio Oriente representam poços políticos, sociais, económicos e religiosos voláteis e são regiões próximas da Europa, a União Europeia precisa de reformar urgentemente a sua política migratória de maneira a que as crises do passado e a atual não se repitam no futuro.

Apesar de os números de refugiados que chegam à União Europeia tenham diminuído bastante, e que o caos em que a Europa mergulhou em 2015 parece ter passado, existem ainda problemas pendentes de soluções. De acordo com Stefan Lehne:

The EU received 43 percent fewer asylum applications in 2017 than it did in 2016. The mass reception centers have mostly emptied, and the school gyms and army barracks have reverted to their original functions. But while the acute crisis has ended, the situation has hardly normalized. The 2018 Italian elections demonstrate that concerns surrounding migration and asylum continue to dominate the public space and shape national and EU politics. Border controls at several internal Schengen borders are still in place, and migration remains the top concern of EU citizens.³⁴⁹

³⁴⁸Chris Harris. 2017. “Fact check: How many refugees has each EU country taken in?” Euronews, 26 Setembro de 2017. <http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in>.

³⁴⁹Stefan Lehne. 2018. “The EU Remains Unprepared for the Next Migration Crisis” Carnegie Europe, 3 Abril de 2018. <https://carnegieeurope.eu/2018/04/03/eu-remains-unprepared-for-next-migration-crisis-pub-75965>.

É importantíssimo que a Regulação de Dublin seja revista e sujeita a reformas profundas. Tal implica que não seja preciso que um país suspenda acordos legais para ajudar determinados Estados-membro, como fez a Alemanha para aliviar a pressão sentida pela Itália e Grécia.

O novo acordo que poderá substituir a atual Regulação de Dublin está neste momento em desenvolvimento e prevê-se que venha a ter um consenso em Junho de 2018.

Segundo o Parlamento Europeu:

The presidency's aim was for work to continue work on an expert level with a view of preparing a political consensus (general approach) until June 2018, with the Dublin Regulation being a major priority. In search of this consensus the Presidency added that it would leave the question of refugee quotas for last, and instead focus on discussing individual articles of the proposal in search of consensus. In the meantime, on 15 February 2018 the Hungarian government announced that it would propose alternative amendments to the Dublin Regulation based on a focus on security and a strict expulsion policy, and rejection of any kind of mandatory admittance quota.³⁵⁰

Como se pode ler na citação anterior, o problema reside no facto de que a nova regulação irá depender da boa vontade dos Estados-membro em seguir a mesma. Tendo em conta que rejeita qualquer tipo de “quota obrigatória”, nada impede que países como a Hungria e a Polónia rejeitem novamente o acolhimento e/ou recolocação de refugiados – como aliás aconteceu com o Plano de Quotas de 2015.

Para uma aplicação correta da Política de Asilo europeia é necessário, acima de tudo, que os Estados-membro não partilhem só os fardos, como partilhem também a responsabilidade entre todos. Como foi visto anteriormente, não parece que venha a ser a escolha de determinados Estados-membro como a Hungria e a Polónia.

³⁵⁰European Union. 2018. “Legislative Train Schedule: Towards a New Policy on Migration” European Parliament, 20 Março de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-revision-of-the-dublin-regulation>.

Conclusão

A guerra civil síria, as manifestações violentas e a privação de condições básicas de vida na região do Norte de África e Médio Oriente provocaram o maior número de refugiados e deslocados desde a Segunda Guerra Mundial. Grande parte destas pessoas tentou encontrar segurança nos Estados-membro da União Europeia. Tal levou à pior crise migratória no continente europeu desde 1945.

Deste modo, a dissertação avançou na direção de tentar perceber como é que a União Europeia – com todas as suas características políticas – trabalhou no sentido de encontrar respostas e soluções para a crise migratória. Tal questão revelou-se uma das principais perguntas que a dissertação tentou responder. Inquiriu-se assim a forma como os vários Estados-membro foram adotando (ou não) as diretivas da União Europeia. Como vimos, um dos principais problemas que afetou bastante a estratégia escolhida pela União Europeia para amenizar as consequências da crise migratória na região foi justamente a divergência e recusa por parte de determinados Estados-membro a seguirem os planos da organização. Esta opção, por parte deste bloco de países, afirmou-se como uma escolha nacionalista, divergindo do espírito comunitário de *burden sharing* que é um dos pilares da própria política de asilo da União Europeia.

Observou-se a importância crescente que este princípio do *burden sharing* veio a possuir nas várias crises migratórias no passado que foram acontecendo no território europeu. Como vimos, sendo que a resolução de problemas internacionais depende, até determinado limite, do ponto até que um país está disposto a partilhar responsabilidades e encargos com os seus vizinhos, é perceptível a dificuldade que existiu com os protestos levantados pelo bloco de países liderado pela Hungria, que recusou participar no plano de quotas de 2015.

Vimos ainda como a evolução da política de asilo da União Europeia anda intrinsecamente conectada com os vários acontecimentos que vão obrigando a organização a encontrar novas formas de resolução de problemas. Tal foi claro no século XX em que os diversos conflitos e crises migratórias impeliram novas formas de ação para resolver a deslocação interna e externa das populações que foram obrigadas a fugir ao perigo. Assim, contextualizou-se no capítulo II esses mesmos conflitos que motivaram o início do direito à proteção das populações deslocadas. Para além da contextualização da Segunda Guerra Mundial, a dissertação preocupou-se com a menção de outras crises menos reconhecidas.

Após a contextualização dos avanços que se deram no plano internacional, a dissertação procurou averiguar qual era o ponto de situação para com o plano europeu, especificamente a União Europeia. Por outras palavras, a dissertação explorou a temática da política de asilo da União Europeia. O Tratado de Amesterdão (1997) assinalou uma mudança assinalável da União Europeia em matéria de asilo. A organização começou a adotar legislação comunitária vinculativa nesta temática, com o objetivo de instituir o Common European Asylum System.

Vimos a dependência excessiva, por parte da Política de Asilo da União Europeia, no Acordo de Schengen e no Acordo de Dublin em 1990. O Acordo de Dublin evoluiu³⁵¹ para a atual Regulação de Dublin III (604/2013/EU). Como foi amplamente mencionado, o documento estabelece que o primeiro país em que um migrante ou refugiado é documentado pelas autoridades, torna-se o país responsável pelo seu processo de asilo. A ideia por detrás do regulamento é que previna assim o fenómeno de “asylum shopping”³⁵².

³⁵¹Esta evolução serviu para acompanhar os novos tratados da União Europeia que foram sendo lançados, assim como também para acompanhar

³⁵²De acordo com a Comissão Europeia, “Asylum Shopping” é o fenómeno em que “um requerente de asilo submete vários pedidos de asilo em vários Estados-membros ou quando

A dissertação discutiu as contrapartidas da Regulação de Dublin, nomeadamente a questão em que é colocada pressão excessiva nos Estados periféricos já que são esses que possuem a responsabilidade de processar os pedidos de asilo dos refugiados que chegam à União Europeia. Por outro lado mencionou-se a cláusula de *opt-out*³⁵³ que refere que um país pode examinar um pedido de asilo de um indivíduo mesmo que não seja da sua responsabilidade fazê-lo. Assim, o primeiro Estado pode rejeitar o pedido de asilo, caso esse pedido tenha sido aceite por outro Estado. Esta mecânica é conhecida pelo princípio do “terceiro país seguro”.³⁵⁴

Como a dissertação mostrou, os países “seguros” dependem e variam de país para país tendo diferentes países uma lista própria.³⁵⁵ Ainda assim, o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados reitera que “não existe uma aceitação comum no Direito Internacional quanto ao conceito de países seguros”.³⁵⁶ Esta temática tem feito questionar o que é um “país seguro”, especialmente depois do Acordo entre a União Europeia e a Turquia e o Acordo entre a União Europeia e o Afeganistão.

escolhe um determinado Estado-membro em detrimento de outros, sob o princípio de que será melhor recebido em função de melhores condições e assistência social. (Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping_en).

³⁵³Artigo 3(4) Each Member State shall have the right to examine an application for asylum submitted to it by an alien, even if such examination is not its responsibility under the criteria defined in this Convention, provided that the applicant for asylum agrees thereto.

The Member State responsible under the above criteria is then relieved of its obligations, which are transferred to the Member State which expressed the wish to examine the application. The latter State shall inform the Member State responsible under the said criteria if the application has been referred to it.

³⁵⁴European Council on Refugees and Exiles. 1997. “Position on the Implementation of the Dublin Convention in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention by the European Council on Refugees and Exiles”, 1 de Dezembro de 1997.

<http://www.refworld.org/pdfid/3df4d74f4.pdf>.

³⁵⁵ European Parliament. 2016. “Asylum: EU list of safe countries of origin to replace national lists in 3 years” European Parliament, 7 de Julho de 2016. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160707IPR36205/asylum-eu-list-of-safe-countries-of-origin-to-replace-national-lists-in-3-years>.

³⁵⁶European Council on Refugees and Exiles. 1997. “Position on the Implementation of the Dublin Convention in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention by the European Council on Refugees and Exiles”, 1 de Dezembro de 1997.

A dissertação questionou a celebração deste tipo de acordos, tendo em conta os relatórios que denunciam o estado dos direitos humanos naquele país. O episódio de Maio de 2017, em que um comité grego bloqueou a deportação de 9 sírios para a Turquia já que o próprio comité considerava que a Turquia não reunia condições de segurança para a integração desses indivíduos, pode significar que o acordo não é tão benéfico como a União Europeia o imaginou.³⁵⁷

A tese ainda teve a preocupação de analisar os sentimentos anti-migração que parecem ter vindo ligeiramente a crescer nos últimos anos. Assim, observou-se como a receção de migrantes e refugiados tem tido impacto na perceção dos europeus. Tal é importante já que permite estabelecer um paralelo entre o sentimento geral num país acerca dos refugiados e migrantes e as ações do seu governo. Nesse sentido, a *Policy Responsiveness Theory* foi introduzida para oferecer explicações para o porquê de migrantes e refugiados serem tratados de forma diferente em diferentes países. Como foi observado no estudo “Do integration policies relate to economic and cultural threat perceptions? A comparative study in Europe” (2016) conseguimos encontrar uma correlação entre políticas de integração e perceções da opinião pública. Segundo o estudo:

The outcomes of the analysis reveal that respondents living in a country with more-inclusive integration policies – more specifically, policies aimed at labour market access and political participation – display lower perceptions of economic threat.³⁵⁸

³⁵⁷Siegfried, Kristy. 2016. “The EU-Turkey migration deal is dying. What’s Plan B?” IRIN, 3 de Junho de 2016. <http://www.irinnews.org/analysis/2016/06/03/eu-turkey-migration-deal-dying-what%E2%80%99s-plan-b>.

³⁵⁸Marie-Sophie Callens, Bart Meuleman. 2016. “Do integration policies relate to economic and cultural threat perceptions? A comparative study in Europe” SAGE Journals, 29 de Agosto de 2016. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020715216665437>.

Assim sendo, a dissertação concluiu que países onde existem políticas de integração inclusivas têm, por norma, valores mais baixos de atitudes negativas por parte da população aos migrantes e refugiados.

No “Migrant Integration Policy Index” (MIPEX) conseguimos observar que em países que são menos inclusivos no que diz respeito às políticas de integração, existe uma perceção geralmente negativa por parte da população aos migrantes e refugiados. É o caso de países como Hungria, Chipre, Lituânia, Eslováquia, Bulgária, Áustria, Malta, Grécia, entre outros, que além de terem políticas pouco integracionistas no que diz respeito à migração, também possuem valores mais altos no que diz respeito a perceções negativas em torno de migrantes e refugiados.³⁵⁹ Por outro lado, vimos que em países como Suécia, Portugal, Finlândia, Noruega, Holanda, Espanha, entre outros, possuem políticas integracionistas favoráveis a migrantes e refugiados e inclusivamente perceções positivas em torno de migrantes e refugiados.³⁶⁰ Existem vários fatores ao nível pessoal de como um indivíduo perceciona refugiados e migrantes. Ainda assim, a dissertação conclui que existe um ciclo bastante definido em que políticas mais inclusivas migratórias se correlacionam com opinião pública positiva para com migrantes e refugiados.

A dissertação introduziu os termos teóricos de *push factor* e *pull factor* que explicam os fatores que “influenciam os movimentos de uma população, as decisões de migrantes a deixarem os seus países de origem e as decisões de requererem asilo”.³⁶¹

Estes termos estão envoltos no debate acerca da natureza que as missões marítimas europeias devem seguir. Como foi observado, o Reino Unido, em particular, tem sido o

³⁵⁹MIPEX. 2015. “*International Key Findings*” MIPEX. <http://www.mipex.eu/key-findings>.

³⁶⁰MIPEX. 2015. “*International Key Findings*” MIPEX. <http://www.mipex.eu/key-findings>.

³⁶¹EASO. 2016. “*The Push and Pull Factors of Asylum – Related Migration*” EASO, Novembro de 2016, pág. 5.

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/the%20push%20and%20pull%20factors%20of%20asylum%20-%20related%20migration.pdf>.

Estado-membro mais vocal na defesa de que operações humanitárias apenas servem para criar “um efeito “pull” indesejável”.³⁶² Por outro lado, vimos também que diversas organizações e instituições humanitárias têm criticado a tomada de decisão da mudança de cariz das missões marítimas, ao defender que o efeito “pull” não tem tido uma verdadeira influência na decisão dos migrantes e refugiados terem optado por se dirigirem para a Europa:

The detractors of this operation (Mare Nostrum) consider that it has had a pull factor effect, that is to say that the number of irregular migrants arriving by the Mediterranean Sea increased, because migrants think that the crossing is less risky than before since they hope to be rescued by Mare Nostrum. However, it should be noted that the rise in the number of migrants is mainly the consequence of the current international situation, and especially of the worsening of crisis in countries of origin and transit such as Iraq, Eritrea, Libya, Palestine or Syria. Therefore, the vast majority of the people rescued were likely to be eligible for international protection.³⁶³

Posteriormente apresentou-se o Common European Asylum System e contextualizou-se a estratégia seguida pela União Europeia à implementação do organismo. Essa implementação foi dividida em duas fases: a primeira para concertar determinados *standards* mínimos comuns a todos os Estados-membros sobre questões relacionadas com o asilo, e a segunda para estabelecer procedimentos comuns de asilo entre todos os Estados-membros^{364 365}.

³⁶²Lizzie Davies, Arthur Neslen. 2014. “*Italy: end of ongoing sea rescue mission ‘puts thousands at risk’*” The Guardian, 31 de Outubro de 2014. <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/31/italy-sea-mission-thousands-risk>.

³⁶³Aehd, Compte. 2014. “*The new European operation Frontex Plus/Triton: an operation with differing objectives and more limited means than the Mare Nostrum operation*” AEDH, 13 de Outubro de 2014. <http://www.aedh.eu/en/the-new-european-operation-frontex-plustriton-an-operation-with-differing-objectives-and-more-limited-means-than-the-mare-nostrum-operation/>.

³⁶⁴ “It should be based on solidarity and fair sharing of responsibility including its financial implications and closer practical cooperation between Member States: technical assistance, training, and exchange of information, monitoring of the adequate and timely implementation and application of instruments as well as further harmonisation of legislation.”

³⁶⁵ European Union. 2005. “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union” Official Journal of the European Union, 3 de Março de 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>.

Resumidamente, o CEAS comprime: a Diretiva de Proteção Temporária (2001) (inalterada), a Regulação que estabelece as regras para a aplicação da Regulação de Dublin (2003) (inalterada), a Diretiva de Qualificação de Refugiado (2011) (alterada), a Regulação EURODAC (2013) (alterada), a Regulação Dublin III (2013) (alterada), a Diretiva das Condições de Receção (2013) (alterada) e a Diretiva sobre os Procedimentos de Asilo (2013) (alterada). Deve-se recordar que dos instrumentos anteriores, apenas a Regulação EURODAC e a Regulação de Dublin são regulamentos, ao passo que todos os outros são diretivas³⁶⁶.

A resposta à pergunta de partida deste trabalho foi desenvolvida quando se atentou para a data limite da implementação de algumas diretivas que coincidiram com o pico da crise migratória na União Europeia. Recordando e de acordo com Bart Vanhercke, David Natali e Denis Bouget no “Social Policy in the European Union: state of play 2016”:

The Common European Asylum System also aimed to coordinate social security systems and common standards for the admission and deportation of asylum seekers, as well as family reunification. It includes the Asylum Procedures Directive, 2013/32 EU (amending the previous Qualifications Directive, 2011/95/EU) which defines and establishes the necessary preconditions for receiving asylum within the EU, in line with the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees. Regarding the attempts at a unitary and common regulation of long-term residence rights at the European level, the biggest step forward has been the Reception Conditions Directive (2013/33/EU), which aims to harmonize the conditions (housing) for asylum seekers and their family members in all Member States. However, the implementation deadline (21 July 2015) coincided with the ‘refugee crisis’, and little information on the factual implementation exists at presente.³⁶⁷

Assim, a pergunta seguinte que a dissertação procurou responder foi se a responsabilidade do falhanço da política de asilo da União Europeia se deve à

³⁶⁶ No Direito da União Europeia, uma regulação é um acto legislativo vinculativo, ao passo que uma diretiva é um acto legislativo que estabelece um objetivo que todos os Estados-membros devem alcançar. No entanto a forma como este objetivo é alcançado é da escolha dos Estados-membros.

³⁶⁷ Vanhercke, Natali, & Bouget, 2016, p. 66-67.

inconformidade dos Estados-membro em seguir essa política ou se deve ao próprio sistema de asilo da União. Para responder a essa questão, analisou-se no quarto capítulo o modo em como os diferentes Estados-membro lidaram com a crise migratória e a forma como a União Europeia respondeu à crise migratória.

A dissertação estabeleceu um paralelo da última crise migratória com crises migratórias passadas, com particular destaque para a crise migratória da Jugoslávia na década de 90. Os discursos de Sadako Ogata e Filippo Grandi (a antiga e o atual Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados) apresentaram grandes semelhanças. Isto é, ambos os discursos fizeram menção ao contínuo sofrimento das populações deslocadas e o quão era importante que os Estados-membro deveriam partilhar esforços no sentido de amenizar os efeitos da crise migratória.

Como foi visto anteriormente, em ambas as crises migratórias, também existiu uma repartição de responsabilidades altamente desnivelada. A Alemanha, em ambas as crises, foi o país de todos os Estados-membro da União Europeia a acarretar com a maior percentagem de pedidos de asilo. Parece ser patente portanto a falta de um espírito de *burden sharing*, e que apesar de ter sido apontado como necessário e fulcral pela Comissão Europeia³⁶⁸, repetiu-se na atual crise migratória.³⁶⁹

O espírito de *burden sharing* mereceu particular atenção na dissertação já que é um dos pilares da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados. Recorde-se que no preâmbulo da Convenção lê-se que:

³⁶⁸ Recorde-se que a Comissão Europeia emitiu vários relatórios na década de 90 ao longo da crise na Jugoslávia (anteriormente mencionados) onde expôs a necessidade do espírito de *burden sharing* para que as crises migratórias fossem mais eficazmente resolvidas.

³⁶⁹ European Commission. 1994. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Migration and Asylum policies” European Union Publications, 23 Fevereiro de 1994.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b67c4d84-8fa9-4226-b284-40462b44f36e/language-en>.

...Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional...³⁷⁰

No entanto, esse mesmo espírito que tem vindo a ser solicitado por organizações internacionais e mesmo pela União Europeia, não tem sido abraçado por todos os Estados-membro. Nesse sentido, a dissertação avançou no sentido de observar as formas como os diferentes Estados-membro optaram por agir para com os migrantes e refugiados que chegaram à União Europeia. A dissertação dividiu as estratégias de ação dos diferentes Estados-membro em três políticas: a política de porta fechada, a política de porta aberta e a política de sem porta.

A política de porta fechada tem sido seguida pela Hungria e outros Estados-membro como a Polónia, República Checa, Eslováquia e Roménia. Estes cinco países englobam uma aliança política e cultural conhecida como Grupo de Visegrád.³⁷¹ A razão pela qual estes países erguem barreiras no que toca à receção de migrantes e refugiados prende-se com razões de carácter nacionalista, religioso, económico e social. Entre as explicações oficiais destes países, contam-se acusações de que o plano de quotas não é adequado para responder à crise, expõe os Estados que recebem refugiados ao risco de terrorismo e que, além disso, os refugiados representam uma ameaça às suas “sociedades homogéneas” (BBC, 2017)³⁷². Como vimos anteriormente, o clima de choque entre o grupo de Visegrád e a União Europeia acentuou-se quando a Hungria e a Eslováquia (apoiados pela Polónia) fizeram chegar uma queixa formal ao Tribunal de Justiça da

³⁷⁰ Nações Unidas. 1951. “Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados” Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 28 Julho de 1951, p. 1. http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.

³⁷¹ Visegrad Group. 2018. “About the Visegrad Group” Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/about>.

³⁷² BBC. 2017. “Europe migrant crisis: EU court rejects quota challenge” BBC News, 6 Setembro de 2017. <http://www.bbc.com/news/world-europe-41172638>.

União Europeia contra o plano de quotas de 2015. As queixas foram recusadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em 2017, que lembrou na sua decisão que a Hungria era, no começo do plano, um Estado beneficiário do mesmo:

Hungary stated at those meetings that it rejected the notion of being classified as a ‘frontline Member State’ and that it did not wish to be among the Member States benefiting from relocation as were Italy and Greece. Accordingly, in the final version of the proposal, all reference to Hungary as a beneficiary Member State, including in the title of the proposal, was deleted. Likewise, Annex III to the Commission’s initial proposal, concerning the distribution of 54 000 applicants for international protection whom it had initially been planned to relocate from Hungary was deleted. On the other hand, Hungary was included in Annexes I and II as a Member State of relocation of applicants for international protection from Italy and Greece respectively and allocations were therefore attributed to it in those annexes.³⁷³

Até Maio de 2017³⁷⁴, a Hungria não recebeu um único refugiado vindo de Itália ou da Grécia.³⁷⁵ Isto tem levado a que várias organizações humanitárias tenham acusado a Hungria (assim como outros países de Leste) de violar determinados Direitos Humanos. Uma dessas acusações está relacionada com o fato do parlamento húngaro ter adotado alterações à lei nacional do país. Estas alterações permitem a detenção automática de migrantes e refugiados, mesmo em caso de serem requerentes de asilo à espera que os seus processos sejam concluídos.

Segundo Susi Dennison do European Council on Foreign Relations, este tipo de alterações e medidas aplicadas, por exemplo pela Hungria, servem como argumento a

³⁷³ Tribunal de Justiça da União Europeia. 2017. “Judgment of the Court” Tribunal de Justiça da União Europeia, 6 Setembro de 2017.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54920cc3d293645e18f79c9032e960bf7.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Se0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=493982>.

³⁷⁴ A data corresponde à última comunicação oficial da Comissão Europeia quanto ao estado do programa de recolocação.

³⁷⁵ European Commission. 2017. “Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council” European Commission, 15 Novembro de 2017, p. 17. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

outros Estados-membro para a recusa de participarem no programa de recolocação da União Europeia.³⁷⁶

Como já foi anteriormente mencionado, de acordo com o Tribunal de Justiça da União Europeia, uma das razões quanto aos atrasos e percalços do plano de quotas de 2015 deveu-se “à falta de cooperação de certos Estados-membro”, numa alusão clara a países como a Hungria em que este apresenta-se como o mais vocal em manter uma política de asilo “à porta fechada”.³⁷⁷

A dissertação defendeu que o facto de a Alemanha ter sido o principal benfeitor para o acolhimento de refugiados não teve a ver com o seu poderio económico, geográfico e/ou social. Para tal, comparou-se a Alemanha com o Reino Unido e apesar das suas semelhanças como grandes potências europeias, ambos os países tiveram modos de agir bastante diferentes no que diz respeito à crise migratória. Enquanto o Reino Unido, liderado pelo primeiro-ministro David Cameron comprometeu-se em 2015 a receber 20.000 refugiados até 2020³⁷⁸, o país de Angela Merkel registou só nos primeiros seis meses de 2015 cerca de 45.000 pedidos de asilo³⁷⁹.

Algo que pode ter impedido uma catástrofe humanitária maior do que aquela que aconteceu na Europa tem sido o acolhimento unilateral de países como a Alemanha e a

³⁷⁶ Susi Dennison. 2016. “A new deal on EU burden-sharing” European Council on Foreign Relations, 3 Março de 2016.

http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_new_deal_on_eu_burden_sharing.

³⁷⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia. 2017. “Judgment of the Court” Tribunal de Justiça da União Europeia, 6 Setembro de 2017.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54920cc3d293645e18f79c9032e960bf7.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Se0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=493982>.

³⁷⁸ BBC. 2015. “UK to accept 20,000 refugees from Syria by 2020” BBC News, 7 de Setembro de 2015. <http://www.bbc.com/news/uk-34171148>.

³⁷⁹ Allan Hall, John Lichfield. 2015. “Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a 'similar statement'” Independent, 24 Agosto de 2015. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html>

Suécia. Deve-se ainda relembrar o contributo de países como Portugal, que não possuindo o mesmo poderio financeiro e geográfico que outros Estados-membro da União Europeia, excederam os planos de quotas compostos pela União Europeia em 2015.³⁸⁰

A dissertação focou-se também em analisar os Estados periféricos que funcionam como a porta de entrada dos migrantes e refugiados para o continente europeu. Assim, estes países têm uma política de “sem porta”, já que lhes é impossibilitado a escolha de receber ou não migrantes e refugiados. Ficou explanado que os principais países mais sobrecarregados graças à sua posição geográfica são a Itália, Grécia e, até certo ponto, a Hungria. Vimos que a Hungria era um dos beneficiários do plano de quotas de 2015 da União Europeia. No entanto, as constantes críticas e recusas em participar nesse mesmo plano por parte do governo húngaro fizeram com que esse país fosse retirado do plano que visava recolocar refugiados de países sobrecarregados e incluído na lista de países que iriam acolher refugiados.³⁸¹

Quanto à Grécia e Itália, ambos os países não estavam preparados para receber, auxiliar e albergar os números vastos de refugiados e migrantes que chegaram aos seus territórios nacionais. Vimos como os campos de refugiados foram sistematicamente denunciados por grupos e organizações humanitárias e inclusive oficiais de governo de ambos os países.³⁸² A incapacidade de ação da Grécia e Itália por não possuírem meios

³⁸⁰ Paulo Manuel Costa, Lúcio Sousa. 2017. “Portugal’s Openness to Refugees Makes Demographic and Economic Sense” Huffington Post, 10 Fevereiro 2017. <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/02/10/portugals-openness-to-refugees-makes-demographic-and-economic-sense>.

³⁸¹ Tribunal de Justiça da União Europeia. 2017. “Judgment of the Court” Tribunal de Justiça da União Europeia, 6 Setembro de 2017. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54920cc3d293645e18f79c9032e960bf7.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Se0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=493982>.

³⁸² Will Worley, Lizzie Dearden. 2016. “Greek refugee camp is ‘as bad as a Nazi concentration camp’, says minister” Independent, 18 Março 2016. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/idomeni-refugee-dachau-nazi-concentration-camp-greek-minister-a6938826.html>.

obrigou os governos desses dois países a pedirem diversas vezes ajuda à União Europeia e aos restantes Estados-membro.³⁸³

Ainda assim, vimos como foi a situação limite que a Itália e a Grécia enfrentaram em 2015 que provocou a decisão da Alemanha suspender a Convenção de Dublin e aliviar um pouco a pressão dos dois países fronteiriços. Criticando a atitude de alguns Estados-membros que não receberam refugiados, a chanceler Angela Merkel ainda defendeu que tal “contradiz o espírito da Europa”.³⁸⁴

Assim, concluiu-se que a Grécia e a Itália acabaram por ficar no meio de duas energias antagónicas que têm paralisado maiores esforços para uma ação concertada a toda a Europa. Por um lado, os Estados-membro que têm trabalhado sob o princípio central do *burden sharing* e, por outro lado, os Estados-membro que se têm recusado a partilhar as responsabilidades com os seus vizinhos.

A dissertação concluiu que a mais recente crise migratória e o impacto que teve na Europa é um indicador de que não está preparada para uma nova crise migratória. Aliás, é essa a opinião da maioria dos analistas políticos que expõem os falhanços da política de asilo da União Europeia.

As experiências aprendidas nos casos da Grécia e Itália mostram que o Sistema de Dublin encontra-se ultrapassado ou ineficaz em relação a uma crise migratória já que coloca pressão excessiva nos países periféricos. Aliás, o falhanço do sistema parece claro quando atentamos que foi o facto de a Alemanha ter violado o próprio sistema que

³⁸³ Nick Squires. 2017. “Italy threatens to close its ports to ships carrying rescued migrants, saying it can no longer cope” The Telegraph, 29 Junho de 2017. <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/29/italy-threatens-close-ports-ships-carrying-rescued-migrants/>.

³⁸⁴ Theo Ioannou. 2017. “Merkel: “Unfair” for Greece and Italy to Carry the Burden of Refugee Crisis Alone” Greek Reporter, 27 Agosto de 2017. <http://greece.greekreporter.com/2017/08/27/merkel-unfair-for-greece-and-italy-to-carry-the-burden-of-refugee-crisis-alone/>.

finalmente retirou a pressão desmedida que tanto Grécia e Itália sentiam. Por outro lado, o sistema também parece ser injusto para com os requerentes de asilo. Isto já que, como foi mencionado, apesar de existir legislação europeia para harmonizar a política de asilo, as hipóteses de um indivíduo ser reconhecido como refugiado diferem de país para país.³⁸⁵ Além disso, a receção de refugiados não é igual em todos os Estados-membro: enquanto um Estado-membro mais rico pode oferecer uma estadia digna e segura, outro Estado pode ser incapaz de proporcionar a mesma qualidade por falta de recursos.

Outra conclusão que a dissertação alcançou acerca da política de asilo é que as fronteiras não têm tanto peso como teoricamente poderiam ou deveriam ter. Fechar um caminho apenas vai abrir outro – mais perigoso e mortal. No caso da Europa, quantas mais rotas migratórias terrestres forem fechadas, mais rotas marítimas serão abertas. A dissertação preocupou-se em explicar a situação mortal que o Mar Mediterrânico apresenta para os migrantes e refugiados que tentam fazer a sua travessia para a Europa. Assim, percebemos como a aposta em fronteiras mais fortes e seguras apenas irá aumentar os perigos para migrantes e refugiados que tentam chegar à Europa.

Por outro lado, outra conclusão é que a celebração de acordos com países do Norte de África e Médio Oriente não têm tido um impacto positivo na segurança das pessoas. Além deste tipo de acordos ser sucessivamente criticado por grupos e organizações humanitárias por causa das condições de receção neste tipo de países, estes acordos não funcionam como forma dissuasora para os migrantes e refugiados tentarem vir para a Europa. Segundo os professores de Lei migratória, Maarten den Heijer, Jorrit Rijpma e Thomas Spijkerboer:

³⁸⁵ Leerkes, A. 2015. “*How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*” Ministerie van Justitie en Veiligheid 2015. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2615-inwilligingspercentages-van-asielverzoeken-in-nederland-vergeleken-met-de-percentages-in-andere-europese-lidstaten.aspx?cp=44&cs=6796>.

This did not lead to less refugees, but to more smuggling, because Syrians did not wait until their home was hit by a bomb too. Smuggling was so successful that, for example, Eritreans who had remained in Sudan for a decade thought: now or never. So: refugees were prohibited from leaving their country. This led to a more chaotic and probably a bigger migration flow than would have been the case if Syrians had been allowed to seek refuge.³⁸⁶

A próxima conclusão serve também como resposta à consequente Pergunta derivada da nossa interrogação de partida desta tese: de que forma a crise migratória obrigou a União Europeia a adaptar a sua política de asilo e que futuro se pode esperar quanto a uma Política de Asilo Comum na União Europeia. A crise migratória mostrou que a política de asilo da União Europeia não está apta e adaptada às realidades contemporâneas de hoje. A ideia que ficou dos acontecimentos que foram sendo relatados durante o pico da crise migratória é que o sistema de asilo age como “protetor” de determinados Estados-membro enquanto que os Estados periféricos dependem praticamente de si próprios para receber os migrantes e refugiados. Como foi mencionado anteriormente, se fosse apenas a seguir o sistema de asilo da União Europeia, Grécia e Itália ainda contariam com a vasta maioria dos refugiados e migrantes que fugiram para a Europa. Paradoxalmente foi a sabotagem do sistema de Dublin por parte da Alemanha que ajudou os países periféricos. Itália e Grécia estiveram numa posição que seria uma violação de direitos humanos reterem os migrantes e refugiados no país já que não existiam condições básicas para a sua receção. Por outro lado, é também uma violação de direitos humanos os migrantes e refugiados serem recolocados para a Turquia e outros países no Norte de África já que não são considerados países seguros. Sendo que não são países seguros, qualquer refugiado que seja relocado para a Turquia, por exemplo, irá

³⁸⁶ Maarten den Heijer, Jorrit Rijpma e Thomas Spijkerboer. 2016. “*The systemic failure of the Common European Asylum System, as exemplified by the EU-Turkey deal*” Thomas Spijkerboer, 18 de Março de 2016. <http://thomasspijkerboer.eu/thomas-blogs/the-systemic-failure-of-the-common-european-asylum-system-as-exemplified-by-the-eu-turkey-deal/>.

tentar entrar novamente na Europa já que a primeira razão pela qual esse indivíduo saiu do seu país foi para encontrar segurança.

Assim, a primeira e última adaptação dos Estados-membro à política de asilo da União Europeia foi, paradoxalmente, a sua sabotagem. Tal acaba por ser uma nota negativa para o atual sistema de asilo. Reformas urgentes têm que ser processadas o mais rapidamente possível para que na hipótese de uma nova crise migratória os erros do passado não sejam cometidos no futuro. A dissertação teve a preocupação de analisar outros locais do mundo onde hoje existem fatores que podem contribuir para uma eventual futura crise migratória. Ou seja, a União Europeia e os seus Estados-membro devem pensar em novas formas que o processo de recolocação deve ser processado.

Acima de tudo, e provavelmente aquilo que parece ter contado mais para a ineficácia do sistema de asilo, foi a falta de solidariedade entre os Estados-membro. O espírito de *burden sharing* não deve ser apenas um sentimento, mas sim uma política. Para a União Europeia funcionar, não só na sua política de asilo mas também em todas as suas pastas de governação, é fulcral que os diferentes Estados-membro que compõem a organização sejam capazes de se entreatujadar. Há que perceber que o problema não são os refugiados e migrantes, mas sim o que acontece nos seus países de origem e que os obriga a fugir. A crise não será resolvida enquanto o conflito e violência persistir não só na Síria, mas em toda a região. Nesse sentido, a União Europeia ao invés de apostar em acordos bilaterais de recolocação com países inseguros (como a Turquia), poderia apostar os mesmos recursos e influência em caminhar para a paz e harmonia na região. A resolução de conflitos no Médio Oriente não é, de todo, abrangida nesta tese. No entanto, há que dizer que a resolução desses conflitos é imperativa para que outras crises migratórias, como aquela discutida nesta dissertação, não se venham a repetir nunca mais.

Como alerta Filippo Grandi:

Instead – I believe – Europe must lead responses; starting from displacement in conflict, to support to host countries, to an asylum system based on practical and innovative measures that work for refugees, communities in Europe and Member States. History has demonstrated that Europe is stronger when it addresses its challenges together. This is the moment for a new vision for Europe’s collective engagement with refugees – drawing on its history of tolerance, openness, and based on protection principles, but also on a pragmatic and practical approach to addressing refugee flows.³⁸⁷

³⁸⁷Filippo Grandi. 2016. “*Protecting refugees in Europe and beyond: Can the EU rise to the challenge?*” UNHCR, 5 de Dezembro de 2016. <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/58456ec34/protecting-refugees-europe-beyond-eu-rise-challenge.html>.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS

- Alan, C. (2015). *Liberal Wars: Anglo-American Strategy, Ideology and Practice*. Nova Iorque: Routledge.
- Bercuson, D., & Wise, S. (1994). *The Valour and the Horror Revisited*. Quebec: McGill-Queen's University Press.
- Birsch, D. (2014). *Introduction to Ethical Theories: A Procedural Approach*. Waveland Press.
- Boccardi, Ingrid. *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*. Kluwer Law International, 2002.
- Bystrom, Mikael, and Par Frohnert. *Reaching a State of Hope*. Lund: Nordic Academic Press, 2013.
- Gattinara, Pietro. "The 'refugee crisis' in Italy as a crisis of legitimacy." *Contemporary Italian Politics*, Outubro 17, 2017: Volume 9.
- Gilbert, M. (2009). *Atlas Histórico da Segunda Guerra Mundial*. Lisboa: Clube do Autor.
- Gillespie, A. (2011). *A History of the Laws of War: Volume 3: The Customs and Laws of War with Regards to Arms Control*. Portland: Hart Publishing.
- Hayes-Renshaw, F., & Wallace, H. (2007, Outubro 19). Executive power in the European Union: The functions and limits of the Council of Ministers. *Journal of European Public Policy*, pp. 559-582.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kant, I. (2010). *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*. New York: Cosimo Classics.
- Kneebone, S. (2009). *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law: Comparative Perspectives*. Cammbridge: Cambridge University Press.
- Laczko, F., Singleton, A., & Black, J. (2017). *Fatal Journeys Volume 3 PART I*. Geneva: International Organization for Migration.
- Lambert, H. (2010). *International Refugee Law*. Routledge: New York.
- Soares, A. G. (2006). *A União Europeia*. Coimbra: Edições Almedina.
- Tanaka, Y., & Young, M. (2009). *Bombing Civilians: A Twentieth-Century History*. Nova Iorque: The New Press.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2000). *The State of the World's Refugees, 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*. New York: Oxford University Press.
- Vanhercke, B., Natali, D., & Bouget, D. (2016). *Social policy in the European Union: state of play 2016*. Bruxelas: ETUI aisbl.

WEBGRAFIA

Aedh, Compte. "The new European operation Frontex Plus/Triton: an operation with differing objectives and more limited means than the Mare Nostrum operation." European Association for the defence of Human Rights. 18 de Outubro de 2014. <http://www.aedh.eu/en/the-new-european-operation-frontex-plustriton-an-operation-with-differing-objectives-and-more-limited-means-than-the-mare-nostrum-operation/> (acedido em 10 de Dezembro de 2017).

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (28 de Julho de 1951). *CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS*. Obtido em 29 de Outubro de 2017, de ACNUR:

http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1.

Agence France-Press. "EDN." *EU extends migrant rescue operation Sophia to end-2018*. 25 de Julho de 2017. <https://www.ednh.news/eu-extends-migrant-rescue-operation-sophia-to-end-2018/> (acedido em 28 de Dezembro de 2017).

Ahmadi, Belquis, e Sadaf Lakhani. "The Afghan Refugee Crisis in 2016." *United States Institute of Peace*. 27 de Fevereiro de 2017. <https://www.usip.org/publications/2017/02/afghan-refugee-crisis-2016> (acedido em 6 de Novembro de 2017).

Aiyar, Shekhar, et al. "The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges." *International Monetary Fund*. Janeiro 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf> (acedido em 28 de Setembro de 2017).

Albassam, Ali. "Europe's Refugee Crisis: Assessing the Factors Preventing a Coordinated EU Response." *University of San Francisco*. 15 de Dezembro de 2015. <https://repository.usfca.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1194&context=thes> (acedido em 3 de Setembro de 2017).

Alfred, C. (6 de Janeiro de 2017). *Boko Haram Actually Kills More People In Terror Attacks Than ISIS*. Obtido em 11 de Setembro de 2017, de Huffington Post: https://www.huffingtonpost.com/entry/boko-haram-isis_us_564cd890e4b00b7997f8c15d.

Alkoussa, Riham. "Germany's far-right AfD calls for repatriation of Syrian refugees." *Reuters*. Novembro 9, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-syria/germanys-far-right-afd-calls-for-repatriation-of-syrian-refugees-idUSKBN1D92QI> (acedido em 2 de Dezembro de 2017).

Altai Consulting. (15 de Maio de 2017). *Mixed Migration Trends in Libya: Changing Dynamics and Protection Challenges*. Obtido em 9 de Novembro de 2017, de Altai Consulting: http://www.altaiconsulting.com/wp-content/uploads/2017/08/2017_Mixed-Migration-Trends-in-Libya-Final-Report-Web.pdf

Amnesty International. "Forced Back to Danger: Asylum-seekers Returned From Europe to Afghanistan." *Amnesty International*. 2017. <https://amnesty.app.box.com/s/mfqs19e1c5aipqw0aycdmyavakf8anuq> (acedido em 6 de Janeiro de 2018).

Amnesty International. "Hungary: container camp bill is flagrant violation of international law." *Amnesty International*. 7 de Março de 2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/hungary-container-camp-bill-is-flagrant-violation-of-international-law/> (acedido em 28 de Dezembro de 2017).

Amnesty International. "Syria: The biggest humanitarian crisis of our time." *Amnesty International*. 2017. <https://www.amnesty.org.nz/take-action/syria-crisis> (acedido em 17 de Janeiro de 2018).

Arnheim, M. (11 de Março de 2017). *The Root Cause of the EU Migrant Crisis as Well as of the 'Arab Spring' and the Rise of ISIS*. Obtido em 10 de Setembro de 2017, de Huffington Post: http://www.huffingtonpost.co.uk/dr-michael-arnheim/the-root-cause-of-the-eu-_b_9427444.html.

Bacchi, U., & Russel, R. (20 de Setembro de 2016). *More Than 1 Million Refugees Have Now Fled South Sudan*. Obtido em 18 de Dezembro de 2017, de Huffington Post: https://www.huffingtonpost.com/entry/one-million-south-sudanese-refugees_us_57dc1493e4b04a1497b4093d.

Banulescu-Bogdan, Natalia, e Susan Fratzke. "Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?" *Migration Policy Institute*. 24 de Setembro de 2015. <https://www.migrationpolicy.org/article/europe%E2%80%99s-migration-crisis-context-why-now-and-what-next> (acedido em 19 de Dezembro de 2017).

Bayer, Lili. "Hungary's 'zero refugee' strategy." *Politico*. 20 de Setembro de 2016. <http://www.politico.eu/article/hungary-zero-refugee-strategy-viktor-orban-europe-migration-crisis/> (acedido em 24 de Junho de 2017).

BBC. "Europe migrant crisis: EU court rejects quota challenge." *BBC*. Setembro 6, 2017. <http://www.bbc.com/news/world-europe-41172638> (acedido em 6 de Setembro de 2017).

BBC. "UK to accept 20,000 refugees from Syria by 2020." *BBC*. Setembro 7, 2015. <http://www.bbc.com/news/uk-34171148> (acedido em 8 de Novembro de 2017).

BBC. (2014). *In an ethical war, whom can you fight?* Obtido em 18 de Setembro de 2017, de BBC: http://www.bbc.co.uk/ethics/war/just/whom_1.shtml.

BBC. (2015, Setembro 22). *Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan*. Acedido em 19 de Novembro de 2017, from BBC: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34329825>.

BBC. (28 de Outubro de 2014). *UK opposes future migrant rescues in Mediterranean*. Obtido em 23 de Dezembro de 2017, de BBC: <http://www.bbc.com/news/uk-29799473>

BBC. "Africa's militant Islamist groups." *BBC News*. 3 de Dezembro de 2013. <https://www.bbc.com/news/world-africa-24587491> (acedido em 14 de Novembro de 2017).

BBC. "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts." *BBC News*. 4 de Março de 2016. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (acedido em 24 de Setembro de 2017).

Benton, J. (5 de Novembro de 2014). *Parliament round-up: UK withdrawal from EU Mediterranean rescue operation*. Obtido em 12 de Dezembro de 2017, de The Parliament Magazine: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/special-report/parliament-round-uk-withdrawal-eu-mediterranean-rescue-operation>

Bild. (7 de Janeiro de 2018). *"Ihr wolltet die Migranten, wir nicht!"*. Obtido em 13 de Janeiro de 2017, de Bild: <http://www.bild.de/bild-plus/politik/ausland/viktor-orban/orban-interview-54403736,view=conversionToLogin.bild.html#fromWall>

Bondarenko, V. (20 de Junho de 2017). *More people were living displaced last year than at any time since World War II*. Obtido em 12 de Setembro de 2017, de Business Insider:

<http://www.businessinsider.com/number-of-people-displaced-refugees-reached-a-record-global-high-world-war-ii-2017-6>.

Boswell, Christina. "Burden-sharing in the New Age of Immigration." *Migration Policy Institute*. 1 de Novembro de 2003. <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration> (acedido em 19 de Dezembro de 2017).

Bux, Udo. "O Tribunal de Justiça da União Europeia." *Parlamento Europeu*. Maio de 2018. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.9.html (acedido em 2 de Junho de 2018).

Carling, J. (3 de Setembro de 2015). *Refugees are also Migrants. All Migrants Matter*. Obtido em 20 de Setembro de 2017, de University of Oxford: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2015/09/refugees-are-also>

Churchill, W. (1946, Setembro 19). *Winston Churchill, speech delivered at the University of Zurich, 19 September 1946*. Acedido em 10 de Dezembro de 2017, de Council of Europe: <https://rm.coe.int/16806981f3>

Ciensi, J. (2017, Maio 21). *Why Poland doesn't want refugees*. Acedido em 17 de Junho de 2017, de POLITICO: <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/>

Comissão Europeia. (2017, Setembro 6). *Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Acedido em 3 de Novembro de 2017, em European Commission: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

Compte, Aedh. "The new European operation Frontex Plus/Triton: an operation with differing objectives and more limited means than the Mare Nostrum operation." *European Association for the Defence of Human Rights*. 13 de Outubro de 2014. <http://www.aedh.eu/en/the-new-european-operation-frontex-plustriton-an-operation-with-differing-objectives-and-more-limited-means-than-the-mare-nostrum-operation/> (acedido em 8 de Dezembro de 2017).

Connor, Phillip. "Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015." *Pew Research Center*. 2 de Agosto de 2016. <http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/> (acedido em 2 de Setembro de 2017).

Cook, J. (13 de Janeiro de 2017). *7 Years After Haiti's Earthquake, Millions Still Need Aid*. Obtido em 10 de Setembro de 2017, de Huffington Post: https://www.huffingtonpost.com/entry/haiti-earthquake-anniversary_us_5875108de4b02b5f858b3f9c.

Cook, J. (14 de Janeiro de 2017). *7 Forgotten World Crises That Urgently Need Your Support*. Obtido em 19 de Dezembro de 2017, de Huffington Post: https://www.huffingtonpost.com/entry/global-humanitarian-crises-funding-gap_us_586bb373e4b0de3a08f96685.

Costa, Cátia. (2014). *A erosão do Estado na África Ocidental*. Obtido em 13 de Setembro de 2017, de Janus Anuário: http://janusonline.pt/images/anuario2014/2.5_CatiaMCosta_EstadoAfrOcid.pdf.

Costa, Paulo, and Lúcio Sousa. "Portugal's Openness to Refugees Makes Demographic and Economic Sense." *News Deeply*. Fevereiro 10, 2017. <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/02/10/portugals-openness-to-refugees-makes-demographic-and-economic-sense> (acedido em 8 de Dezembro de 2017).

Council of Europe. (1949, Maio 5). *Statute of the Council of Europe*. Acedido em 2 de Outubro de 2017, de Council of Europe: <https://rm.coe.int/1680306052>

Council of the European Union. "EU-Turkey statement." *Council of the European Union*. 18 de Março de 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf> (acedido em 17 de Novembro de 2017).

Court of Justice of the European Union . "Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15." *Court of Justice of the European Union*. 6 de Setembro de 2017. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091en.pdf> (acedido em 19 de Novembro de 2017).

Court of Justice of the European Union. "Judgment of the Court of 20 February 1979. - Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. - Reference for a preliminary ruling: Hessisches Finanzgericht - Germany. - Measures heaving an effect equivalent to quantitative restrictions." *Acesso ao Direito da União Europeia*. 20 de Fevereiro de 1979. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0120> (acedido em 21 de Novembro de 2017).

Davies, L., & Neslen, A. (31 de Outubro de 2014). *Italy: end of ongoing sea rescue mission 'puts thousands at risk'*. Obtido em 4 de Dezembro de 2017, de The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/31/italy-sea-mission-thousands-risk>

Delcker, Janosch. "The phrase that haunts Angela Merkel." *POLITICO*. Agosto 19, 2016. <https://www.politico.eu/article/the-phrase-that-haunts-angela-merkel/> (acedido em 10 de Dezembro de 2017).

Den Heijer, Maarten, Jorrit Rijpma, e Thomas Spijkerboer. "The systemic failure of the Common European Asylum System, as exemplified by the EU-Turkey deal." *Thomas Spijkerboer*. 18 de Março de 2016. <http://thomasspijkerboer.eu/thomas-blogs/the-systemic-failure-of-the-common-european-asylum-system-as-exemplified-by-the-eu-turkey-deal/> (acedido em 8 de Janeiro de 2018).

Dennison, Susi. "A new deal on EU burden-sharing." *European Council on Foreign Relations*. Março 3, 2016. http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_new_deal_on_eu_burden_sharing (acedido em 19 de Novembro de 2017).

Depillis, L., Saluja, K., & Lu, D. (21 de Dezembro de 2015). *A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world*. Obtido em 19 de Setembro de 2017, de Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>.

Edwards, Adrian. (20 de Junho de 2016). *Global forced displacement hits record high*. Obtido em 21 de Junho de 2017, de United Nations High Commissioner for Refugees: <http://www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>.

EEAS Strategic Planning. "European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World." *European Union*. 12 de Dezembro de 2003. <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> (acedido em 18 de Novembro de 2017).

EU Monitor. (2018). *Ordinary legislative procedure (COD)*. Acedido em 18 de Janeiro de 2018, from EU Monitor: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vga3bya9max9>

European Asylum Support Office. (Agosto de 2016). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: A Judicial Analysis*. Obtido em 2 de Outubro de 2017,

de European Asylum Support Office:
<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>.

European Asylum Support Office. (Novembro de 2016). *The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration*. Obtido em 5 de Janeiro de 2018, de European Asylum Support Office: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/the%20push%20and%20pull%20factors%20of%20asylum%20-%20related%20migration.pdf>

European Commission. (2 de Fevereiro de 2017). *Irregular Migration via the Central Mediterranean*. Obtido em 10 de Novembro de 2017, de European Commission: https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/irregular-migration-central-mediterranean_en#footnote5

European Commission. "Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council." *European Commission*. Novembro 15, 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (acedido em 10 de Janeiro de 2018).

European Commission. (16 de Março de 2016). *Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver*. Obtido em 10 de Setembro de 2017, de European Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm.

European Commission. (2014). *A Common European Asylum System*. Acedido em 5 de Novembro de 2017, de European Commission: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf.

European Commission. (2015, Setembro 9). *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action - Questions and answers*. Acedido em 3 de Novembro de 2017, de Europa: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_en.htm.

European Commission. (2017, Março 17). *EU-Turkey Statement*. Acedido em 2 de Novembro de 2017, from European Commission: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf.

European Commission. (4 de Maio de 2016). *PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL*. Obtido em 29 de Setembro de 2017, de European Commission: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>.

European Commission. (7 de Outubro de 2014). *Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean*. Obtido em 17 de Novembro de 2017, de European Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm

European Commission. (n.d.). *Winston Churchill: calling for a United States of Europe*. Acedido em 10 de Dezembro de 2017, de European Commission: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/winston_churchill_en.pdf

European Commission. "Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe." *European Commission*. 6 de Abril de 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_en.htm (acedido em 29 de Dezembro de 2017).

European Commission. “Common European Asylum System.” *European Commission*. 16 de Janeiro de 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en (acedido em 16 de Fevereiro de 2018).

European Commission. “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON IMMIGRATION AND ASYLUM POLICIES.” *EU Publications*. 23 de Fevereiro de 1994. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b67c4d84-8fa9-4226-b284-40462b44f36e/language-en> (acedido em 29 de Dezembro de 2017).

European Commission. “Press release: Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver.” *European Commission*. 16 de Março de 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm (acedido em 18 de Setembro de 2017).

European Commission. “Refugee Crisis: European Commission takes decisive action.” *European Commission*. 9 de Setembro de 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm (acedido em 30 de Dezembro de 2017).

European Commission. “REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL: Fourteenth report on relocation and resettlement.” *European Commission*. 26 de Julho de 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726_fourteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (acedido em 18 de Novembro de 2017).

European Commission. “The EU and the Migration Crisis.” *European Commission*. Julho de 2017. <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/en/> (acedido em 16 de Setembro de 2017).

European Council on Refugees and Exiles. (1 de Dezembro de 1997). *Position on the Implementation of the Dublin Convention*. Obtido em 29 de Junho de 2017, de Refworld: <http://www.refworld.org/pdfid/3df4d74f4.pdf>.

European Parliament. “Asylum: EU list of safe countries of origin to replace national lists in 3 years.” *European Parliament*. 7 de Julho de 2016. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160707IPR36205/asylum-eu-list-of-safe-countries-of-origin-to-replace-national-lists-in-3-years> (acedido em 18 de Novembro de 2017).

European Parliament. “LEGISLATIVE TRAIN SCHEDULE: TOWARDS A NEW POLICY ON MIGRATION.” *European Parliament*. 2018. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-revision-of-the-dublin-regulation> (acedido em 6 de Fevereiro de 2018).

European Union. (2017). *EU treaties*. Obtido em 20 de Junho de 2017, de União Europeia: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en.

European Union. “CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION.” *European Parliament*. 12 de Dezembro de 2000. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (acedido em 29 de Dezembro de 2017).

European Union. “Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU.” *European External Action Service*. 2 de Outubro de 2016. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (acedido em 29 de Dezembro de 2017).

European Union. “Share of Syrians arriving on Greek islands has fallen in recent months.” *Relief Web*. 28 de Janeiro de 2016. <https://reliefweb.int/report/greece/share-syrians-arriving-greek-islands-has-fallen-recent-months> (acedido em 4 de Dezembro de 2017).

European Union. “The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union.” *Acesso ao Direito da União Europeia*. 3 de Março de 2005. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29> (acedido em 18 de Novembro de 2017).

Eurostat. (16 de Setembro de 2016). *Asylum quarterly report*. Obtido em 7 de Setembro de 2017, de Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum-Quarterly-Report-Q2-2015.pdf/1cb26b1c-69ef-4f39-889f-da07862b414d>

Eurostat. (2017, Setembro 7). *Estatísticas da migração e da população migrante*. Acedido em 19 de Novembro de 2017, de Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/pt

Eurostat. “Asylum quarterly report.” *Eurostat*. 15 de Junho de 2018. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report&oldid=260397 (acedido em 20 de Junho de 2018).

Eurostat. “File:First time asylum applicants, EU-28, January 2016 – September 2017.png.” *Eurostat*. 13 de Dezembro de 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:First_time_asylum_applicants,_EU-28,_January_2016_%E2%80%93_September_2017.png&oldid=366633 (acedido em 19 de Janeiro de 2018).

Ford, R. (19 de Junho de 2017). *Attitudes towards immigration in Europe*. Obtido em 9 de Dezembro de 2017, de European Social Survey: https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/IE_Handout_FINAL.pdf

Ford, R.; Lymerpoulou, K. (2017). *How attitudes in the UK compare with Europe*. Obtido em 8 de Dezembro de 2017, de British Social Attitudes: http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/39148/bsa34_immigration_final.pdf

Frej, W. (2015, Setembro 9). *Here Are The European Countries That Want To Refuse Refugees*. Acedido em 8 de Setembro de 2017, de Huffington Post: https://www.huffingtonpost.com/entry/europe-refugees-not-welcome_us_55ef3dabe4b093be51bc8824.

Gilbert, A. (9 de Março de 2017). *The Blitz*. Obtido em 14 de Setembro de 2017, de Encyclopædia Britannica: <https://www.britannica.com/event/the-Blitz>.

Gogou, Kondylia. 2017. “*The EU-Turkey deal: Europe's year of shame*” Amnesty International, 20 de Março de 2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>.

Grandi, Filippo. “Protecting refugees in Europe and beyond: Can the EU rise to the challenge?” *United Nations High Commissioner for Refugees*. 5 de Dezembro de 2016. <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/58456ec34/protecting-refugees-europe-beyond-eu-rise-challenge.html> (acedido em 20 de Dezembro de 2017).

Greene, Megan, e Daniel Kelemen. “Europe's Failed Refugee Policy.” *Foreign Affairs*. 28 de Junho de 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-28/europes-failed-refugee-policy> (acedido em 26 de Junho de 2017).

Grigonis, Simas. "EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection." *Science Direct*. Dezembro de 2016. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667416300439> (acedido em 14 de Novembro de 2017).

Hall, Allan. "Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a 'similar statement'." *Independent*. Agosto 24, 2015. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html> (acedido em 25 de Setembro de 2017).

Hall, Allan; John Lichfield. "Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a 'similar statement'." *Independent*. 24 de Agosto de 2015. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html> (acedido em 18 de Setembro de 2017).

Ham, P. (6 de Agosto de 2015). *The Bureaucrats Who Singled Out Hiroshima for Destruction*. Obtido em 17 de Setembro de 2017, de The Atlantic: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/08/hiroshima-nagasaki-atomic-bomb-anniversary/400448/>.

Harris, Chris. "Fact check: How many refugees has each EU country taken in?" *Euronews*. 26 de Setembro de 2017. <http://www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in> (acedido em 18 de Janeiro de 2018).

Holehouse, M. (24 de Agosto de 2015). *Germany drops EU rules to allow in Syrian refugees*. Obtido em 29 de Setembro de 2017, de The Telegraph: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/11821822/Germany-drops-EU-rules-to-allow-in-Syrian-refugees.html>.

Huber, Chris. "Forced to flee: Top 5 countries refugees are coming from." *World Vision*. Fevereiro 27, 2018. <https://www.worldvision.org/refugees-news-stories/forced-flee-top-5-countries-refugees> (acedido em 2 de Março de 2018).

Internal Displacement Monitoring Centre. (31 de Dezembro de 2015). *Nigeria IDP Figures Analysis*. Obtido em 17 de Setembro de 2017, de Internal Displacement Monitoring Centre: <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/nigeria/figures-analysis>.

Internal Displacement Monitoring Centre. (Dezembro de 2017). *Quarterly Update*. Obtido em 4 de Janeiro de 2018, de Internal Displacement Monitoring Centre: <http://www.internal-displacement.org/taxonomy/term/44>.

International Organization for Migration. (2018). *Who is a migrant?* Obtido em 2 de Novembro de 2017, de International Organization for Migration: <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>

Ioannou, Theo. "Merkel: "Unfair" for Greece and Italy to Carry the Burden of Refugee Crisis Alone." *Greek Reporter*. Agosto 27, 2017. <http://greece.greekreporter.com/2017/08/27/merkel-unfair-for-greece-and-italy-to-carry-the-burden-of-refugee-crisis-alone/> (Acedido em 8 de Dezembro de 2017).

Kamm, Henry. "Yugoslav Refugee Crisis Europe's Worst Since 40's." *The New York Times*. Julho 24, 1992. <http://www.nytimes.com/1992/07/24/world/yugoslav-refugee-crisis-europe-s-worst-since-40-s.html> (acedido em 17 de Novembro de 2017).

Karadeniz, Tulay, e Nick Tattersall. "Erdogan warns Europe that Turkey could open migrant gates." *Reuters*. 25 de Novembro de 2016. <https://www.reuters.com/article/us-turkey-europe-erdogan-idUSKBN13K0R6> (acedido em 2 de Dezembro de 2017).

Kenyon, Jacqui, e The Economist. "The Failures Of The Arab Spring Were A Long Time In The Making." *Business Insider*. 6 de Julho de 2014. <http://www.businessinsider.com/the-failures-of-the-arab-spring-2014-7> (acedido em 19 de Novembro de 2017).

Krase, J. (2017, Julho 28). *The European Union: Supranational or Intergovernmental?* Obtido em 10 de Agosto de 2017, de Medium: <https://medium.com/@jskrase/the-european-union-supranational-or-intergovernmental-7980f7b5b4a1>.

League of Nations. "Protection of Civilian Populations Against Bombing From the Air in Case of War, League of Nations." *Dannen*. 30 de Setembro de 1938. <http://www.dannen.com/decision/int-law.html#d> (acedido em 18 de Novembro de 2017).

Lehne, Stefan. "The EU Remains Unprepared for the Next Migration Crisis." *Carnegie Europe*. Abril 3, 2018. <https://carnegieeurope.eu/2018/04/03/eu-remains-unprepared-for-next-migration-crisis-pub-75965> (acedido em 8 de Abril de 2018).

Leerks, A. "'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe." *Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum*. 2015. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2615-inwilligingspercentages-van-asielverzoeken-in-nederland-vergeleken-met-de-percentages-in-andere-europese-lidstaten.aspx?cp=44&cs=6796> (acedido em 20 de Dezembro de 2017).

Mackintosh, Eliza. "Europe's migrant crisis isn't going away, but it is changing." *CNN*. Agosto 29, 2017. <http://edition.cnn.com/2017/08/17/europe/mediterranean-migrant-crisis-2017/index.html> (acedido em 17 de Dezembro de 2017).

Marie-Shopie Callens, Bart Meuleman. (29 de Agosto de 2016). *Do integration policies relate to economic and cultural threat perceptions? A comparative study in Europe*. Obtido em 29 de Setembro de 2017, de International Journal of Comparative Sociology: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020715216665437>

Médecins Sans Frontières. (1 de Setembro de 2017). *Libya: Arbitrary detention of refugees, asylum-seekers and migrants must stop*. Obtido em 9 de Setembro de 2017, de Médecins Sans Frontières: <http://www.msf.org/en/article/libya-arbitrary-detention-refugees-asylum-seekers-and-migrants-must-stop>

Meireles, Ana. "Polónia quer imitar Hungria e criar campos para imigrantes." *Diário de Notícias*. 13 de Abril de 2017. <http://www.dn.pt/mundo/interior/polonia-quer-imitar-hungria-e-criar-campos-para-imigrantes-6220456.html> (acedido em 1 de Julho de 2017).

Micallef, J. (2016). *The Arab Spring: Six Years Later*. Obtido em 15 de Setembro de 2017, de Huffington Post: https://www.huffingtonpost.com/joseph-v-micallef/the-arab-spring-six-years_b_14461896.html.

Migrant Integration Policy Index. "International Key Findings." *Migrant Integration Policy Index*. 2015. <http://www.mipex.eu/key-findings> (acedido em 19 de Dezembro de 2017).

Missing Migrants. "Total of Deaths Recorded in the Mediterranean." *Missing Migrants*. 2018. <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (acedido em 19 de Fevereiro de 2018).

Mitchell, H. (1 de Agosto de 2017). *The distinction between asylum seekers and refugees*. Obtido em 2 de Novembro de 2017, de Migration Watch UK: <https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/70>

Mohdin, Aamna. (2017, Outubro 31). *The EU-Turkey deal returned just 4% of migrants who undertook the dangerous journey to Greece*. Acedido em 9 de Novembro de 2017, de Quartz Media: <https://qz.com/1116082/the-eu-turkey-deal-has-returned-just-3-of-thousands-of-migrants-stranded-in-greece/>.

Mohdin, Aamna. "Europe's Most Refugee-Friendly Country Is Growing Weary." *Huffington Post*. Setembro 9, 2016. https://www.huffingtonpost.com/entry/sweden-growing-weary-of-refugees_us_57d05741e4b06a74c9f22347 (acedido em 29 de Novembro de 2017).

Mushaben, Joyce. "Wir schaffen das! Angela Merkel and the European Refugee Crisis." *Taylor and Francis Online*. Novembro 29, 2017. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2017.1366988> (acedido em 18 de Dezembro de 2017).

Nallu, P. (29 de Março de 2016). *Migrant or Refugee? The Limits of Definitions*. Obtido em 7 de Setembro de 2017, de News Deeply: <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2016/03/29/migrant-or-refugee-the-limits-of-definitions>

Nielsen, Nikolaj. "Timmermans blunders on migrant figures." *EUObserver*. 28 de Janeiro de 2016. <https://euobserver.com/migration/132048> (acedido em 25 de Junho de 2017).

Noack, Rick. "This map helps explain why some European countries reject refugees, and others love them." *Washington Post*. Setembro 8, 2015. https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/08/this-map-helps-explain-why-some-european-countries-reject-refugees-and-others-love-them/?utm_term=.90dde5258dd5 (acedido em 6 de Dezembro de 2017).

Novak, Petr. "A Comissão Europeia." *Parlamento Europeu*. Outubro de 2017. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.8.html (acedido em 2017 de Novembro de 2017).

Novak, Petr. "O Parlamento Europeu: poderes." *Parlamento Europeu*. Janeiro de 2018. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.2.html (acedido em 16 de Fevereiro de 2018).

OHCHR. "Declaration on Human Rights Defenders." *Office of the High Commissioner for Human Rights*. 8 de Março de 1999. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx> (acedido em 28 de Novembro de 2017).

OXFAM. (9 de Agosto de 2017). *OXFAM MEDIA BRIEFING*. Obtido em 19 de Outubro de 2017, de OXFAM: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/mb-migrants-libya-europe-090817-en.pdf

Padoan, Laura. "Guterres says work with refugees an inspiration in UN Role." *United Nations High Commissioner for Refugees*. 11 de Maio de 2017. <http://www.unhcr.org/news/latest/2017/5/5914610d4/guterres-says-work-with-refugees-an-inspiration-in-un-role.html> (acedido em 19 de Janeiro de 2018).

Panizza, Roberta. "O princípio da subsidiariedade." *Parlamento Europeu*. Janeiro de 2018. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html (acedido em 19 de Fevereiro de 2018).

Parlamento Europeu. "Os processos de decisão de tipo supranacional." *Parlamento Europeu*. 2018. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.2.3.pdf (acedido em 26 de Janeiro de 2018).

Paterson, Kirsteen. "UN High Commissioner for Refugees calls for an end to child deaths at sea." *The National*. Fevereiro 20, 2016. http://www.thenational.scot/world/14861920.UN_High_Commissioner_for_Refugees_calls_for_an_end_to_child_deaths_at_sea/ (acedido em 17 de Novembro de 2017).

Portes, Jonathan. "Immigration Is Good for Economic Growth. If Europe Gets It Right, Refugees Can Be Too." *Huffington Post*. 2017. https://www.huffingtonpost.com/jonathan-portes/economic-europe-refugees_b_8128288.html# (acedido em 6 de Dezembro de 2017).

Poushter, J. (16 de Setembro de 2016). *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*. Obtido em 5 de Setembro de 2017, de Pew Research : <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>

Riba, M. C. (2017, Setembro 26). *View: Why the end of the refugee relocation scheme should not mean the end to relocation*. Obtido em 7 de Novembro de 2017, de Euronews: <http://www.euronews.com/2017/09/26/view-why-the-end-of-the-refugee-relocation-scheme-should-not-mean-the-end-to>.

Roth, Kenneth. "Lybia - Events of 2016." *Human Rights Watch*. 2017. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/libya> (acedido em 3 de Dezembro de 2017).

Ruz, C. (28 de Agosto de 2015). *The battle over the words used to describe migrants*. Obtido em 5 de Setembro de 2017, de BBC: <http://www.bbc.com/news/magazine-34061097>

Saeed, Saim. "Hungary: We built a wall and the EU should pay for it." *POLITICO*. Agosto 31, 2017. <https://www.politico.eu/article/hungary-we-built-a-wall-and-the-eu-should-pay-for-it/> (acedido em 19 de Setembro de 2017).

Safdar, A. (17 de Dezembro de 2017). *IOM: Refugees dying at quicker rate in Mediterranean*. Obtido em 4 de Janeiro de 2018, de Al Jazeera: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/09/iom-refugees-dying-quicker-rate-mediterranean-170917035605080.html>

Sarihan, A. (2012). *Is the Arab Spring in the Third Wave of Democratization? - The Case of Syria and Egypt*. Obtido em 19 de Dezembro de 2017, de Research Gate: https://www.researchgate.net/profile/Ali_Sarihan/publication/259179141_Is_the_Arab_Spring_in_the_Third_Wave_of_Democratization/links/0c96052a25a070aa09000000.pdf?disableCoverPage=true.

Satlin, A. H. (2015, Setembro 9). *EU Announces New Refugee Quotas*. Obtido em 3 de Novembro de 2017, de Huffington Post: https://www.huffingtonpost.com/entry/eu-announces-new-refugee-quotas-for_us_55efe2dce4b093be51bcc336?ncid=newsltushpmsg00000003.

Schuman, R. (1950, Maio 9). *The Schuman Declaration – 9 May 1950*. Obtido em 9 de Dezembro de 2017, de European Union: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en.

Siegfried, K. (3 de Junho de 2016). *The EU-Turkey migration deal is dying. What's Plan B?* Obtido em 30 de Junho de 2017, de IRIN: <http://www.irinnews.org/analysis/2016/06/03/eu-turkey-migration-deal-dying-what%E2%80%99s-plan-b>.

Siza, Rita. "Líderes europeus rejeitam sistema de quotas para a redistribuição de refugiados." *Público*. 18 de Maio de 2015. <https://www.publico.pt/2015/05/18/mundo/noticia/lideres-europeus-rejeitam-sistema-de-quotas-para-a-redistribuicao-de-refugiados-1696052> (acedido em 1 de Julho de 2017).

Smith, Helena. "Migration crisis: Idomeni, the train stop that became an 'an insult to EU values'." *The Guardian*. Março 17, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/17/migration-crisis-idomeni-camp-greece-macedonia-is-an-insult-to-eu-values> (acedido em 16 de Dezembro de 2017).

Squires, Nick. "Italy threatens to close its ports to ships carrying rescued migrants, saying it can no longer cope." *Telegraph*. Junho 29, 2017. <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/29/italy-threatens-close-ports-ships-carrying-rescued-migrants/> (acedido em 10 de Dezembro de 2017).

Stefanini, Stefano. "Europe helped Greece in its migration hour of need. Now Italy needs help." *Politico*. 18 de Maio de 2016. <http://www.politico.eu/article/europe-migration-crisis-greece-italy/> (acedido em 27 de Junho de 2017).

Stokes, B., Wike, R., & Poushter, J. (13 de Junho de 2016). *Europeans see ISIS, climate change as most serious threats*. Obtido em 17 de Setembro de 2017, de Pew Research: <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-see-isis-climate-change-as-most-serious-threats/>

Taylor, A. (12 de Fevereiro de 2015). *Remembering Dresden: 70 Years After the Firebombing*. Obtido em 10 de Setembro de 2017, de The Atlantic: <https://www.theatlantic.com/photo/2015/02/remembering-dresden-70-years-after-the-firebombing/385445/>.

The Economist. (18 de Abril de 2015). *The numbers nightmare*. Obtido em 10 de Outubro de 2017, de The Economist: <https://www.economist.com/news/europe/21648674-ever-more-people-are-drowning-while-trying-get-europe-numbers-nightmare>

The Economist. (8 de Setembro de 2015). *How many migrants to Europe are refugees?* Obtido em 10 de Novembro de 2017, de The Economist: <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/09/economist-explains-4>

Traub, James. "Germany Is Preparing to Send Refugees Back to Syria." *Foreign Policy*. Dezembro 6, 2017. <http://foreignpolicy.com/2017/12/06/germany-is-preparing-to-send-refugees-back-to-syria/> (acedido em 17 de Dezembro de 2017).

Tribunal de Justiça da União Europeia. "JUDGMENT OF THE COURT ." *Jurisprudência do Tribunal de Justiça*. Setembro 6, 2017. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54920cc3d293645e18f79c9032e960bf7.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Se0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=493982> (acedido em 10 de Novembro de 2017).

Tribunal de Justiça da União Europeia. (1963, Fevereiro 5). *Judgment of the Court of 5 February 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*. Obtido em 20 de Novembro de 2017, de Access to European Union Law: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>

Ulack, C. (23 de Junho de 2011). *The Arab Spring's looming refugee crisis*. Obtido em 15 de Setembro de 2017, de Foreign Policy: <http://foreignpolicy.com/2011/06/23/the-arab-springs-looming-refugee-crisis/>.

UNHCR. (11 de Julho de 2016). *UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' – Which is right?* Obtido em 6 de Outubro de 2017, de United Nations High Commissioner for Refugees: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>

UNHCR. (Junho de 2006). *UNHCR Master Glossary of Terms*. Obtido em 2 de Setembro de 2017, de Refworld: <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>

UNHCR. (Setembro de 2011). *The 1951 Refugee Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*. Obtido em 29 de Outubro de 2017, de United Nations High Commissioner for Refugees: <http://www.unhcr.org/4ec262df9.pdf>

UNHCR. “Global Trends: Forced Displacement in 2015.” *United Nations High Commissioner for Refugees*. 16 de Junho de 2016. <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> (acedido em 29 de Dezembro de 2017).

UNHCR. “Global Trends: Forced Displacement in 2016.” *United Nations High Commissioner for Refugees*. 19 de Junho de 2017. <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html> (acedido em 19 de Dezembro de 2017).

UNHCR. “Mediterranean Situation.” *United Nations High Commissioner for Refugees*. 2018. <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=83> (acedido em 19 de Março de 2018).

UNHCR. “Refugee Convention | The landmark document that underpins our work.” *United Nations High Commissioner for Refugees*. 14 de Dezembro de 2016. <http://www.unhcr.org/ceu/184-enresourcesconventionsrefugee-convention-html.html> (acedido em 20 de Novembro de 2017).

UNHCR. “Refugees from Burundi.” *United Nations High Commissioner for Refugees*. 31 de Maio de 2018. <https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi> (acedido em 10 de Junho de 2018).

União Europeia. (2012, Outubro 26). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Obtido em 10 de Junho de 2017, from Access to European Union Law: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:12012E/TXT>.

União Europeia. (2017, Novembro 12). *Presidentes da União Europeia - quem faz o quê?* Obtido em 18 de Agosto de 2017, de Europa.eu: https://europa.eu/european-union/about-eu/presidents_pt.

União Europeia. (26 de Outubro de 2012). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Obtido em 10 de Junho de 2017, de Access to European Union Law: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:12012E/TXT>.

União Europeia. “A UE em poucas palavras: Objetivos e valores da UE.” *União Europeia*. https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt (acedido em 25 de Novembro de 2017).

União Europeia. “Acto Único Europeu.” *Acesso ao Direito da União Europeia*. 17 de Fevereiro de 1986. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027> (acedido em 18 de Novembro de 2017).

União Europeia. “Conselho da União Europeia.” *União Europeia*. 18 de Dezembro de 2017. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pt (acedido em 19 de Janeiro de 2018).

União Europeia. “Tratado de Maastricht sobre a União Europeia.” *Acesso ao Direito da União Europeia*. 29 de Julho de 1992. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> (acedido em 19 de Novembro de 2017).

United Nations High Commissioner for Refugees. (11 de Julho de 2016). *UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' – Which is right?* Obtido em 6 de Outubro de 2017, de United Nations High Commissioner for Refugees: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>

United Nations News Centre. (11 de Janeiro de 2013). *Marking third anniversary of earthquake, Ban calls for sustained efforts in Haiti.* Obtido em 10 de Setembro de 2017, de United Nations: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43912&Cr=haiti&Cr1#.WIKgZ651_IW.

United Nations. "Declaration by United Nations." *Library of Congress*. 1 de Janeiro de 1942. <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000003-0697.pdf> (acedido em 4 de Novembro de 2017).

United Nations. "Lessons of Second World War Must Continue to Guide United Nations Work, General Assembly Told During Meeting Marking Seventieth Anniversary." *United Nations*. 5 de Maio de 2015. <https://www.un.org/press/en/2015/ga11641.doc.htm> (acedido em 6 de Dezembro de 2017).

United Nations. "Refugee Crisis about Solidarity, Not Just Numbers, Secretary-General Says at Event on Global Displacement Challenge." *United Nations*. 15 de Abril de 2016. <https://www.un.org/press/en/2016/sgsm17670.doc.htm> (acedido em 4 de Dezembro de 2017).

United Nations. "Syria conflict at 5 years: the biggest refugee and displacement crisis of our time demands a huge surge in solidarity." *United Nations High Commissioner for Refugees*. 15 de Março de 2016. <http://www.unhcr.org/afr/news/press/2016/3/56e6e3249/syria-conflict-5-years-biggest-refugee-displacement-crisis-time-demands.html> (acedido em 19 de Dezembro de 2017).

United Nations. "The Foundation of International Human Rights Law." *United Nations*. <http://www.un.org/en/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/> (acedido em 4 de Dezembro de 2017).

Visegrad Group. "About the Visegrad Group." *Visegrad Group*. <http://www.visegradgroup.eu/about> (acedido em 8 de Janeiro de 2018).

Wike, R. (6 de Dezembro de 2016). *4 factors driving anti-establishment sentiment in Europe*. Obtido em 15 de Setembro de 2017, de Pew Research Centre: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/12/06/4-factors-driving-anti-establishment-sentiment-in-europe/>

Worley, W. (27 de Janeiro de 2016). *Six out of 10 migrants to Europe come for 'economic reasons' and are not refugees, EU Vice President Frans Timmermans says*. Obtido em 23 de Junho de 2017, de Independent: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/six-out-of-10-migrants-to-europe-come-for-economic-reasons-and-are-not-refugees-eu-vice-president-a6836306.html>.

Will Worley, Lizzie Dearden. "Greek refugee camp is 'as bad as a Nazi concentration camp', says minister." *Independent*. Março 18, 2016. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/idomeni-refugee-dachau-nazi-concentration-camp-greek-minister-a6938826.html> (acedido em 14 de Novembro de 2017).

Worley, Will. "Six out of 10 migrants to Europe come for 'economic reasons' and are not refugees, EU Vice President Frans Timmermans says." *Independent*. 27 de Janeiro de 2016. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/six-out-of-10-migrants-to-europe-come-for-economic-reasons-and-are-not-refugees-eu-vice-president-a6836306.html> (acedido em 23 de Junho de 2017).

Costa, Paulo Manuel, e Lúcio Sousa. "Portugal's Openness to Refugees Makes Demographic and Economic Sense." News Deeply. 10 de Fevereiro de 2017. <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/02/10/portugals-openness-to-refugees-makes-demographic-and-economic-sense> (acedido em 29 de Dezembro de 2017).

Den Heijer, Maarten, Jorrit Rijpma, e Thomas Spijkerboer. "The systemic failure of the Common European Asylum System, as exemplified by the EU-Turkey deal." Thomas Spijkerboer. 18 de Março de 2016. <http://thomasspijkerboer.eu/thomas-blogs/the-systemic-failure-of-the-common-european-asylum-system-as-exemplified-by-the-eu-turkey-deal/> (acedido em 8 de Janeiro de 2018).

European Asylum Support Office. "The Push and Pull Factors of Asylum - Related Migration." European Asylum Support Office. Novembro de 2016. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/the%20push%20and%20pull%20factors%20of%20asylum%20-%20related%20migration.pdf> (acedido em 19 de Dezembro de 2017).

Grandi, Filippo. "Protecting refugees in Europe and beyond: Can the EU rise to the challenge?" United Nations High Commissioner for Refugees. 5 de Dezembro de 2016. <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/58456ec34/protecting-refugees-europe-beyond-eu-rise-challenge.html> (acedido em 20 de Dezembro de 2017).

Leerks, A. "'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe." Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum. 2015. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2615-inwilligingspercentages-van-asielverzoeken-in-nederland-vergeleken-met-de-percentages-in-andere-europese-lidstaten.aspx?cp=44&cs=6796> (acedido em 20 de Dezembro de 2017).

Migrant Integration Policy Index. "International Key Findings." Migrant Integration Policy Index. 2015. <http://www.mipex.eu/key-findings> (acedido em 19 de Dezembro de 2017).