



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

O acolhimento dos refugiados provenientes do Médio Oriente, os direitos humanos e a capacidade de resposta da UE. O caso dos refugiados sírios.

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa

Ramo: Relações Internacionais

Ana Margarida Pascoal Vieira de Andrade, Aluna nº100521016

Dissertação de Mestrado orientada pela Professora Doutora Sónia Ribeiro

Instituto de Estudos Políticos

7 de Dezembro de 2023, Lisboa, Portugal

Agradecimentos

Gostaria de começar por agradecer ao Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, na pessoa da sua Diretora, Professora Doutora Mónica Dias, pelo acolhimento ao longo deste programa de mestrado.

À minha orientadora, Professora Doutora Sónia Ribeiro, pela contínua comunicação e envio de sempre pertinentes sugestões e por toda a disponibilidade demonstrada.

À minha Mãe e ao meu Pai, por todo o seu incessável apoio bem como o seu constante Incentivo.

Resumo

O tema central desta dissertação tem a ver com a análise e discussão da forma como a UE tem vindo a receber os refugiados provenientes do Médio Oriente, em particular da Síria, assim como das políticas de asilo e a investigação da regulamentação dessas políticas no seio da UE.

O Médio Oriente é uma região onde sempre se registaram conflitos de múltipla natureza, sobretudo de origem religiosa e territorial. Por outro lado, é uma região de onde provêm uma parte significativa do número total de refugiados, em particular devido ao conflito na Síria.

Neste sentido, é concedida a devida atenção à garantia dos Direitos Humanos dos refugiados que chegam à Europa. Em todo este contexto, é que igual modo analisado, o papel central que a ONU, em particular o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, desempenhou e continua a desempenhar em todo este contexto.

Abstract

The central theme of this dissertation has to do with the analysis and discussion of the way in which the EU has been receiving refugees from the Middle East, in particular Syria, as well as asylum policies and the study of the regulation of these policies within the EU.

The Middle East is a region where there have always been conflicts of a manifold nature, especially of religious and territorial origin. On the other hand, it is a region from which a significant part of the total number of refugees comes, in particular due to the conflict in Syria.

In this regard, due attention is paid to guaranteeing the human rights of refugees arriving in Europe. In this context, the central role that the UN, in particular the United Nations High Commissioner for Refugees, has played and continues to play in this context.

Índice

1. Introdução.....	5
2. Metodologia.....	8
3. Enquadramento teórico.....	9
3.1. O Refugiado e os seus direitos.....	9
3.2. O acolhimento e o direito de asilo como direito humano.....	12
3.3. A proteção dos refugiados entre a política doméstica e as relações internacionais.....	17
3.4. Os refugiados na Europa, pós-2ª Guerra Mundial.....	23
4. A UE e o acolhimento a refugiados.....	29
4.1. Os Direitos Humanos como valor fundamental da UE.....	29
4.2. O desenvolvimento de uma Política de Asilo na UE.....	31
5. A crise de refugiados de 2015.....	42
5.1. Acolhimento de refugiados na UE e o direito humanitário: o caso dos sírios na crise 2015.....	43
5.2. Impacto e gestão interna da crise migratória de 2015 nos Estados-membros da UE.....	51
5.3. A vertente externa – papel da UE na resolução da crise de refugiados.....	55
6. A capacidade de resposta da UE e seus limites.....	60
7. Conclusão.....	63
8. Bibliografia.....	65

Lista de Abreviaturas e Acrónimos

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos Humanos

EASO – Agência da UE para o Asilo

EURODAC – Agência Europeia de Datiloscopia

FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

OCHA - Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

OIR – Organização Internacional de Refugiados

ONU - Organização das Nações Unidas

UNRIC – Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental

UNRWA – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Médio Oriente

TFUE – Tratado Sobre o Funcionamento da UE

UNRWA – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Médio Oriente

1. Introdução

A presente dissertação tem como objetivo o estudo da forma como a UE se tem posicionado no que diz respeito ao acolhimento dos refugiados provenientes do Médio Oriente e à garantia dos seus direitos humanos. Esses refugiados são provenientes da Palestina, do Iraque, da Síria e do Afeganistão. A fim de atingir este objetivo, analisaremos também o papel fundamental que a ONU tem vindo a desenvolver relativamente à gestão dos refugiados que chegam à UE e se neste contexto são garantidos os seus direitos humanos.

Temos de ter em consideração que os refugiados existem desde as primeiras guerras, assim como as várias políticas que tentaram resolver este problema. No entanto, pensamos que se poderá afirmar que desde o Tratado de Vestefália, em 1648, esse problema surgiu como um assunto importante para os Estados soberanos, assim como para o sistema internacional emergente. É na sequência de Vestefália que surge o Direito Internacional que se ocupou da adoção de normas internacionais acerca dos refugiados, assim como os regimes legais relacionados com a respetiva receção e expulsão.

O tema adquire, no entanto, relevância acrescida na primeira metade do século XX, marcada pela existência de conflitos de escala global que deram origem, conseqüentemente, à ocorrência de grandes crises de refugiados. Com efeito, a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais provocaram milhões de mortos e de refugiados, em todo o mundo, designadamente na Europa, com todas as conseqüências daí advenientes.

Mas outros acontecimentos tiveram a mesma conseqüência. Um exemplo a referir foi o que se passou nos anos vinte na Europa que tem a ver com o que aconteceu aos gregos da Ásia Menor a seguir à “troca de populações” acordada internacionalmente na conferência de Lausana. Na Europa, assim como nos seus vizinhos próximos do Médio Oriente, estava nessa altura a desenrolar-se uma verdadeira crise de refugiados, utilizando, em parte, a mesma rota Mediterrânica e Balcânica pela qual os refugiados de 2015 viriam a seguir¹.

Um outro exemplo a mencionar, já no pós-II Guerra Mundial, são os ataques dos países árabes a Israel em 1947 e 1948². Relativamente a estes ataques, Dershowitz considera terem sido a origem dos vários problemas relacionados com os refugiados. Isto quer significar para o autor que o problema relacionado com os refugiados palestinianos teve origem com a guerra da Palestina. Segundo vários especialistas, o número total de refugiados árabes resultante dos ataques de 1947 e 1948 varia entre 472.000 e 750.000³, que, para Dershowitz, se deve ao facto de o exército israelita, ao contrário dos exércitos árabes, não matar deliberadamente civis⁴.

Neste contexto, é de relevar o facto de que, desde a sua criação, a Organização das Nações Unidas tem trabalhado no sentido de proteger os refugiados em todo o mundo, um problema em crescendo nas últimas décadas: apenas a título de exemplo, aquando da criação da UNHCR (the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), em 1951, havia cerca de um milhão de refugiados, na sua maioria provenientes da Europa. Atualmente, este número é de cerca de 108.4 milhões, sendo

¹ THER, P., (2023). Os intrusos: Refugiados na Europa desde 1492, Edições 70 Col. História Narrativa, p.14

² Dershowitz, A., (2003). The Case for Israel, John Wiley and Sons Inc., Hoboken, New Jersey, p.79

³ Idem, p.85

⁴ Ibidem, p.79

a maioria desses refugiados provenientes dos continentes africano e asiático. É relevante fazer referência ao facto de que, entre 1948 e 1967, várias dezenas de milhões de refugiados se integraram nas sociedades que os acolheram, contribuindo para o desenvolvimento desses mesmos países⁵.

Sobretudo desde 1980, tanto a Assembleia Geral das Nações Unidas como a Comissão dos Direitos Humanos, têm-se vindo a focar na melhor forma de se evitar grandes êxodos em massa. A Comissão incluiu a questão dos direitos humanos, assim como dos êxodos em massa, na sua agenda anual, e aprovou resoluções no sentido de fazer a ligação entre as violações dos direitos humanos e os movimentos dos refugiados⁶.

A Declaração de Cartagena de 1984, solicita que se inclua na definição geral de refugiado o seguinte: “as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”⁷. Está incluída nesta definição a violação do direito à segurança e à liberdade, assim como uma violência generalizada que ameace a vida humana.

A questão dos refugiados está entre os assuntos mais complexos que a Comunidade Internacional enfrenta hoje em dia⁸. Enquanto algumas deslocações em massa podem ser evitadas, nenhuma delas é voluntária. Ninguém gosta ou escolhe ser refugiado. Ser refugiado significa mais do que ser estrangeiro. Significa viver no exílio e depender de outros no que diz respeito à alimentação, ao vestuário, ao abrigo e, obviamente, à segurança, condição *sine qua non*, para que haja desenvolvimento em todos os sentidos.

No que diz respeito às causas que levam os refugiados a abandonar o seu país de origem, Andrew Shacknove, por exemplo, refere⁹ que as razões que explicam o facto de as pessoas abandonarem o seu país assentam, sobretudo, na falta de confiança, proteção e lealdade que o Estado não lhes consegue garantir. Em segundo lugar, a ligação que existia entre o cidadão e o Estado foi quebrada. Em terceiro lugar, o facto de a perseguição e a alienação serem manifestações da falta de existência de vínculo entre o cidadão e o Estado. Em último lugar, as condições atrás mencionadas são suficientes para determinar quem é refugiado¹⁰.

No que diz respeito ao direito à assistência, George Kent, refere que a designada “doutrina da responsabilidade de proteger” teve como objetivo a clarificação das principais diretrizes para a intervenção humanitária, fazendo a sugestão de que os países envolvidos tenham obrigações humanitárias no apoio prestado¹¹. No entanto, ao analisarmos muitas das ações da comunidade internacional sobre esta matéria, pode-se concluir que se generalizou o direito, mas não o dever, de

⁵ Ibidem, p.87

⁶ Human Rights – Human Rights and Refugees fact sheet nº 20, p. 15

⁷ GARZA ARIAS, C. S., *Refugiados na União Europeia: Análise da Política Europeia para os Refugiados*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, 2017, p.9

⁸ UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) - Human Rights – Human Rights and Refugees – Fact Sheet nº 20, World Campaign for Human Rights – 1993, p. 1

⁹ SHACKNOVE, A. E. “Who Is a Refugee?” *Ethics*, vol. 95, no. 2, 1985, pp. 274–84. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2380340>. Accessed 3 Nov. 2023.

¹⁰ MALPIQUE, R., *Crise de Refugiados: o Acolhimento de Refugiados na União Europeia – uma análise crítica (2011-2016)*, Dissertação de Mestrado, Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica, Lisboa, 2018, p.48

¹¹ Idem, p. 50

intervir. Desta forma, o dever de conceder assistência humanitária fica afastado, muito embora George Kent defenda que devia existir em determinadas circunstâncias¹².

É relevante referir que a palavra "refugiado" obteria a conotação de "ausência de pátria" (apátrida) imediatamente a seguir ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945. Neste contexto, a problemática referente à questão palestina que fizemos referência anteriormente, é muito relevante. Tanto assim, que ainda perdura nos nossos dias com contornos que são, no mínimo, imprevisíveis e com implicações no que diz respeito a todo o Médio Oriente.

O mundo do pós-guerra fria tem sido caracterizado por uma grande tensão entre as maiores potências mundiais. Logo após o final da Guerra Fria, com a queda do muro de Berlim em Novembro de 1989, assistiu-se aos conflitos na Ex-Jugoslávia, no início da década de 90, prolongando-se até 1999 com a Guerra do Kosovo. Após os ataques terroristas a Nova Iorque e a Washington no dia 11 de Setembro de 2001, teve lugar a invasão do Afeganistão pelos EUA no final desse ano. Em Março de 2003, os EUA lideraram a invasão do Iraque a fim de depor o regime liderado por Saddam Hussein. Em 2011, teve início a guerra na Síria que ainda perdura hoje em dia. O conflito que se destaca na atualidade é o da Ucrânia que opõe mais uma vez a Federação Russa, por um lado, e os EUA/NATO por outro. Para além desse conflito decorre neste momento o conflito entre Israel e Hamas.

Muito embora não defendamos uma perspectiva Hobbesiana das Relações Internacionais, entendemos que a designada matriz Maquiavélica dessas relações mantém toda a sua atualidade. Isto é, a perspectiva realista ou, se quisermos, neo-realista continuam a ser muito relevantes, muito embora sejamos os primeiros a defender que a Moral e a Ética devem nortear as relações internacionais, como defendia, por exemplo, Immanuel Kant, na sua obra "O Projeto da Paz Perpétua".

No entanto, o estudo atento das Relações Internacionais em geral, e, em particular, o que se tem verificado na Europa, é paradigmático. Isto é, a conflitualidade tem sido uma característica dominante das Relações Internacionais em geral, e, em particular, na Europa ao longo de séculos. No entanto, a criação das Comunidades Europeias permitiu introduzir uma exceção a essa dinâmica de conflitualidade nos últimos 70 anos. Não é esse o caso do Médio Oriente, onde a conflitualidade permanece latente explicando e existência, em crescentes números, de refugiados desses países, nomeadamente do Iraque, da Síria e do Afeganistão, que tentam desesperadamente chegar à Europa. Assim, constata-se que o número de refugiados tem vindo a aumentar na medida em que a conflitualidade internacional tem vindo a crescer. No final do ano de 2015, 65,3 milhões de pessoas foram deslocadas à força em todo o mundo¹³. De entre os países que se destacam nesta matéria, estão incluídos a Síria com 4,9 milhões de refugiados e o Afeganistão com 2,7 milhões¹⁴.

A UE tem sido o destino desejado de muitos desses refugiados, enquanto espaço de garantia da salvaguarda e do respeito pelos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, defendendo os direitos humanos no quadro de uma parceria dinâmica com países parceiros, organizações internacionais e regionais e grupos e associações a todos os níveis da sociedade. Por fim, a UE prevê a inclusão de cláusulas relativas aos direitos humanos em todos os acordos de comércio ou cooperação com países não pertencentes à UE, segundo o Artigo 2º do Tratado da UE.

¹² Ibidem

¹³ RAMOS, J., CARNEIRO, M. S. (org), Refugiados - Drama dos Séculos XX e XXI, ed.Rio de Janeiro: ZL Editora, 2021, v. 1, p.18

¹⁴ Idem

Nesta dissertação abordaremos a forma como a União Europeia tem dado resposta a essa situação que, muitas vezes, coloca em causa os valores em que se funda como, por exemplo, o da solidariedade entre os seus membros (preâmbulo ao TUE) e a problemática relacionada com a livre circulação de pessoas no seu seio. Sobretudo após o mês de Abril de 2015 e, face à ineficácia das suas políticas de controlo dos refugiados, o Conselho Europeu, de 23 de Abril de 2015, aprovou uma série de medidas neste âmbito, de entre as quais se destacam as seguintes: o reforço das operações de busca e salvamento; o reforço da FRONTEX; a operação militar EUNAVFOR MED e o acordo UE – Turquia¹⁵.

A crise dos refugiados também suscitou a questão relacionada com o processo de integração baseado na solidariedade e na confiança mútua, assim como o espaço Schengen. São estas as principais questões que iremos abordar ao longo da presente dissertação e estudar as situações que envolvem os direitos humanos e os refugiados na União Europeia, nomeadamente o direito ao asilo.

2. Metodologia

O objeto da presente dissertação é a análise da forma como a UE se tem posicionado face à crise dos refugiados provenientes do Médio Oriente, e perceber se, nesse contexto, os direitos humanos estão a ser cumpridos desde o início da crise de 2015. Deste modo, analisaremos de uma forma necessariamente sucinta, a forma como a União Europeia se tem vindo a ocupar desse assunto desde o início da crise de refugiados de 2015 até aos dias de hoje.

Assim, a metodologia utilizada para esta dissertação incide sobretudo na análise de livros, artigos, e documentos relacionados com a crise dos refugiados provenientes da região do Médio Oriente e o posicionamento da União Europeia no âmbito dos direitos humanos relativamente a este assunto. A fim de atingirmos este objetivo, concedemos especial relevância à informação relacionada com a Organização das Nações Unidas, por um lado, e com a União Europeia, por outro, sem esquecer algumas publicações de natureza mais geral acerca de toda esta problemática.

Tentou-se compreender as principais razões que explicam a existência dos refugiados da Palestina, do Iraque, da Síria e do Afeganistão. A fim de se alcançar este objetivo, procurou-se analisar sucintamente os principais elementos do conflito entre Israel e a Palestina, assim como a conflitualidade entre Israel e os países árabes. Na verdade, uma das principais razões que explica a volatilidade e a tensão que existem no Médio Oriente, está relacionada, sobretudo, com esse conflito entre Israel e a Palestina, (veja-se o que está a decorrer neste momento) e com o relacionamento muito difícil que tem lugar entre Israel e vários países da região como, por exemplo, a República Islâmica do Irão. Israel receia que o Irão represente uma ameaça à sua existência, até porque Mahmoud Ahmadinejad, o presidente do Irão de 2005 a 2013, afirmou em 2005: “Este regime que está a ocupar Jerusalém tem de ser eliminado das páginas da história”¹⁶.

Pretende-se, de igual modo, determinar a influência que os conflitos tiveram e, em alguns casos, continuam a ter lugar no Iraque, na Síria e no Afeganistão, assim como o seu impacto no aumento dos refugiados provenientes daqueles países. Esta dissertação faz ainda um balanço dos principais

¹⁵ BELEZA, T. P., GIL, A., NOGUEIRA DA SILVA, C., Olhares sobre as Migrações, a Cidadania e os Direitos Humanos, Petrony Editora, setembro de 2020, pp. 24-26

¹⁶ ANDREWS, J., Os Grandes Conflitos Mundiais – Uma análise estratégica sobre as zonas mais perigosas e as ameaças à estabilidade do nosso mundo, Clube do Autor, Lisboa, 2022, p. 55

resultados das políticas de intervenção da UE no âmbito da crise dos refugiados, destacando criticamente os dilemas políticos pendentes que confrontam os instrumentos adotados e apresentando um conjunto de prioridades políticas para orientar as próximas fases da Agenda Europeia da Migração.

Apesar de a União Europeia se encontrar na vanguarda no que diz respeito aos direitos dos refugiados, tendo criado uma série de mecanismos para uma melhor execução do Sistema Europeu Comum de Asilo (designadamente o Gabinete Europeu em Matéria de Asilo, o Regulamento Dublin, o Eurodac, o Sistema de Informação Schengen, a Agência Frontex, a Rede Europeia de Migrações e a Agência dos Direitos Fundamentais), a verdade é que estes são aplicados de formas diversas pelos Estados-membros, o que cria um tratamento desigual entre os requerentes de asilo¹⁷.

Esta dissertação propõe, neste contexto, como hipóteses de investigação, as seguintes:

Hipótese 1: Nas regiões ou países onde decorrem conflitos de natureza militar, designadamente naqueles que referimos anteriormente, regista-se um aumento significativo de refugiados.

Hipótese 2: Nas respostas políticas da UE mais importantes à Crise de refugiados de 2015, a Europa está a agir em conformidade com os seus princípios fundadores.

Hipótese 3: Apesar dos desenvolvimentos recentes em matéria de direitos de refugiados serem positivos, nomeadamente a criação de uma série de mecanismos para uma melhor execução do Sistema Europeu Comum de Asilo, o facto de estes terem aplicação diferenciada pelos Estados que pertencem à UE, origina um tratamento desigual e díspar entre todos os requerentes de asilo.

Esta dissertação é constituída por uma introdução, por uma metodologia, enquadramento teórico, e pela posição da União Europeia no que diz respeito ao acolhimento dos refugiados. Sobre este assunto, abordaremos os direitos humanos como valor fundamental da União Europeia, assim como a sua política de asilo como base para a compreensão da resposta da UE à crise migratória de 2015 e análise dos seus limites. Esta base teórica e de fundamentação estabelece o quadro de análise da forma como a UE e os seus Estados-membros reagiram à crise migratória de 2015, tomando como caso de estudos os refugiados oriundos do Médio Oriente, e em particular da Síria. Por fim temos uma conclusão.

3. Enquadramento teórico

3.1. O Refugiado e os seus direitos

Uma possível definição do que é um refugiado é a apresentada pelo ACNUR¹⁸: uma pessoa que, temendo pela sua vida devido a fatores que têm a ver com a raça, a religião, a nacionalidade, a pertença a um certo grupo social ou das suas opiniões políticas, e que se encontra fora do seu país, solicita o estatuto de refugiado noutra país.

¹⁷ Veja-se a dissertação de mestrado de Ana Beatriz da Silva Maciel e Medeiros Andrade intitulada Crise dos Refugiados – a Transversalidade temporal do asilo e a presente, Universidade dos Açores, 2017

¹⁸ Proteção de Refugiados: Perguntas e respostas, ACNUR, Lisboa, 1996, p.1

A palavra refugiado tem a sua origem na palavra francesa “réfugié” que era utilizada para identificar os Huguenotes que tinham escapado da perseguição do monarca católico francês, Luis XIV, e que foram viver noutros países europeus não católicos¹⁹. No entanto, o estatuto legal e moral dos refugiados apenas foi implementado, de facto, com o desenvolvimento da Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951.

O problema mais significativo relacionado com os refugiados é que não podem confiar nos seus respetivos governos a fim de garantirem e protegerem os seus direitos humanos básicos e a sua segurança física. Ao contrário, as Nações Unidas têm esta questão como central. Já no Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de Dezembro de 1948, em Paris, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, consta precisamente que: "o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis, constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo"²⁰.

As catástrofes humanitárias que ocorreram após as duas guerras mundiais deram lugar, pelo menos, a um resultado positivo: a comunidade internacional reconheceu o grande desafio suscitado pelos refugiados. A criação da Organização Internacional de Refugiados (OIR), em 1946, deu origem, cerca de quatro anos mais tarde, ao ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ou Agência da ONU para Refugiados - em inglês, United Nations High Commissioner for Refugees, ou UNHCR), uma agência da ONU cujo objetivo consiste precisamente em assegurar e proteger os direitos das pessoas em situação de refúgio em todo o mundo.

O papel mais importante do ACNUR é garantir que os Estados estejam conscientes das suas obrigações e atuem em conformidade com elas, isto é, concedam proteção aos refugiados e a todas as pessoas que procuram asilo. Os Estados não devem repatriar ou forçar o regresso de refugiados para territórios onde possam enfrentar situações de perigo. Por outro lado, não devem fazer discriminação entre grupos de refugiados.

Segundo Melanie Baak²¹, os Estados devem assegurar que os refugiados possam beneficiar pelo menos dos direitos económicos e sociais semelhantes aos dos outros estrangeiros residentes no país de acolhimento. Por último, os Estados têm a obrigação de cooperar com o ACNUR. Para além disso, e devido a razões de natureza humanitária, os Estados devem permitir a entrada pelo menos dos cônjuges e dos filhos dependentes de qualquer pessoa a quem se concedeu proteção temporária e de asilo.

O refugiado tem, assim, direito a um asilo seguro. No entanto, a proteção internacional é mais abrangente do que a segurança física. Nesse sentido, sublinha Blaak²², qualquer refugiado tem os mesmos direitos civis básicos, incluindo a liberdade de pensamento, a liberdade de deslocação, e a não sujeição a tortura e a tratamentos degradantes. Da mesma forma, os direitos económicos e sociais que se aplicam aos refugiados são os mesmos que se aplica a todos os outros indivíduos. Em todo este contexto, qualquer refugiado deve ter acesso a assistência médica. Todos os refugiados adultos devem ter direito a trabalhar e nenhuma criança refugiada deve ser privada da escolaridade.

¹⁹ BAAK, M., “The haunting of the refugee label in resettlement”, *Once a Refugee Always a Refugee?*, Refugee Journeys: Histories of Resettlement, 2021, p.56

²⁰ Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de Dezembro de 1948, em Paris, pela Assembleia Geral das Nações Unidas

²¹ Idem, p2

²² Ibidem, p.3

Em algumas circunstâncias, como, por exemplo, quando existem grandes vagas de refugiados, os países de acolhimento podem eventualmente sentir a necessidade de restringir alguns direitos, tais como a liberdade de circulação, a liberdade de trabalhar ou, até mesmo, a educação adequada para todas as crianças. Estas lacunas podem e devem ser colmatadas pelas várias instituições internacionais. Desta forma, e nos casos onde não existem recursos imediatamente disponíveis por parte dos governos desses países de acolhimento, ou mesmo de outras agências, o ACNUR tem como missão essencial garantir a assistência a esses refugiados. Essa assistência pode ser concedida de várias formas: donativos de natureza financeira, alimentação, diversos tipos de materiais como por exemplo, utensílios de cozinha, ferramentas e medicamentos.

Blaak²³ chama ainda a atenção de que os refugiados também têm determinadas obrigações, designadamente no que diz respeito à sujeição às leis do seu país de acolhimento.

Qualquer pessoa pode ser um refugiado, independentemente de já ter conseguido, ou não, esse estatuto através de um processo de elegibilidade de natureza jurídica. Os governos adotam procedimentos relativamente ao estatuto do refugiado com o objetivo de estabelecer a situação jurídica da pessoa em causa e/ou os seus direitos e benefícios sempre de acordo com o seu próprio sistema legal. O ACNUR defende a adoção pelos governos de um processo que seja rápido e flexível na medida em que reconhece que, por vezes, é muito difícil ser provado que o refugiado está a ser perseguido. Temos de ter também em consideração que o principal instrumento de natureza internacional relacionado com o Direito dos refugiados, é um tratado, intitulado “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados” de 1951. Este tratado com 72 anos, e cujo protocolo entrou em vigor há 57 anos, continua a ser a base do direito internacional sobre os refugiados. Ao longo de todo este período, as principais causas que estão na origem dos fluxos de refugiados alteraram-se e ao longo dos últimos anos têm-se caracterizado principalmente por guerras civis, e violência de natureza étnica, tribal ou mesmo religiosa.

O ACNUR considera que qualquer pessoa em fuga de uma guerra ou de situações com ela relacionadas, e cujo Estado não quer ou não o pode proteger, necessita de obter proteção internacional devendo ser considerada como sendo um refugiado.

Em todo este contexto, alguns países continuam a defender que os refugiados que fogem de uma situação de conflito, ou que temem ser perseguidos, não devem receber o estatuto formal de refugiado. No entanto, a posição inequívoca do ACNUR é a de que não é necessário que o refugiado tenha sido maltratado para que necessite de proteção internacional.

Habitualmente, os indivíduos que requerem formalmente o estatuto de refugiado, têm de provar que têm um receio devidamente fundamentado de perseguição. Como exemplo, podemos referir os vários casos em que existiram êxodos repentinos resultantes de campanhas de limpeza étnica ou de outros ataques abrangendo grupos inteiros, situação em que se verifica uma necessidade muito urgente de lhes garantir assistência.

Uma vez que nessas situações os refugiados se encontram privados da proteção dos seus Estados, e se encontram, muitas vezes, separados das suas famílias e comunidades de origem, eles ficam muito suscetíveis de sofrerem vários tipos de violência, designadamente as mulheres e as crianças, assim como os idosos.

²³ Ibidem

Existe uma relação clara entre o problema dos refugiados e a questão dos direitos humanos, já que as violações destes direitos constituem uma das principais causas da existência de refugiados. Têm sido, no entanto, registados casos que confirmam que, mesmo no âmbito dos processos de concessão de asilo, estes direitos podem não estar garantidos. No âmbito do processo de concessão de asilo, existe um número crescente de indivíduos que são objeto de medidas restritivas, negando-lhes o acesso a países em paz. Ocorrem alguns casos nos quais os refugiados são mantidos em detenção e, por vezes, enviados à força para regiões ou países onde a sua vida, a sua liberdade e a sua segurança são ameaçadas²⁴.

Por outro lado, mesmo a violência que provoca o êxodo pode permanecer no contexto destes processos de acolhimento: a Assembleia Geral das Nações Unidas tem condenado²⁵, em várias resoluções, os ataques contra campos de refugiados. A Comissão dos Direitos Humanos também tem manifestado a sua preocupação relativamente a alguns casos específicos como, por exemplo, os ataques contra refugiados palestinianos em campos libaneses.

No que se refere ainda a este assunto, há um exemplo paradigmático que aconteceu numa ilha Grega: “no plano humanitário, a imaginação não consegue abarcar a circunstância. Só aqueles que assistiram à privação, à miséria, à doença e à morte em todas as suas formas possíveis, conseguem tentar compreendê-la, e a escala do desastre é tão inaudita que exige um novo olhar, mesmo por parte dessas pessoas.”²⁶

3.2.O acolhimento e o direito de asilo como direito humano

O Direito Internacional é a matriz orientadora da atuação dos Estados a nível Internacional, estando, portanto, intimamente ligado à problemática relacionada com os refugiados. Com efeito, se o estatuto de refugiado não fosse reconhecido no âmbito do Direito Internacional, isto implicaria que os refugiados não teriam os mesmos direitos gerais em cada Estado. Deste modo, e através de um Acordo Internacional, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, chegou-se a um entendimento no âmbito dos Estados, tendo em vista a proteção dos refugiados.

É importante sublinhar que existe uma diferença entre o estatuto de refugiado e o direito de asilo ou proteção internacional. De acordo com Carlota Sofia Garza Arias²⁷, o conceito de asilo é diferente do estatuto de refugiado na medida em que o primeiro constitui a instituição para proteção, enquanto o segundo se refere a uma das categorias dos refugiados que beneficiaram da tal proteção.

Tendo isto em conta, a nível internacional, o estatuto de refugiado tem sido conceptual e juridicamente aprovado enquanto asilo, não tendo ainda uma legislação própria nem direitos reconhecidos, na avaliação de Maria-Teresa Gil-Bazo²⁸. Por conseguinte, o principal objetivo do Direito

²⁴ Direitos Humanos: Direitos Humanos e refugiados, nº 20, Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos, 1995/2004, p.5

²⁵ Idem, p.24

²⁶ Citado por THER, P., op cit., p. 13

²⁷ GARZA ARIAS, C.S., *Refugiados na União Europeia: Análise da Política Europeia para os Refugiados*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, 2017, p.20

²⁸ María-Teresa Gil-Bazo, “Asylum as a General Principle of International Law” *Arrow International Journal of Refugee Law*, Volume 27, Issue 1, March 2015, Pages 3–28, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu062>, p 21, Published: 03 February 2015 and available at <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/27/1/3/2362480?redirectedFrom=fulltext>

Internacional é definir um mecanismo comum que vise a regulamentação e que, conseqüentemente, permita aos Estados estarem de acordo relativamente aos direitos a serem respeitados.

A UE tem desenvolvido as suas políticas para os refugiados com base no Direito Internacional. Neste sentido, o ACNUR tem desenvolvido um papel central no âmbito das ações da UE face aos refugiados, incluindo ao fazer sugestões no sentido de a UE melhorar as suas políticas e mecanismos de atuação face aos refugiados oriundos do Médio Oriente.

Depois de, em 1948, ter sido assinada a Declaração dos Direitos Humanos, onde está inserido o reconhecimento dos Direitos do Homem na Europa, em 1957, e através do Convénio Europeu de Direitos Humanos, foi criado o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Esta foi uma etapa inicial onde é claro que os Estados Europeus confirmaram²⁹ a sua responsabilidade em manter e preservar os Direitos do Homem.

A relação entre os Direitos Humanos e os refugiados apresenta, de acordo com o ACNUR³⁰, três aspetos diferentes. O primeiro tem a ver com a necessidade de proteção resultante da perseguição de que o refugiado é alvo, em desrespeito pelos seus direitos humanos. Em segundo lugar, se a manutenção dos direitos humanos dos refugiados no país onde se refugiou está garantida. Finalmente, se o restabelecimento dos Direitos Humanos no seu país de origem permite a possibilidade de regresso.

Os Direitos Humanos tornaram-se num assunto reconhecido internacionalmente no final da década de 40 do século XX. Em resposta às experiências terríveis relacionadas com o genocídio e o racismo da Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas conceberam uma lista dos Direitos dos indivíduos conhecida como Declaração Universal dos Direitos Humanos. O genocídio que ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial foi, recorda o ACNUR³¹, um evento claro de uma violação dos direitos humanos tendo-se chegado à conclusão de que tal não poderia voltar a acontecer. A noção de que os seres humanos têm direitos que devem ser respeitados pelos Estados soberanos, que eles próprios criaram, têm de ser assegurados e garantidos.

Com efeito, a questão dos direitos humanos tem ocupado um lugar essencial na agenda internacional desde que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948. Isto significa que o respeito pelos Direitos Humanos é encarado como um dos alicerces da paz, do desenvolvimento e da segurança. A questão dos direitos humanos também se interliga com o problema da deslocação de populações, sendo impossível examinar uma dessas questões sem nos referirmos à outra. As violações dos direitos humanos são uma das causas mais relevantes que explica os movimentos de populações.

A chave da ligação entre os direitos humanos e os direitos dos refugiados assenta, sobretudo, no artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que refere que todas as pessoas têm o direito de procurar e de obter asilo noutros países, devido ao facto de serem perseguidas nos seus países de origem. Como no caso da Convenção de 1951, o sentido exato de perseguição é deixado em aberto à interpretação, muito embora pudesse ser considerado como uma violação de outros direitos fundamentais consagrados na Declaração Universal.

Como refere Jorge Miranda, “Se, em todas as épocas, o refúgio para ou noutras terras tem sido o último recurso dos perseguidos pelo poder político ou por qualquer outro poder ou dos atingidos por

²⁹ GARZA ARIAS, C.S., op cit, p.31

³⁰ Ibidem, p.43

³¹ Ibidem, p.45

qualquer forma de sofrimento inultrapassável, apenas nos dois últimos séculos e meio, ele aparece formalmente consagrado em textos jurídico-formais sob a forma de direito de asilo, seja por um imperativo de uma maior consciência dos direitos das pessoas, seja por um imperativo de solidariedade.”³²

O direito de asilo remonta ao art. 120º da Constituição francesa de 1793, existindo outras referências muito próximas em diversas Constituições a nível internacional. Na perspetiva de Jorge Miranda³³, existem algumas vicissitudes a distinguir. A primeira tem a ver com uma situação de facto, na medida em que o refugiado é uma pessoa que tenta fugir à perseguição que tem por base a discriminação étnica, religiosa, cultural ou ainda o resultado de um desastre natural, assim como uma crise alimentar, ou qualquer outra ameaça à sua vida, no país ou na região de onde vem. A segunda tem a ver com o acolhimento pelo país onde o refugiado chega, havendo a garantia de liberdade e segurança. Como refere ainda Jorge Miranda³⁴, o refugiado designadamente o refugiado político, tentará voltar ao seu país de origem. Por outro lado, o imigrante procurará permanecer definitivamente onde encontrar melhores condições de vida relativamente às que tinha no seu país de origem.

O direito de asilo constitui um direito fundamental de natureza individual e não um direito coletivo ou até mesmo, excetuando em casos excepcionais, um direito de exercício coletivo. Citando ainda Jorge Miranda: “ainda que o asilando pertença a uma categoria ou venha com um grupo bem determinado em função de idêntica categoria, será ele, individualmente que se dará acolhimento. Por isso, não poderia ser um direito fundamental particular. É, sim, um direito fundamental especial, um direito atribuído em face de uma circunstância específica da vida em que o refugiado se encontra.”³⁵ Ao direito de asilo, corresponde um dever do Estado de, preenchidas as condições previstas na lei e nas várias convenções internacionais, conceder o asilo.

O processo de autorização de asilo é implementado por forma a não exigir a quem o solicita condições impossíveis, e ao mesmo tempo garantir que, enquanto o processo seguir os seus trâmites e não for tomada uma decisão em definitivo, que seja concedido ao requerente de asilo a devida proteção. Nenhum dos Estados-membros da UE pode expulsar um refugiado para os territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas devido à sua raça, religião, nacionalidade, filiação em determinado grupo social ou opiniões políticas, a não ser que esse refugiado ameace a segurança ou tiver sido objeto de condenação definitiva motivado por um crime.

É muitas vezes afirmado que a Convenção de 1951 constitui a base da proteção dos refugiados. A Convenção possui também um significado de natureza jurídica, política e ética que excede em muito os seus termos concretos, na medida em que estipula as normas básicas que devem orientar as suas ações. Por outro lado, deve-se realçar a importância do Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.

A situação dos refugiados é de natureza global e ultrapassa claramente o controlo de qualquer Estado. Consequentemente, o direito em matéria de refugiados é um conjunto de princípios dinâmico e não estático. Os direitos humanos têm de ter em conta que se têm de adaptar e de desenvolver face a cenários internacionais em transformação. O ACNUR tem isso em consideração e tem procurado

³² MIRANDA, J., Direito de asilo e refugiados na ordem jurídica portuguesa, 2ª Edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 7

³³ Idem, p. 9 e 10

³⁴ Idem, p 10

³⁵ Ibidem, p. 27

estimular esse desenvolvimento que assenta no pressuposto de que a proteção de refugiados tem a ver, em primeiro lugar, com a satisfação das necessidades de indivíduos vulneráveis e ameaçados.

Como já referimos, a crise dos refugiados tem vindo a tornar-se muito preocupante durante as últimas décadas, uma vez que o seu número tem vindo a aumentar. Os governos nacionais e as organizações intergovernamentais, como, por exemplo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR), tem tido grandes dificuldades para controlar o número elevado de refugiados. Várias soluções já foram pensadas desde a resolução das causas profundas que explicam a existência dos refugiados até à fortificação das fronteiras. No entanto, nenhuma delas, pelo menos até agora, parece ter resultado³⁶.

Até ao final dos anos 80, os direitos humanos e os assuntos relacionados com os refugiados enquadravam-se em regimes legais e institucionais diferentes. Essa separação foi gradualmente desaparecendo no sentido de haver uma forte ligação entre direitos humanos e a temática dos refugiados. Na realidade, as violações dos direitos humanos estão no cerne da definição do que é um refugiado. De facto, como nota Pirrko Kourula³⁷, a Carta das Nações Unidas não faz qualquer distinção entre os refugiados e os outros indivíduos em geral.

O reconhecimento dos direitos humanos como constituindo uma parte essencial do desenvolvimento humano sustentável, baseia-se no facto de que num ambiente de pobreza existe uma ausência dos direitos fundamentais do Homem³⁸. Também é importante fazer notar que as violações dos direitos humanos constituem um obstáculo ao regresso voluntário dos refugiados aos seus países de origem.

Aqueles que procuram asilo têm direito a todos os direitos e liberdades fundamentais que são referidos nos instrumentos internacionais dos Direitos Humanos. Isto significa que a proteção de qualquer refugiado deve ser perspectivada no contexto mais abrangente da proteção dos Direitos Humanos.

O trabalho das Nações Unidas no campo dos Direitos Humanos, está intimamente ligado à preservação da dignidade humana. O programa das Nações Unidas relativamente aos Direitos Humanos tem a ver com os Direitos dos indivíduos no território dos Estados. O ACNUR foi estabelecido por forma a restaurar os direitos mínimos das pessoas quando estas saem dos seus respetivos países. A ligação entre os direitos humanos e os refugiados suscita algumas questões, tais como: em primeiro lugar, quem é um refugiado e quais são os seus direitos no âmbito do direito internacional? Em segundo lugar, quais são os direitos dos que procuram asilo e que não se qualificam como refugiados no âmbito da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Em terceiro lugar, como se pode estabelecer a diferença entre refugiados e migrantes económicos? Pode a comunidade internacional negar proteção àqueles que dizem não receber proteção no seu país de origem?

Por outro lado, qual é a ligação entre a violação dos Direitos Humanos e o movimento dos refugiados? Até que ponto é que essas violações causam os êxodos em massa? Finalmente, qual é a relação entre repatriamento e os Direitos Humanos? O atual conceito de proteção internacional teve um desenvolvimento gradual e tem atualmente como consequência uma série de respostas institucionais

³⁶ WARNER, D., Migration and Refugees: A Challenge for the 21st Century, in Europe and Refugees: a challenge?, CARLIER, J., VANHEULE, D. (Eds), Brill, 1997, p.57

³⁷ KOURULA, P., Broadening the Edges (Refugees and Human Rights Volume 1), Refugee Definition and International Protection Revisited. Series: Refugees and Human Rights, Volume: 1, Brill, 1997, p.23

³⁸ Ibidem, p23

e jurídicas. Proteger os refugiados e, ao mesmo tempo, procurar soluções duradouras para os seus problemas, constituem as duas principais funções do ACNUR relativamente aos refugiados.

O trabalho de proteção internacional inclui vários aspetos: prevenir a repulsão; dar assistência no processo de procura de asilo; conceder apoio legal; garantir a segurança física dos refugiados; promover e assistir ao repatriamento voluntário e, finalmente, ajudar a instalação dos refugiados nos países de acolhimento. A proteção internacional tem cobertura legal e o seu exercício é obrigatório para o ACNUR. Por outro lado, os Direitos Humanos internacionalmente reconhecidos, aplicam-se aos refugiados. No âmbito deste direito, estão incluídos o direito à vida; proteção contra a tortura; o direito a ter uma nacionalidade; o direito à liberdade de circulação; o direito a sair de um país, incluindo o seu, e regressar ao seu país, assim como o direito de não ser forçado a fazê-lo.

Para que uma pessoa seja considerada um refugiado, a Convenção de 1951 acerca do estatuto dos refugiados, enfatiza, sobretudo, o medo de perseguição, não definindo, no entanto, claramente esse termo. Uma das conclusões a que se pode chegar, independentemente de a pessoa ser considerada refugiada ou não, é que qualquer pessoa tem o direito de usufruir dos Direitos Humanos básicos, assim como o direito de ter boas condições de vida.

A procura de asilo é causada pela privação humana e miséria, mas também aumenta as responsabilidades da comunidade internacional: "É muito claro que se não encontrarmos formas de contrariar as violações dos Direitos Humanos; se não houver uma distribuição equitativa dos recursos a nível mundial; mais contenção e tolerância; garantir a toda a gente, independentemente da raça e religião, o mundo continuará a confrontar-se com os problemas dos refugiados em massa. Este problema se não for convenientemente abordado, continuará a constituir uma ameaça para a paz e a estabilidade em todo o mundo."³⁹

A comunidade internacional tem de procurar medidas no sentido de resolver as causas profundas dos problemas. Os Estados têm referido, diversas vezes, que os Direitos Humanos são interdependentes e incluem, não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos económicos, sociais e culturais. O respeito por todos esses direitos é uma condição necessária para se conseguir obter o desenvolvimento humano, assim como a dignidade humana. A comunidade internacional também reconheceu que a violação dos Direitos Humanos constitui uma das causas principais que explica a existência de refugiados, dado que estes são violados no seu país de origem.

Se a pobreza constitui uma das causas mais importantes que explica a existência de refugiados, algumas soluções podem ser encontradas no que diz respeito à ajuda ao desenvolvimento e à assistência técnica. Se a violação dos Direitos Humanos é a causa da existência de refugiados, as soluções poderão ser encontradas através da monitorização das Nações Unidas aos países que não respeitam esses mesmos direitos. Se a ocorrência de conflitos violentos é uma das causas para a existência de refugiados, é necessário sublinhar Kourula⁴⁰, encontrar soluções, no âmbito da diplomacia, com o objetivo de resolver esses conflitos.

³⁹ Ibidem, p.16

⁴⁰ Ibidem, p.21

3.3. A proteção dos refugiados entre a política doméstica e as relações internacionais

Face à grande complexidade relacionada com os refugiados e aqueles que procuram asilo, os Estados não conseguem individualmente dar resposta aos que procuram asilo. Este assunto tem de ser forçosamente equacionado a nível internacional. Neste caso concreto, a nível da UE e das Nações Unidas.

A cooperação internacional relativamente ao asilo e aos refugiados tem tradicionalmente tido lugar no âmbito do sistema das Nações Unidas, designadamente sobre a égide da UNHCR. Kay Hailhomer⁴¹ identifica dois métodos principais no desenvolvimento do direito internacional sobre os refugiados e os que solicitam asilo. O primeiro, através da celebração de Convenções Internacionais e o segundo, através da adoção de resoluções e recomendações.

Hailhomer nota⁴² ainda que as atividades desenvolvidas no que diz respeito ao asilo também foram incorporadas no âmbito do Conselho da Europa, cuja Assembleia Parlamentar elabora regularmente relatórios, recomendações e resoluções relativamente aos pedidos de asilo e aos assuntos relacionados com os refugiados. No que respeita à UE⁴³, desde o início dos anos de 1980, e à falta de competência legislativa, à data, por parte da Comunidade Europeia, os Estados-membros propuseram a harmonização do direito de asilo e de refugiados através da conclusão de acordos e convenções, assim como a adoção de instrumentos não obrigatórios do ponto de vista jurídico e a criação de comités para resolver os problemas de asilo e de refugiados na Europa.

O tema da proteção dos refugiados está, na verdade, na linha de separação entre a política doméstica e as relações internacionais. A proteção que um Estado concede aos seus cidadãos, constitui o cerne da sua soberania. Uma vez que uma pessoa perde a proteção devida pelo seu Estado, perde imediatamente a garantia dos seus direitos. Se o Estado de acolhimento também não conseguir garantir esses direitos e a sua proteção, tem de se recorrer das instâncias internacionais.

A ideia de asilo, isto é, um lugar seguro para aqueles que se encontram em fuga das suas casas e que temem pelas próprias vidas, não é novo no contexto internacional. Podemos encontrá-la ao longo de toda a História. O direito de procurar refúgio é um dos mais antigos princípios da civilização. Desde a Grécia Antiga até aos Aztecas, passando pelo Judaísmo até ao Islão, as pessoas têm acolhido os estrangeiros perseguidos, concedendo-lhes asilo⁴⁴.

Isto é assim porque, infelizmente, os movimentos de refugiados têm sido sempre uma constante na história. No entanto, apenas no século XX, como foi referido anteriormente, o mundo começou a tomar medidas no sentido de aliviar o enorme sofrimento dos refugiados.

Segundo Joanne van Selm-Thorburn⁴⁵, não existe uma definição precisa de refugiado, até mesmo no âmbito do Direito Internacional. No entanto, o debate acerca das definições relativamente ao direito dos refugiados desenvolveu-se entre 1920 e 1951 de uma forma *ad hoc* para uma definição mais geral.

⁴¹ HAILHOMER, K., *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Centre for International and European Law on Immigration and Asylum, 2000, p.353

⁴² *Idem*, p. 358

⁴³ *Ibidem*, p.360

⁴⁴ Veja-se o livro de Jean Trier intitulado *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - Organizações que ajudam o mundo*, EDINTER, Porto, 1995, pp. 14-15

⁴⁵ van SELM-THORBURN, J., *Refugee Protection in Europe, Lessons of Yugoslav Crisis*, Kluwer Law International, 1998, p. 20

Isto permitiu aos Estados criarem entre si um entendimento relativamente a esta questão. Por outro lado, a evolução da definição concedida pelas agências que lidavam com este problema também evoluiu, não apenas até ao ano de 1950, mas também após essa data.

A Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, assim como o Protocolo de 1967, são fundamentais no que diz respeito à proteção dos refugiados, garantindo um tratamento adequado, assim como decidir quais são do ponto de vista legal os verdadeiros refugiados.

No final da 2ª Guerra Mundial, e com o advento do Sistema das Nações Unidas, a criação do ACNUR torna-se decisiva para dar proteção, em primeiro lugar, aos refugiados e, em segundo lugar, encontrar soluções, a longo prazo, para os seus problemas. Assim que as pessoas abandonam os seus países, o ACNUR assume toda a responsabilidade de os proteger. Para além da alimentação, instalação e proteção, os refugiados não podem ser obrigados a regressar contra a sua vontade ao país ou à região de onde fugiram⁴⁶.

Até que haja uma decisão por parte do ACNUR relativamente às questões anteriores, eles são considerados refugiados de acordo com a Convenção das Nações Unidas de 1951. Esta Convenção dá uma definição muito específica do que é um refugiado, sendo alguém que fugiu através de uma fronteira internacional devido a um receio fundado de perseguição. Isto quer significar que deixaram o seu país e que o fizeram contra a sua vontade. O que se entende por perseguição no âmbito da Convenção das Nações Unidas de 1951, pode ser violência física, ameaça à vida ou prisão injusta, e pode tomar muitas formas: política, religiosa ou racial⁴⁷.

Um exemplo paradigmático desta situação ocorreu quando dois milhões de refugiados curdos acamparam nas montanhas do Norte do Iraque, da Turquia e do Irão. Como é evidente, era muito difícil, neste contexto, identificar todos aqueles que estavam a ser perseguidos. O ACNUR, nesta situação, teve de atuar o mais rapidamente possível e de alargar a definição oficial de “refugiado”, a fim de poder salvar vidas. Um outro aspeto muito importante a ter em consideração relativamente à atuação do ACNUR é identificar quem é realmente um refugiado porque também existem muitos “migrantes económicos”⁴⁸.

Como escreve o autor que temos vindo a citar, o ACNUR “é a maior organização que se ocupa exclusivamente de refugiados, mas o seu trabalho seria impossível sem a ajuda de muitas outras organizações das Nações Unidas, como a Organização Mundial de Saúde”⁴⁹.

Um exemplo que gostaríamos de dar relativamente a toda esta situação foi o caso da migração de refugiados vietnamitas que, apesar de ter sido aquela que mais tempo durou, não constitui a maior população mundial de refugiados. Esta verificou-se aquando da invasão soviética do Afeganistão, em 1979. Nos doze anos posteriores à guerra civil no Afeganistão, cinco milhões de afegãos fugiram do seu país em direção ao Irão e ao Paquistão. Estes refugiados foram acolhidos pelo ACNUR e, em particular, pelo governo do Irão com custos muito elevados⁵⁰.

Um outro assunto muito relevante que o ACNUR tem forçosamente de ter em consideração é o papel reservado às mulheres, na medida em que cerca de dois terços dos 19 milhões de refugiados hoje em dia são mulheres e crianças, que se encontram em situações particularmente vulneráveis. Para além

⁴⁶ Idem, p.18

⁴⁷ Ibidem, p.19

⁴⁸ Ibidem, p.22

⁴⁹ Ibidem, p.28

⁵⁰ Ibidem, pp.47-48

disso, as mulheres são discriminadas e correm perigo de vida nos campos de acolhimento. Um outro aspeto muito importante que gostaríamos de referir, em todo este contexto dos refugiados, tem a ver com aquilo que Hannah Arendt no seu livro, conjuntamente com Giorgio Agamben, *Para Lá dos Direitos do Homem*, refere que, de acordo com as estimativas das Nações Unidas no final de 2020, havia 26,4 milhões de refugiados, 4,1 milhões de requerentes de asilo e 4,2 milhões de apátridas. A estes adicionam-se 48 milhões de pessoas deslocadas internamente no seu próprio país, devido a conflitos armados ou catástrofes ambientais⁵¹.

Hannah Arendt refere também no livro atrás citado o significado da relação entre “direitos humanos”, reconhecimento jurídico e rentabilidade da existência individual, que são bem evidentes nos primeiros cinco minutos vividos pelos refugiados resgatados no Mar Mediterrâneo. Refere ainda, o que atendemos ser muito importante, que para se ter o “direito humano” de pisar solo europeu, não basta ser-se humano e estar prestes a morrer afogado, é preciso, em primeiro lugar, saber-se qual é o seu país de origem, verificar se é cidadão de uma nação pobre ou em conflito. Acrescenta ainda que cada uma destas situações implica um “procedimento” diferente e, neste âmbito, o estatuto internacional de “refugiado” exige “cada vez mais uma espécie de vítima exemplar”⁵².

Por outro lado, é importante ter em consideração que os refugiados deixaram de representar casos individuais e passaram a ser um fenómeno de massas, como sucedeu entre as duas guerras mundiais e nos dias de hoje. O problema relativamente a essa questão é que as Organizações Internacionais, assim como os Estados individualmente considerados, e independentemente da evocação sistemática dos direitos inalienáveis do Homem, foram claramente incapazes, não apenas de resolver o problema, mas também de o enfrentar de uma forma adequada. O resultado de tudo isto traduziu-se na transferência desses problemas para a policia e as organizações humanitárias⁵³.

Tendo em consideração tudo o que foi atrás referido, é necessário alterar o conceito de “refugiado” relativamente ao conceito de direitos do Homem e deixar de considerar o direito de asilo como a categoria conceptual em que se há de inscrever o fenómeno. O refugiado tem de ser considerado como aquilo que verdadeiramente é, isto é, nada menos do que um conceito – limite que põe em causa os princípios do Estado - Nação e, ao mesmo tempo, permite criar as condições necessárias para que haja uma alteração clara e inequívoca⁵⁴.

Os desenvolvimentos tecnológicos no âmbito dos transportes e das comunicações também ajudam a explicar o êxodo dos refugiados, assim como de bens e informação através das fronteiras ao longo de todo o século XX. No entanto, nem todos os movimentos de pessoas, e em particular dos refugiados, foram voluntários. As modernas tecnologias também estão na base do desenvolvimento de armas de destruição maciça. Como resultado, a violência tornou-se no principal fator que instigou a procura de refúgio⁵⁵. Duas guerras mundiais e cerca de 200 conflitos desde 1945 estiveram na origem do aumento significativo de refugiados em todo o mundo. Aqueles que redigiram a Carta das Nações Unidas tinham em mente as memórias trágicas da violência generalizada e do sofrimento que isso implicava, apelando que não houvesse mais conflitos no futuro. Foi igualmente solicitado às Nações Unidas ajudar a alcançar a cooperação internacional para resolver problemas de natureza económica, social,

⁵¹ Veja-se o livro de Hannah Arendt e Giorgio Agamben, *Nós Refugiados Para lá dos Direitos do Homem*, Antígona, 2021, pp.7-8

⁵² *Ibidem*, p.9

⁵³ *Ibidem*, p.55

⁵⁴ *Ibidem*, p.62

⁵⁵ UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Human Rights and Refugees, Fact Sheet No. 20, 1993, p.1, disp. em <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf>

cultural e humanitária, assim como promover e encorajar o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais para todos sem distinção da raça, género, língua ou religião⁵⁶.

Um dos assuntos mais relevantes da Agenda das Nações Unidas foi os refugiados, todos eles resultantes da guerra e a necessitar de ajuda urgente. Este problema foi de natureza internacional e humanitária. Na sua segunda sessão, no final de 1946, a Assembleia Geral aprovou a criação da Organização Internacional para os Refugiados (IRO, na sigla inglesa). A organização adotou as missões da United Nations Relief and Rehabilitation Agency (UNRRA), tendo recebido um mandato temporário para registar, proteger, e repatriar os refugiados. Nessa altura, os refugiados eram provenientes de 30 países, sobretudo da Europa do Leste. De julho de 1947 a janeiro de 1952, a IRO ajudou a realojar mais de 1 milhão de refugiados em países terceiros, repatriou 73 mil e encontrou soluções para cerca de 410 mil que continuavam deslocados nos seus países de origem. No entanto, como resultado das tensões do pós-guerra, as operações desenvolvidas pela IRO não foram adequadamente financiadas. Apenas 18 dos seus 54 países membros tinham contribuído para o orçamento da organização. Consequentemente, tornou-se cada vez mais claro que a responsabilidade pelos refugiados exigia um esforço suplementar por parte da comunidade internacional sob os auspícios da Nações Unidas. Como consequência, chegou-se à conclusão de ser necessário uma outra organização internacional que substituísse a IRO.

Por outro lado, é muito relevante referir que na sua resolução 319 A (IV) de 3 de Dezembro de 1949, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees" (UNHCR). O mandato da UNHCR inicial era de 5 anos e, em 1993, já tinha à sua conta mais de 17 milhões de refugiados de todo o mundo. A sua sede em Genebra está representada em mais de uma centena de países. De acordo com o seu artigo primeiro, a sua principal missão é garantir a proteção internacional dos refugiados e procurar obter soluções duradouras para estes ao dar assistência aos vários Estados que os receberam.

A função do UNHCR é inteiramente apolítica e humanitária e social. No âmbito das suas funções destacam-se as seguintes: promover a conclusão e ratificação de Convenções Internacionais para a proteção dos refugiados; promover medidas para melhorar a situação dos refugiados e reduzir o número de refugiados que necessitam de proteção; apoiar esforços que promovam a repatriação voluntária ou a assimilação no âmbito das novas comunidades nacionais; promover a admissão de refugiados nos territórios dos Estados; apoiar a transferência dos recursos dos refugiados; obter dos Governos informação acerca do número e das condições dos refugiados nos seus territórios, assim como as leis e regulamentos mais importantes; manutenção do contacto com os governos e as organizações intergovernamentais; o estabelecimento de contacto com organizações privadas que se ocupam das questões relacionados com os refugiados, e a facilitação da coordenação dos esforços de natureza privada.

No que diz respeito ao Direito Internacional dos refugiados, existe um número significativo de instrumentos internacionais que estabelecem e definem os padrões básicos acerca do tratamento dos refugiados. Os dois mais relevantes são a Convenção das Nações Unidas acerca dos refugiados e o seu Protocolo de 1967 acerca do estatuto dos refugiados. Relativamente à Convenção de 1951, que foi concebida como resultado de uma recomendação da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, constitui um marco no que concerne aos padrões para o tratamento de refugiados. No seu artigo número 1 a Convenção dá uma definição do termo "refugiado", que se aplica a qualquer pessoa que "como o resultado dos acontecimentos que tiveram lugar antes de 1 de janeiro de 1951 e devido

⁵⁶ Idem, p.2

ao medo de serem perseguidos por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um particular grupo social ou opinião política, se encontra fora do seu país de nacionalidade e não é capaz, ou devido ao receio, não quer voltar ao seu país de origem.”⁵⁷. Por outro lado, a Convenção estabelece os requisitos mínimos para o tratamento dos refugiados, inclusivamente, os direitos básicos a que têm direito. Também estabelece o estatuto jurídico dos refugiados e contém provisões relativamente aos seus direitos, ao trabalho e ao bem-estar, aos documentos de identificação e de viagem e direitos fiscais.

A Convenção proíbe também a expulsão, ou o retorno forçado, de pessoas que tenham o estatuto de refugiado. Por exemplo, no seu artigo 33, estipula que “nenhum Estado pode expulsar um refugiado para as fronteiras dos territórios onde a sua vida e a sua liberdade possam ser ameaçadas devido à sua raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social ou opinião política”⁵⁸. Por sua vez, o artigo 34 tem a ver com a naturalização e assimilação de refugiados. Outras provisões têm a ver com os direitos como o acesso aos tribunais, à educação, à segurança social, ao alojamento e à liberdade de movimento⁵⁹.

No final dos anos de 1950 e 1960, surgiram novos grupos de refugiados que necessitavam de proteção, e que não lhes podia ser concedida no âmbito da Convenção de 1951. O Protocolo de 1967 expandiu a aplicação da Convenção à situação de novos refugiados, isto é, aqueles que se tornaram refugiados como resultado dos acontecimentos que tiveram lugar depois de 1 de janeiro de 1951. Existem outros instrumentos internacionais e Declarações que contêm provisões que podem ser relevantes para os refugiados, como por exemplo, “The Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War”. O artigo 44 dessa Convenção, cujo objetivo é a proteção de vítimas civis, tem também como objetivo os refugiados. O artigo 73 do Protocolo adicional de 1977 estipula que os refugiados devem ser protegidos no âmbito da parte primeira e terceira da quarta Convenção de Genebra.

Um outro instrumento internacional estabelecido em 1954 é a *Convention relating to the Status of Stateless Persons*. Define o termo “pessoa sem Estado” como alguém que não é considerado um cidadão nacional por nenhum Estado, tendo em conta o seu Direito interno. Uma outra Convenção é a de 1961 intitulada “*Convention on the Reduction of Statelessness*” que refere que um Estado-Membro desta Convenção concorda em conceder a sua nacionalidade a uma pessoa que tenha nascido no seu território. O Estado também concorda, sujeito a algumas condições, não privar uma pessoa da sua nacionalidade se essa privação o tornar um “sem-Estado”. A Convenção especifica também que uma pessoa ou grupo de pessoas não deve ser privada da sua nacionalidade devido a razões de natureza étnica, religiosa ou política. Um outro instrumento internacional, de 1967, é a “*United Nations Declaration on Territorial Asylum*”, em que esta declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas define uma série de princípios fundamentais no que diz respeito ao asilo territorial. Refere que a concessão de asilo territorial é “um ato pacífico e humanitário e conseqüentemente não pode ser tido em conta como não sendo amigável por qualquer outro Estado.”⁶⁰ Foram forçadas a sair de casa cerca de 70,8 milhões de pessoas, no final daquele ano, devido a perseguições e conflitos. Deste número, aproximadamente 30 milhões são refugiados, dos quais mais de metade são crianças. Também existem milhões de pessoas a quem foram negadas uma nacionalidade e acesso a direitos básicos como a saúde, a educação, a liberdade de circulação e o emprego.

⁵⁷ Ibidem, p.4

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ ibidem

⁶⁰ Ibidem, p.5

Todos aqueles que fugiram do conflito ou da perseguição, têm o legítimo direito de fazer um pedido de proteção internacional, de acordo com a Convenção de Genebra. O direito de procurar asilo, o direito à vida e à segurança estão consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Como já foi mencionado, a Agência de Refugiados da ONU está sediada em Genebra. No entanto, cerca de 89% dos seus funcionários estão distribuídos por diversos países do mundo. Nos dias de hoje, o ACNUR possui uma equipa de mais de 9.700 pessoas distribuídas por mais de 126 países, cujo objetivo é dar assistência a quase 59 milhões de retornados, refugiados, deslocados internos e apátridas. A grande maioria dos funcionários do ACNUR está baseada em países de África e da Ásia, que são os continentes que geram a maioria dos refugiados e deslocados internos.

Muito embora os refugiados se encontrem em locais muito isolados, estes recebem apoio constante dos funcionários da ONU que trabalham em condições difíceis e perigosas. As operações mais significativas que o ACNUR desenvolve, ocorrem na Colômbia, no Afeganistão, na República Democrática do Congo, no Mali, no Paquistão, na Síria, na Jordânia, no Líbano, na Turquia e no Iraque.

A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Médio Oriente (UNRWA) foi mandatada pela Assembleia Geral da ONU, em 1949, para prestar serviços a refugiados da Palestina no Médio Oriente. Quando a Agência iniciou as suas operações em 1950, respondia às necessidades de cerca de 750 mil refugiados da Palestina. A UNRWA presta serviços diretos e garante a educação aos níveis primário e secundário, e presta assistência médica, social, garante as infraestruturas básicas e trabalha na melhoria dos campos de refugiados e no microfinanciamento de 5,4 milhões de refugiados da Palestina ao longo de cinco áreas de atuação. Isto tem lugar, sobretudo, na Faixa de Gaza, na Cisjordânia, em Jerusalém Oriental, na Jordânia, no Líbano e na Síria. O financiamento concedido pela agência permite que 530 mil crianças continuem a receber educação e que cerca de 8,5 milhões de consultas médicas sejam feitas por ano. O Banco Mundial descreveu o sistema educacional da UNRWA como um “bem público global”.

Já no contexto da UE, qualquer ser humano que esteja em fuga, perseguido ou em risco no seu país de origem, tem o direito de solicitar asilo com base num direito fundamental que está garantido na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no artigo 18.⁶¹. Ainda nesta Carta, o artigo 19.^o proíbe as expulsões coletivas e prevê que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou qualquer outro tratamento ou penas desumanas ou degradantes. É, portanto, uma obrigação internacional por parte dos Estados Membros da União Europeia responder a estes pedidos de asilo. A política da UE promove os direitos das mulheres, das crianças, das minorias e das pessoas deslocadas, opondo-se à pena de morte, à tortura, ao tráfico de seres humanos e à discriminação.

Ainda no âmbito do continente europeu, é importante referir o Conselho da Europa que tem vindo a adotar vários instrumentos acerca dos refugiados. Alguns deles são os seguintes: a abolição de vistos para os refugiados, a resolução 14 (1967) no que diz respeito ao asilo de pessoas em perigo de perseguição; o acordo europeu sobre a transferência de responsabilidades para os refugiados (1980); a recomendação sobre a harmonização de procedimentos nacionais acerca do asilo (1981); recomendação acerca da proteção de pessoas que satisfazem o critério da Convenção de Genebra e que não são formalmente refugiados (1984). A convenção de Dublin, de 1990, que estabelece os critérios para determinar qual o Estado-membro que é responsável para analisar um requerimento de

⁶¹ Veja-se o site da União Europeia Artigo 18 - Direito de asilo/ European Union Agency For Fundamental Rights (europa.eu)

solicitação de asilo, no caso de um candidato preencher um pedido de asilo junto de um ou mais membros da Comunidade.

Em 2013, foi publicado o Regulamento 604/2013 ou Regulamento Dublin III, que define quais são os critérios que dizem respeito à determinação de que Estado-Membro é responsável pela análise de qualquer pedido de proteção internacional, estipulando que só existe a obrigação de analisar um pedido de asilo se, de facto, se tratar do primeiro Estado em que foi apresentado e se nenhum outro Estado-Membro reunir as condições para ser responsável, tendo em consideração os vários mecanismos existentes relativamente à determinação. O Regulamento Dublin III, assume que, tendo em consideração a harmonização no procedimento e das condições de acolhimento entre os vários Estados-membros, não é importante para aqueles que solicitam refúgio saber qual o Estado-Membro que lhes concederá asilo.

O Regulamento de Dublin não foi elaborado tendo por base a solidariedade e a partilha de responsabilidades que são valores essenciais da UE. Segundo o Regulamento de Dublin, o Estado no qual o refugiado solicita asilo é responsável pela análise desse pedido. Após a sua análise, e segundo este regulamento, o refugiado tem a obrigação de permanecer nesse Estado durante, pelo menos, dois anos. Uma das consequências mais relevantes no que diz respeito a este assunto, tem a ver com as consequências suscitadas, a vários níveis, pelos países de acolhimento que esteve na base dos desentendimentos entre os diversos Estados-membros da UE devido, sobretudo, aos encargos financeiros e outros que alguns desses Estados enfrentaram.

3.4.Os refugiados na Europa, pós-2ª Guerra Mundial

A história da Europa moderna está intimamente ligada aos refugiados. No entanto, como nota Philipp Ther, o que acontece diversas vezes aos refugiados depois de abandonarem os seus países, não é mencionado, dando a ideia de que as suas vidas terminaram nos países de onde eram provenientes⁶².

No caso da primeira fase do conflito da Palestina, em 1948, fugiram cerca de 100 mil árabes. No Verão de 1948, esse número tinha subido para 360 mil. No outono e no inverno seguintes, voltou a duplicar. No final deste conflito, em 1948, cerca de 700 a 800 mil palestinianos encontravam-se em fuga. Consequentemente, esta vaga de refugiados teve um grande impacto nos Estados vizinhos de Israel. Como exemplo, podemos citar o caso da Jordânia que, em 1948, um em cada dois habitantes era refugiado. Na Faixa de Gaza, 75 mil habitantes, depararam-se com 200 mil refugiados⁶³.

O Estado de Israel era um exemplo paradigmático de um Estado de refugiados. Em 1951, aqueles que procuraram asilo eram provenientes da Europa e do Médio Oriente e constituíam a maioria da população do país. O perigo proveniente dos vários países árabes nas fronteiras de Israel, contribuiu, em muito, para a grande determinação deste país existir como Estado independente. São vários os exemplos que se podem dar relativamente a esta questão, como os conflitos de 1948,1967 e 1973, nos quais o que estava em causa era a manutenção da integridade territorial e independência de Israel⁶⁴. Entre 1948 e 1949, mais de 80% dos árabes que viviam em Israel tinham abandonado o país. Tendo em conta a sua localização geográfica, a Jordânia foi o Estado que mais recebeu refugiados.

⁶² THER, P., *op.cit.*, p.21

⁶³ *Idem*, p 144

⁶⁴ *Ibidem*, p.146

Como já foi referido anteriormente, a ONU teve, e continua a ter, um papel central no que diz respeito aos refugiados provenientes do Médio Oriente. No final de 1949, foi criada, no âmbito das Nações Unidas, um departamento específico para gerir a situação dos refugiados que se designou por Agência das Nações Unidas de Assistência aos refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA). As dificuldades que os refugiados enfrentaram na Europa, nos finais da década de 1940, contribuíram para definir as políticas de gestão daqueles que procuravam refúgio.

No que diz respeito ao conflito na Síria, que teve início em 2011, houve cerca de 500 mil vidas perdidas e 60% da sua população foi forçada a abandonar o país. A manutenção no poder do Presidente Bashar al-Assad tem resultado numa situação em que a maioria dos refugiados não consegue regressar ao seu país de origem. Isto significa que os Estados vizinhos da Síria e a UE se encontram face a um problema cujas implicações são maiores do que a crise dos refugiados palestinianos que teve início em 1948. Tudo isto significa que estamos perante uma verdadeira crise de refugiados. No âmbito da UE, o maior problema está relacionado com os seus conflitos internos relativamente à política de refugiados.

Apesar de, ao longo dos anos, a comunidade internacional ter tentado uma diversidade de convenções de natureza diplomática, tendo como objetivo garantir a proteção da população civil, todas elas falharam⁶⁵. O deflagrar da guerra civil na Síria, que teve início no dia 26 de Janeiro de 2011, é atribuído a um conflito político e, sobretudo, à falta de capacidade do regime de Assad em resolver as críticas e as manifestações contra o seu regime.

No início dessa guerra civil, existiam cerca de 4 milhões de pessoas deslocadas internamente, segundo o ACNUR. Destes 4 milhões, cerca de 600 mil conseguiram alcançar locais seguros nas fronteiras da Síria. À medida que o conflito evoluía, o número de refugiados aumentava. No início, duplicou a cada ano de guerra. Mais tarde, já ultrapassava os 3 milhões. Foi exatamente nesse momento que o número de refugiados para a Europa aumentou significativamente. Segundo dados recentes, no final de 2018, mais de 5 milhões de pessoas tinham fugido para países seguros no estrangeiro, nomeadamente para a Turquia⁶⁶.

Tendo em consideração o que foi referido anteriormente, a resposta da comunidade internacional à crise na Síria não tem sido adequada, sobretudo no que diz respeito à diplomacia e mesmo à assistência humanitária. Todas as tentativas para resolver este assunto não tiveram sucesso, e tanto no âmbito da ONU, como do ACNUR, não conseguiram prestar a necessária ajuda de emergência.

No entanto, segundo Philipp Ther, as Nações Unidas não podem ser responsabilizadas, dado que dependem do apoio financeiro dos seus Estados-membros. Independentemente do aumento do número de refugiados, os países doadores, ou não cumpriram as suas obrigações, ou então não aumentaram os pagamentos tendo em conta o aumento das necessidades que se verificava nessa altura. Face a este contexto de desespero e de carências, o grande número de refugiados em direção à Europa, no outono de 2015, era previsível. Desde o início da guerra civil na Síria, e segundo o ACNUR, cerca de 1 milhão de sírios fugiram para a Europa à procura de asilo⁶⁷.

Nessa altura, o país que recebeu mais refugiados foi a Grécia, devido à sua proximidade geográfica com o Médio Oriente. No verão e no outono de 2014, o número de refugiados sírios que chegou à

⁶⁵ Ibidem, p.341

⁶⁶ Ibidem, p.343

⁶⁷ UNHCR-ACNUR, "Um milhão de refugiados e migrantes fugiram para a Europa em 2015", online, 22 Dezembro 2015, disp. em <https://www.acnur.org/portugues/2015/12/22/um-milhao-de-refugiados-e-migrantes-fugiram-para-a-europa-em-2015/>

Europa era aproximadamente 70 mil. Apenas na primeira metade de 2015, e de acordo com o ACNUR, 137 mil refugiados do Médio Oriente chegaram por mar à UE⁶⁸.

Tabela 1 Número de refugiados da Síria, do Afeganistão e do Iraque no 1º semestre de 2014.

Síria	Afeganistão	Iraque
3.88 milhões	2.59 milhões	369.9 mil

Fonte: ACNUR, dados de 2014⁶⁹

Nos mais recentes Estados-membros da UE, o empenho por parte da sociedade civil para com os refugiados era desde o início muito limitado, uma vez que tinham outras prioridades, desde logo o problema relacionado com a sua segurança, bem como questões de natureza financeira. É necessário ter em consideração que, em qualquer país, esse empenho requer fatores como o tempo e dinheiro o que, em muitos casos, não existe. Face ao número crescente de refugiados que se verifica nos últimos anos, a reação da maioria da população dos países que acolhem esses refugiados não é a melhor. Muitas vezes o fator decisivo era a forma como a elite política de alguns países europeus lidava com a crise dos refugiados. Temos de ter também em consideração que, como sublinha Philipp Ther⁷⁰, mesmo nas democracias, os respetivos governos têm de ter em consideração os desejos manifestados pela sua opinião pública, o que ocorreu em países como, por exemplo, a Hungria, a Polónia, a Alemanha e a Suécia.

Em todo este contexto, havia, como recorda ainda Philipp Ther⁷¹, por parte da opinião pública de vários países, um sentimento de crescente rejeição dos refugiados ao longo do tempo. O debate acerca do acolhimento de pessoas em busca de refúgio, começou ainda antes da crise dos refugiados na primavera e no verão de 2015. O Governo alemão tentou, por diversas vezes, convencer a UE a elaborar uma fórmula relativamente à distribuição dos refugiados por todos os países membros. O resultado de tudo isto foi inconclusivo, na medida em que os Governos dos vários países europeus não se entendiam sobre esta matéria.

No âmbito de toda essa questão, os ataques terroristas que tiveram lugar na Europa em 2015 e em 2016, mais concretamente em Paris, Nice, Bruxelas, Berlim, Londres e Estocolmo, não contribuíram de todo para que se chegasse a um consenso relativamente à receção de mais refugiados na Europa. Dada a grande tensão que decorreu no outono e no inverno de 2015, não era possível saber se alguns membros do Estado Islâmico poderiam estar a chegar à Europa inseridos nos grupos de refugiados. Os refugiados oriundos do Médio Oriente chegavam à Europa Central utilizando percursos diferentes.

⁶⁸ THER, op. Cit., p.346

⁶⁹ Relatório do ACNUR mostra aumento do deslocamento forçado no primeiro semestre de 2014 – UNHCR ACNUR Brasil, disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2015/01/07/relatorio-do-acnur-mostra-aumento-do-deslocamento-forcado-no-primeiro-semester-de-2014/>

⁷⁰ Idem, p. 352

⁷¹ Ibidem, p. 353

Angela Merkel, chanceler da Alemanha na altura, chegara a um acordo entre a Turquia e a UE (março de 2016) relativamente à proteção da costa da Ásia Menor, assim como à readmissão dos refugiados que tinham chegado às ilhas gregas. Em contrapartida, a UE concedeu apoio financeiro à Turquia.

No Verão de 2015, nota Philipp Ther⁷², existiu um período curto em que houve uma reação positiva face aos refugiados sírios, na medida em que se chegou a um consenso relativamente generalizado que os sírios que chegavam à Europa estavam a ser vítimas de uma perseguição e de uma guerra terrível. Muito embora os sírios representassem metade dos refugiados que chegaram à Europa em 2015 e 2016, também muitos refugiados afegãos e iraquianos tentaram chegar ao continente europeu.

Um aspeto que é importante salientar, é o que tem a ver com as crianças que são, historicamente, conjuntamente com as mulheres, as vítimas mais vulneráveis de qualquer conflito. Não é diferente no que diz respeito à Síria. Mesmo nos momentos mais difíceis da longa história dos refugiados antes da Segunda Guerra Mundial, um pequeno número de crianças conseguiu refugiar-se em países seguros. No entanto, na atualidade, não existe um consenso relativamente a uma política de refugiados que seja amiga das crianças na Europa. Um dos grandes perigos, senão mesmo o maior, do estado de espírito da opinião pública em muitos países europeus, é que os refugiados podem originar uma série de receios, e também servem, como sublinha Phillip Ther⁷³, de objeto para um nacionalismo cada vez mais acentuado e muitas vezes racista.

Os refugiados também constituem um elemento muito positivo para as sociedades de acolhimento, designadamente o enriquecimento cultural, assim como o desenvolvimento económico que esses refugiados trazem para as sociedades que os acolhem. Tendo em conta os números apresentados pelo ACNUR, em 2017, 6.2 milhões de pessoas viviam em campos de refugiados e mais de 1 milhão estava a viver em campos improvisados, a maior parte dos quais sem energia elétrica e água canalizada.

Tendo em consideração o que foi mencionado anteriormente, a problemática relacionada com os refugiados oriundos do Médio Oriente, constitui, no contexto da observância e violação dos direitos humanos, um dos assuntos de maior importância com que a comunidade internacional em geral, e a UE em concreto, se debate. As Nações Unidas procuram resolver o problema daqueles que solicitam asilo, assim como compreender o processo sociológico da sua integração sem procurar entender, em primeiro lugar, as causas profundas da violência que estiveram na origem da crise dos refugiados.

Em 2018, o número total de deslocados atingia cerca de 68.5 milhões de pessoas e continuava a aumentar. Mais de 68% de todos os refugiados a nível mundial, são provenientes da Síria, do Afeganistão, do Sudão do Sul, de Myanmar e da Somália. No entanto, o conflito na Síria foi o fator mais importante para o aumento significativo de refugiados em 2017. Estima-se que 12.6 milhões de sírios se encontravam deslocados quer interna quer externamente, transformando a crise de refugiados sírios na mais grave crise humanitária do Médio Oriente⁷⁴.

Como iremos analisar, os refugiados são oriundos do Iraque, da Síria e do Afeganistão, e tentam refúgio na Europa por forma a fugir da guerra, do conflito, da fome e da miséria em geral. Os refugiados tentam chegar sobretudo à Europa, designadamente à Grécia, procurando refúgio,

⁷² Ibidem, p. 360

⁷³ Ibidem, p. 361

⁷⁴ YASSEN, A., "Durable Solutions for Syrian Refugees in the Kurdistan Region of Iraque", Middle East Research Institute, p.5

invocando para o efeito um dos direitos humanos mais relevantes, quer no âmbito da ONU quer da própria União Europeia.

Tendo em conta a proximidade da Europa Central e dos países economicamente mais desenvolvidos do continente europeu, conjuntamente com regulamentos relativamente frágeis de países dessa região, tem-se verificado um aumento do número de refugiados a se dirigirem para essa parte da Europa. A maioria desses refugiados são provenientes de zonas mais próximas, como é o caso da Ex-Jugoslávia. No entanto, os refugiados oriundos dos países do Médio Oriente têm-se juntado a este movimento. A maioria destes, afirma o ACNUR⁷⁵, pretende alcançar os países da Europa Ocidental.

Em 2000, todos os países da Europa Central já tinham assinado a Convenção das Nações Unidas de 1951, relativamente ao estatuto do refugiado e muitos desses países encontravam-se no processo de elaboração de legislação nacional sobre o asilo, assim como a criação de estruturas e procedimentos necessários à análise dos pedidos de asilo. É importante notar que, nessa altura, o ambiente social e económico vivido na Europa Central não era propício à chegada e à integração de refugiados, uma vez que o desemprego tinha aumentado desde a queda da URSS, assim como as elevadas taxas de inflação que tiveram um impacto muito negativo no poder de compra da população. Uma das consequências dessa situação, foi o aumento do extremismo político. No entanto, nessa altura, ainda não existiam muitas organizações de direitos humanos e humanitárias que atuavam na área dos refugiados e, aquelas que o faziam, dependiam em grande medida do ACNUR. Uma outra situação muito negativa prendia-se com o facto dos requerentes de asilo e os refugiados em geral, se misturarem com um número muito superior de migrantes económicos, o que dificultava seriamente a receção desses refugiados. Consequentemente, o ACNUR criou um programa de formação para tentar resolver esses problemas. Esse programa, que teve início em 1992, tem como objetivo promover a consciência e a compreensão de princípios internacionais relativamente à proteção de refugiados no âmbito de organizações não governamentais, advogados, juizes e funcionários do governo, por forma a apoiar as organizações locais vocacionadas para o trabalho com refugiados⁷⁶.

Os princípios e valores comuns que se encontram na base da existência da UE são: a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito e a promoção da paz e da estabilidade. A política e a ação da União Europeia em matéria de direitos humanos têm duas vertentes: a proteção dos direitos humanos fundamentais dos cidadãos da UE e a promoção dos direitos humanos em todo o mundo. A Carta dos Direitos Fundamentais da UE garante determinados direitos aos cidadãos da UE. A carta estabelece os direitos fundamentais que são vinculativos para as instituições e os organismos europeus. Também é aplicável aos governos nacionais, mas apenas no quadro da execução da legislação europeia.

A política da UE promove os direitos das mulheres, das crianças, das minorias e das pessoas deslocadas; opõe-se à pena de morte, à tortura, ao tráfico de seres humanos e à discriminação; vela pelo respeito dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais e defende os direitos humanos no quadro de uma parceria dinâmica com países parceiros, organizações internacionais e regionais e grupos e associações a todos os níveis da sociedade e prevê a inclusão de cláusulas relativas aos direitos humanos em todos os acordos de comércio ou cooperação com países não pertencentes à UE.

⁷⁵ ACNUR, A Situação dos Refugiados no Mundo – 50 anos de ação humanitária, A Triunfadora, Artes Gráficas, Almada, Portugal, 2000, P.214

⁷⁶ Idem, p.214 e 215

As migrações fazem parte da história da humanidade. Todos os dias, refugiados à procura de proteção e de uma vida melhor, tentam chegar à UE. Alguns utilizam vias legais, outros arriscam a sua vida no mar para escapar à opressão política, à guerra, às catástrofes naturais ou à pobreza. O que está a UE a fazer para resolver a crise migratória? Os refugiados são pessoas que fogem de conflitos armados ou de perseguição. São reconhecidos como tal no país de acolhimento, uma vez que têm um receio fundado de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a determinado grupo social. De acordo com o ACNUR, no final de 2018, havia 25,9 milhões de refugiados em todo o mundo. Na UE, a diretiva relativa às condições de asilo define orientações para a atribuição de proteção internacional às pessoas que dela necessitam.

Os requerentes de asilo são pessoas que alegam ser refugiados, mas que não foram ainda reconhecidos como tal. Atualmente, devem requerer proteção no primeiro país da UE em que entrarem e recebem o estatuto de refugiado ou outra forma de proteção internacional apenas quando as autoridades nacionais tomarem uma decisão positiva. Isto significa que nem todos os requerentes de asilo serão reconhecidos como refugiados. Em 2018, os países da UE concederam proteção a quase 333 400 requerentes de asilo.

Por outro lado, em geral, os migrantes económicos optam por deixar o seu país, não por causa de uma ameaça direta ou de perseguição, mas sobretudo porque procuram melhores condições de vida: trabalho, melhor educação e juntar-se a membros da sua família. Os refugiados são protegidos pelo direito internacional, nomeadamente a Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, ao passo que os migrantes são abrangidos pelas leis e procedimentos de imigração dos diferentes países. (45)

Como é sabido, a causa primordial das deslocações forçadas deve-se, sobretudo, às violações dos direitos humanos. As violações de direitos básicos, económicos, sociais e culturais levam muitas vezes à instabilidade política e à violência que, por sua vez, podem dar origem a deslocações forçadas. Consequentemente, há uma ligação forte entre direitos humanos, por um lado, e proteção de refugiados, por outro. Tal como afirmou⁷⁷ a Alta Comissária Sadako Ogata: “Os direitos humanos estão na essência da causa dos movimentos de refugiados, assim como nos princípios para a sua proteção e nas soluções para os seus problemas”.

Por outro lado, pode-se afirmar que o fundamento de natureza jurídica para a ligação entre direitos humanos e proteção de refugiados encontra-se claramente consagrado no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que declara o seguinte: “Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.”⁷⁸

Um outro direito fundamental consagrado na Convenção das Nações Unidas de 1984 é que ninguém pode ou deve ser sujeito a torturas e a tratamentos cruéis, o mesmo sucedendo com a Convenção Europeia de 1950 de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. Associado a este direito está a proibição do reenvio forçado dos refugiados, o que tem ajudado muito os requerentes de asilo a fim de não serem deportados. Como sublinha o ACNUR⁷⁹, os padrões de direitos humanos são fundamentais na medida em que ajudam a definir as condições para um regresso seguro dos refugiados aos seus países de origem, no caso de um eventual regresso quando a situação nos seus países voltar à normalidade.

⁷⁷ Ibidem, p. 156

⁷⁸ Ibidem

⁷⁹ ibidem

4.A UE e o acolhimento a refugiados

4.1.Os Direitos Humanos como valor fundamental da UE

Os Direitos Humanos constituem uma forma de compreender o mundo no qual cada indivíduo, em qualquer parte do mundo, pode e deve confiar na justiça, na medida em que constitui um direito fundamental por ser um ser humano. A ideia essencial dos Direitos Humanos é que não compete a um Estado específico, ou governo, decidir como trata os seus cidadãos ou povos que vivem no seu território. Consequentemente, os Estados assumem a responsabilidade e a obrigação de agir de uma determinada forma para proteger, respeitar e garantir os Direitos Humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, é um instrumento fundamental no que diz respeito aos Direitos do Homem. Do ponto de vista conceptual, os Direitos Humanos constituem um discurso de emancipação que tem aplicação universal, e tem, como referem Toivanen e Cambou⁸⁰, sido flexível, adaptando-se gradualmente a novas preocupações e assuntos que vão surgindo na sociedade internacional.

Tendo em consideração o tema deste subcapítulo, o artigo 2º do Tratado da União Europeia⁸¹, refere o seguinte: "A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres", constituindo o respeito pelos Direitos Humanos, como refere Isabel Camisão⁸², um dos valores fundacionais da União Europeia, aplicando-se quer a nível interno, ou seja, no âmbito dos seus Estados membros, quer a nível externo, isto é, no que diz respeito às relações externas da União Europeia.

A política e a ação da União Europeia em matéria de direitos humanos têm duas vertentes: a proteção dos direitos humanos fundamentais dos cidadãos da UE e daqueles que vivem no seu território e a promoção dos direitos humanos em todo o mundo. A União Europeia está fortemente empenhada na promoção e proteção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito em todo o mundo. Por outro lado, os direitos humanos são determinantes nas relações da UE com outros países e regiões.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁸³ é uma fonte fundamental no que diz respeito à garantia dos direitos dos cidadãos da UE, determinando quais os direitos fundamentais que são obrigatórios para as instituições e organismos europeus. Também se aplica aos governos dos diversos Estados-membros no que se refere especificamente ao quadro da execução da legislação europeia. No Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da UE é referido que "os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz,

⁸⁰ TOIVANEN, R., CAMBOU, D., "Human Rights", *Situating Sustainability: A Handbook of Contexts and Concepts*, Helsinki University Press, 2021, pp. 53

⁸¹ TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (VERSÃO CONSOLIDADA), JOUE C 202/13. 7.6.2016

⁸² CAMISÃO, I., "A União Europeia e os Direitos Humanos: da omissão à proteção efetiva?", *Os Direitos humanos por um fio*, p. 165

⁸³ CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, Jornal Oficial da União Europeia C 202/393, 7.6.2016

assente em valores comuns”, nomeadamente os “valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; (...) da democracia e do Estado de direito”.

A política da UE relativamente aos direitos humanos incide⁸⁴ na promoção dos direitos das mulheres, das crianças, das minorias e das pessoas deslocadas; na recusa da pena de morte, da tortura, do tráfico de seres humanos e da discriminação; no respeito pelos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais de todos os seus cidadãos; na defesa dos direitos humanos no âmbito de uma parceria com países parceiros, organizações internacionais e regionais e grupos e associações a todos os níveis da sociedade; e, por fim, na defesa da inclusão de cláusulas acerca dos direitos humanos em todos os acordos de comércio ou cooperação com países que não pertencem à UE. A UE apoia as sociedades democráticas e a aplicação dos Direitos Humanos no que se refere às políticas de desenvolvimento, assistência financeira e técnica. No âmbito do Direito Internacional, reconhece⁸⁵ que qualquer pessoa tem direito a usufruir dos Direitos Humanos, que são universais, assim como das liberdades fundamentais.

Os 27 Estados-membros da UE fazem parte da Convenção Europeia dos Direitos Humanos do Conselho da Europa que foi adotada em 1950, mas só no Tratado de Lisboa é determinada a obrigação da UE aderir à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH). No entanto, em 2014, o Tribunal de Justiça da UE imitiu um parecer negativo sobre esta matéria. A fim de resolver este problema, os vários países-membros retomaram as negociações em 2019, e em abril de 2023, o Parlamento Europeu adotou uma resolução⁸⁶ acerca das relações institucionais entre a UE e o Conselho da Europa na qual, entre outros aspetos, reafirma a desejável adesão da UE à CEDH. A resolução sublinha⁸⁷ que “a adesão da UE à CEDH constitui um objetivo prioritário para ambas as organizações” salientando os inúmeros benefícios que tal adesão traria, “designadamente o reforço da coerência entre o direito da UE e o sistema de convenções do CEDH e a harmonização da legislação e da jurisprudência em matéria de direitos humanos entre a UE e o CEDH”. A adesão da UE à CEDH colocaria a UE sob a jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) e reforçaria a proteção dos cidadãos da UE contra as ações das instituições e dos organismos da União, (...) [e] criaria um mecanismo externo essencial para garantir o respeito dos direitos humanos e a plena observância do Estado de direito por parte da UE e das suas instituições e organismos”.

A crise dos refugiados, sublinha Astrid Ziebarth⁸⁸ é uma crise não apenas moral, como também económica, cultural e de identidade. Neste contexto, sublinha-se⁸⁹ que o papel da UE a nível internacional, se baseia em princípios como os direitos humanos, a democracia, e o “bom governo”, sendo de realçar que as prioridades mais importantes da política externa da UE relacionada com os

⁸⁴ Site da União Europeia, “Direitos Humanos e Democracia: Promover e proteger os direitos humanos”, s.d.

⁸⁵ Comissão Europeia, “Intervenção da União Europeia por temas – O que está a UE a fazer nos domínios dos Direitos Fundamentais, da luta contra a discriminação, da democracia e da justiça internacional”, Direção Geral da Comunicação, s.d.

⁸⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de abril de 2023, sobre as relações institucionais entre a União Europeia e o Conselho da Europa (2022/2137(INI))

⁸⁷ Idem, cfr. nº8 sob o título “Adesão da UE à CEDH e outras formas de cooperação em matéria de direitos fundamentais”

⁸⁸ ZIEBARTH, A., “A European and Transatlantic Policy Response”, in *The Refugee Crisis: Perspectives from Across Europe and the Atlantic*, Policy Brief, The German Marshall Fund of the United States, p.8

⁸⁹ YILMAZ-ELMAS, F., “EU’s Global Actorness in Question: A Debate over the EU-Turkey Migration Deal”, *Uluslararası İktisat*, Vol.17, No.68, 2020, pp. 164, disponível em: <http://dx.doi.org/10.33458/uidergisi.856887>, consultado em: 17-06-2023.

fluxos de refugiados, tentam alcançar o equilíbrio entre a segurança, os direitos humanos, a ajuda financeira e o desenvolvimento nas suas relações com países terceiros.

As principais linhas orientadoras da UE relativamente aos refugiados são o auxílio humanitário e a observância dos seus direitos fundamentais. Deve ser garantido, sempre que possível, o acesso ao sistema de asilo, assim como à proteção internacional, garantido também a não repulsão e assegurar a qualquer refugiado o acatamento dos seus direitos humanos.

4.2.O desenvolvimento de uma Política de Asilo na UE

No primeiro semestre de 2015, chegaram à costa grega 68 mil refugiados oriundos do Médio Oriente, sobretudo da Síria, mas apenas 5115 foram requerentes de asilo. Isto significa⁹⁰ que muitos dos refugiados que chegaram, decidiram seguir a rota dos Balcãs e pela Hungria a fim de chegar a outros Estados europeus, designadamente a Áustria, a Alemanha e a Suécia.

Existem diferentes tipos de estatutos que são facultados àqueles que requerem asilo. Em relação aos refugiados, são aqueles que são forçados a sair do seu próprio país devido à existência de conflitos armados. Os requerentes de asilo, por outro lado, são aqueles que solicitam proteção internacional, em consequência de violação reiterada dos seus direitos na medida em que estavam a ser sujeitos a perigo ou perseguição no seu país.

O estatuto de refugiado é válido a nível internacional, reconhecendo diversos direitos: direito de propriedade, habitação, educação, liberdade religiosa, exercício da profissão, segurança social, etc. Já o asilo constitui um tipo de proteção que é facultado por qualquer Estado a um estrangeiro que eventualmente poderá ter uma característica mais abrangente do que o estatuto de refugiado. No que diz respeito à proteção internacional, a proteção temporária é de natureza excepcional tendo como objetivo responder à chegada de grandes fluxos de indivíduos provenientes de países terceiros e que se encontrem impossibilitados de regressarem ao seu país. Por outro lado, a designada proteção subsidiária, sublinha Rita Lopes Malpique⁹¹, tem como objetivo situações nas quais cidadãos de outros países, mesmo sem conseguirem o estatuto de asilo, estão impossibilitados de regressar ao seu país na medida em que aí ocorrem situações de muita insegurança motivadas por conflitos armados ou pela grave violação dos seus direitos humanos.

A Política de Asilo é a forma como a UE organiza a capacidade de resposta dos Estados-membros aos refugiados que chegam às fronteiras externas da UE e solicitam asilo. O objetivo desta política é conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional num dos Estados-membros e assegurar o respeito e cumprimento do princípio da não rejeição.

O asilo constitui uma forma de garantir proteção internacional por parte de um Estado a “toda a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação, ou opinião política encontra-se fora do seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e

⁹⁰ MALPIQUE, R.L., op cit, p.47

⁹¹ Idem, p.62

estando fora do país em que residia, como resultado desses eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo.”⁹²

Peláez Martím⁹³ sublinha que o Sistema Europeu Comum de Asilo, é caracterizado por duas formas distintas de proteção internacional. Em primeiro lugar, o estatuto de refugiado que é concedido a quem não quer ou não pode regressar ao seu país na medida em que a sua vida, assim como a sua liberdade, estão em risco. Em segundo lugar, a designada proteção subsidiária, que se aplica àqueles que não têm as condições para serem considerados refugiados, mas que têm motivos para fazer querer que se regressarem ao seu país podem correr um risco muito elevado de vir a sofrer consequências que ponham em perigo a sua vida.

Tendo em consideração o articulado da Convenção de Genebra de 1951 e do seu Protocolo de 1957, do tratado da UE, assim como da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a UE concebeu as bases da sua política comum de asilo, cuja dificuldade assentava na necessária definição da repartição de competências entre a UE e os Estados-membros.

O longo processo de definição de uma política comum de asilo

A primeira etapa relativamente à formação e implementação de uma política europeia comum de asilo caracterizou-se, como refere o mesmo autor⁹⁴, pela adoção de instrumentos no sentido de se estabelecer padrões comuns no que diz respeito à proteção internacional e acolhimento. Em 1981, foi assinado o Acordo Europeu sobre a transferência de responsabilidade relativa aos refugiados, cujo objetivo assentava na uniformização dos processos tendo em vista a concessão de proteção internacional na Europa.

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) foi previsto no Tratado de Maastricht (1991) e revisto no Tratado de Amesterdão (1997), tendo como objetivo a conciliação de práticas entre os Estados-membros da UE. Neste contexto, o objetivo da UE era a criação de um sistema comum a todos os Estados-membros em que houvesse uma análise dos pedidos de asilo; fossem asseguradas as condições mínimas comuns de acolhimento dos requerentes de asilo; bem como uma unificação das normas em matéria de reconhecimento do estatuto de refugiado, e finalmente na aplicação de um estatuto uniforme em toda a União⁹⁵.

Em 1999, a UE desenvolveu esforços relativamente à definição da política de asilo, assim como na construção do designado Sistema Europeu Comum de Asilo. Nesse ano, o Conselho Europeu reuniu-se em Tampere, com o fim de reforçar o compromisso de todos os Estados Membros no sentido de criar aquele Sistema, a fim de poder apoiar aqueles que necessitem de proteção por parte da UE, controlando e monitorizando as entradas de fluxos e pedidos de asilo no território europeu.

⁹² PELÁEZ MARTÍM, R., “A fragilidade do direito à proteção internacional face às crises humanitárias: Um desafio para a EU e para o Sistema Europeu Comum de Asilo”, Relatório de Estágio de Mestrado em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2017, p.18

⁹³ Idem, p 19

⁹⁴ Ibidem, p.22

⁹⁵ Cfr. União Europeia, Sistema Europeu Comum de Asilo, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 5.

O SECA é constituído por normas em matéria de asilo e permite a cooperação entre os Estados e entre estes e as instituições europeias, com o intuito de garantir que os pedidos de asilo são atendidos no âmbito de um sistema justo em qualquer que seja o país onde é solicitado asilo⁹⁶.

Um outro aspeto muito relevante na sequência do Conselho de Tampere, teve a ver com a não devolução de pessoas para os países de onde vieram, por forma a evitar que se coloque em risco as suas vidas. No entanto, a implementação deste tipo de medidas é muito complexa, na medida em que tem implicações a vários níveis, desde logo no âmbito do emprego, da educação, do comércio, assim como da política externa. Como refere El-Gamal⁹⁷, o dilema que a UE enfrenta reside em como evitar sacrificar os seus valores relacionados com os direitos humanos e alcançar o objetivo mais importante de melhorar as condições de vida dos refugiados sírios, isto é, manter-se fiel aos valores e aos princípios europeus (e suas obrigações em termos de direitos humanos), ou utilizar os seus recursos para tentar definir as condições que permitem garantir o regresso dos refugiados sírios.

Com a adoção do Programa de Tampere, em outubro de 1999, o Conselho Europeu decidiu⁹⁸ que a aplicação do SECA deveria processar-se em duas fases: a adoção de normas mínimas comuns, a curto prazo, deveria conduzir, a mais longo prazo, a um processo comum e a um estatuto uniforme para aqueles a quem é concedido asilo válido em toda a UE.

Neste contexto, entre 1999 e 2004, são estabelecidos os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo (substituindo a Convenção Internacional de Dublin de 1990). Em novembro de 2004, o Programa de Haia, estipulando como prazo o final de 2010 (adiado para 2012 no Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de 2008), destacava a ambição da UE de ir além de normas mínimas e desenvolver um procedimento de asilo único que incluísse garantias comuns e um estatuto uniforme para as pessoas a quem fosse concedida proteção, tendo este prazo sido adiado para 2012.

No entanto, como nota Garza Arias⁹⁹, a primazia é dada à proteção dos Estados e só em segundo lugar aos requerentes de asilo. Assim, face à incapacidade¹⁰⁰ da UE dar resposta aos problemas suscitados pelos refugiados e às dificuldades sentidas pelos países que acolhiam esses refugiados no seu território, a Comissão Europeia tentou definir algumas estratégias que tinham como objetivo cumprir os valores e os compromissos da UE no que concerne à defesa dos Direitos Humanos, designadamente com a implementação de mecanismos de alívio nos países onde a crise de refugiados tinha mais impacto.

Neste contexto, a Diretiva sobre o Estatuto do Refugiado¹⁰¹, tem como finalidade “estabelecer normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite

⁹⁶ idem

⁹⁷ EL-GAMAL, J.M, op cit, p.16

⁹⁸ Parlamento Europeu, Política de Asilo, Fichas temáticas sobre a União Europeia, disp. em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>

⁹⁹ GARZA ARIAS, C. S., op cit, p.36

¹⁰⁰ Idem, p.21

¹⁰¹ DIRECTIVA 2004/83/CE DO CONSELHO de 29 de Abril de 2004 que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida

de proteção internacional e ao conteúdo da proteção concedida” (art.1º) garantindo qualidade no processo de decisão, de forma a assegurar que esses requerentes de asilo sejam tratados com justiça.

Ainda na sequência do Conselho de Tampere, houve um aumento da preocupação do Parlamento Europeu no que se refere à implementação de uma Política Comum de Asilo. Em 2001, com o Tratado de Nice, foi alterada a votação por maioria nas decisões do Conselho no que diz respeito ao asilo na UE. Foi também decidido que cada Estado-membro devia receber os instrumentos necessários para poderem desenvolver os seus processos de requerimento de asilo. Neste sentido, foram implementadas diversas diretivas como, por exemplo, em 2005, o programa de Haia com o objetivo de serem desenvolvidos os instrumentos tendentes à criação de uma política comum e uniforme de asilo na UE.

Em 2007, o Tratado de Lisboa reflete já essa ambição, tendo sido estabelecidos os objetivos da Política Comum de Asilo da UE. Em 2008, o Livro Verde apresentado pela Comissão Europeia (COM(2007), 301), apresentou os diversos cenários no que diz respeito ao desenvolvimento de um Sistema Comum de Asilo. Por outro lado, o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de 2008, faz referência às diferenças entre os vários Estados-membros no que diz respeito à adoção das várias medidas de acolhimento aos refugiados, realçando a relevância da implementação de um Sistema Comum de Asilo tendente à adoção de normas mínimas no que diz respeito ao acolhimento dos que procuram proteção. O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em dezembro de 2009, veio modificar esta situação, transformando as medidas em matéria de asilo, que passaram do estabelecimento de normas mínimas para a criação de um sistema comum que prevê um estatuto e procedimentos uniformes. A partir da adoção do Tratado de Lisboa, o artigo 80º do TFUE prevê explicitamente o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, incluindo as respetivas implicações financeiras, e alterou também substancialmente o processo de tomada de decisões em matéria de asilo, tornando a codecisão o processo ordinário nesta matéria.

Neste contexto, a UE criou, em 2010, o Gabinete Europeu em Matéria de Asilo¹⁰², com o objetivo de reforçar ações relativas ao asilo, assim como apoiar os Estados-membros no cumprimento das suas obrigações aos níveis europeu e internacional e conceder proteção às populações que solicitaram asilo, nomeadamente no que respeita à devida prioridade aos direitos humanos. Assim, o Gabinete “tem como funções a recolha de informações relativas aos países de origem dos requerentes de asilo, a análise dessas informações e a elaboração de relatórios sobre a situação corrente dos países de origem, apoiando também as realocações dos indivíduos aos quais foram concedidos os asilos dentro do espaço da União Europeia. [...] O Gabinete também é responsável por auxiliar os países que [...] têm [os] seus sistemas de asilo sobrecarregados pela chegada de grandes fluxos de migrantes e de requerentes de asilo oriundos de países não membros e que necessitam de proteção internacional¹⁰³.”

¹⁰² O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) é uma agência da União Europeia criada pelo Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho

¹⁰³ Kari Häkämies cita “segundo as Conclusões de Tampere, o Sistema Comum Europeu de Asilo [deveria] incluir: a determinação inequívoca e viável do Estado responsável pela apreciação do pedido de asilo, normas comuns aplicáveis a um procedimento de asilo justo e eficaz, bem como condições mínimas de receção dos requerentes de asilo, uma gestão mais eficiente dos fluxos migratórios em todas as suas fases (...), a adoção de legislação que preveja severas sanções contra o tráfico de seres humanos, uma mais estreita cooperação entre os serviços de controlo fronteiriço dos atuais Estados membros e os dos Estados candidatos à adesão à UE e a celebração de acordos de readmissão tendo em vista o retorno de pessoas que entraram no país ilegalmente.” (Cfr. HÄKÄMIES, K.I: “Sessão de Abertura”, in *Conferência Europeia sobre Asilo*, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2001., p. 17). 357; Cfr. PONTES: “Mecanismos da Política Migratória da União Europeia...”, p. 128. 358 “O objetivo do

Desta forma, e com a exceção da Diretiva Condições de Asilo¹⁰⁴, que entrou em vigor em janeiro de 2012, todos os restantes atos legislativos reformulados só entraram em vigor em julho de 2013 - o Regulamento Eurodac¹⁰⁵ (sobre a possibilidade de as forças policiais dos Estados-membros, assim como a Europol, compararem a análise das impressões digitais no âmbito das investigações, quer nacionais, quer internacionais, com as que existem no Sistema Eurodac); o Regulamento Dublin III¹⁰⁶ (com o objetivo criar as condições mais eficazes tendo em vista a proteção daqueles que solicitam asilo, através da criação de um mecanismo de alerta), a Diretiva Procedimentos de Asilo¹⁰⁷, cujo foco é a melhoria das condições de acolhimento de refugiados na UE, incluindo aspetos como os fundamentos de detenção; a limitação da detenção de menores; a concessão de garantias jurídicas aos requerentes de asilo; e a garantia da concessão de condições mais dignas nos centros de detenção.

A Diretiva Condições de Acolhimento encontra o seu foco, sublinha Ana Catarina Martins¹⁰⁸, na necessidade de as decisões, no que se refere a políticas de asilo, serem tomadas de uma forma mais eficiente e acima de tudo justa, assim como a necessidade de os Estados-membros tratarem esses pedidos de asilo do mesmo modo. Esta Diretiva obriga os Estados a realizarem uma análise mais específica a cada pessoa requerente de asilo, com o intuito de analisar as verdadeiras necessidades dos requerentes de asilo mais vulneráveis, como os menores que não se encontram acompanhados e as vítimas de tortura, garantindo apoio psicológico a essas pessoas. Existe ainda nesta diretiva uma referência ao acesso ao emprego.

Este atraso levou a que, em meados de julho de 2015, estivessem ainda a decorrer os processos de transposição para as ordens jurídicas internas dos Estados-membros.

A pressão do pico migratório na revisão do SECA

O aumento da pressão migratória na Europa, fez com que aumentassem as tensões entre os vários Estados-membros.

Face à chegada de um número considerável de refugiados ao seu território, os Estados do Mediterrâneo Oriental, e designadamente a Grécia, viram-se confrontados com uma situação para a

GEAMA é facilitar, coordenar e reforçar a cooperação prática entre os Estados-membros em relação aos muitos aspetos do asilo. O GEAMA presta: 1) apoio prático e técnico aos Estados-membros ; 2) apoio operacional aos Estados-membros com necessidades específicas e aos Estados-membros cujos sistemas de asilo e acolhimento estão sujeitos a pressões excecionais, incluindo a coordenação de equipas de apoio no domínio do asilo (EAA) constituídas por peritos nacionais na matéria; 3) contributos com base em dados rigorosos para a formulação de políticas e a adoção de legislação da União Europeia em todos os domínios com impacto direto ou indireto no asilo.” (Cfr. “Gabinete Europeu em Matéria de Asilo” in <https://GEAMA.europa.eu/>, consultado em 04/04/2023).

¹⁰⁴ DIRECTIVA 2011/95/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 13 de Dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação), JOUE 337/9, de 20.12.2011

¹⁰⁵ Regulamento (UE) 603/2013, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema Eurodac (reformulação) (JO 2013 L 180/1)

¹⁰⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de dezembro de 2020, sobre a aplicação do Regulamento Dublin III (2019/2206(INI), JOUE 445/18, de 29.10.2021

¹⁰⁷ DIRETIVA 2013/32/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação), JOUE 180/60, de 29.6.2013

¹⁰⁸ MARTINS, A.C. (2018). O Conselho Português para os Refugiados e a Resposta das Instituições Europeias às Crises Migratórias no Quadro dos Direitos Humanos, Universidade Nova de Lisboa, 2018, p.27

qual não tinham capacidade de resposta no que concerne especificamente às suas capacidades económicas, à falta de infraestruturas a fim de poder garantir o acolhimento desses refugiados, ou à possibilidade de analisar de uma forma eficaz a análise dos pedidos de asilo.

Face à inexistência de uma verdadeira partilha de responsabilidade no que diz concretamente respeito ao asilo, recorda Ana Catarina Martins¹⁰⁹, aumentou a desconfiança sobretudo por parte de muitos cidadãos europeus no que se refere à propensão de UE em garantir a solidariedade, assim como a cooperação entre os diferentes Estados-membros. Por outro lado, os atentados terroristas que tiveram lugar em vários países da Europa contribuíram para aumentar a desconfiança por parte dos cidadãos europeus no que diz respeito ao acolhimento de cidadãos provenientes do Médio Oriente que requerem asilo na Europa, contribuindo desta forma para o aumento dos partidos de extrema-direita terem uma presença mais acentuada no panorama político dos seus países.

No contexto da crescente pressão migratória – e reação verificada dos cidadãos europeus – a partir de 2014, a Comissão elaborou em maio de 2015, a Agenda Europeia da Migração. Garza Arias destaca¹¹⁰ quatro aspetos fundamentais nesta agenda: em primeiro lugar, a análise das principais razões que suscitam a saída irregular e forçada nos países terceiros. Em segundo lugar, a melhor forma de gerir as fronteiras externas, assim como os procedimentos necessários para o salvamento de pessoas que estejam em perigo no mar. Em terceiro lugar, tentar melhorar a gestão da política comum de asilo, e em último lugar, proceder à modernização das ações tendentes a controlar os fluxos legais.

A Agenda propõe várias medidas para enfrentar esta pressão, incluindo a abordagem dos pontos críticos – partilhada entre o EASO, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (antiga agência Frontex) e a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) –, que implica trabalhar no terreno com os Estados-Membros mais afetados para identificar, registar e recolher com rapidez os dados dos migrantes que chegam.

A abordagem dos pontos críticos destinou-se, igualmente, a contribuir para a aplicação dos mecanismos de recolocação de emergência a um total de 160 000 pessoas que necessitavam de proteção internacional, numa tentativa de mitigar o impacto da distribuição desigual da população de refugiados pelos vários países membros da UE. Enquanto cada Estado-membro mantiver a sua posição relativamente à interpretação das suas obrigações, sobrepondo os interesses individuais dos Estados face ao acolhimento de refugiados, nota Garza Arias¹¹¹, os objetivos previstos no SECA não passarão do papel. O ideal seria conciliar os interesses nacionais, a segurança humana, assim como as obrigações de natureza moral e humanista de cada Estado-membro, por forma a garantir e a proteger aqueles que solicitam proteção na UE.

Os mecanismos propostos pela Comissão para assistir a Itália e a Grécia foram adotados pelo Conselho, nos dias 14 e 22 de setembro de 2015, após consulta do Parlamento. A recolocação (redistribuição) é, neste contexto, concebida como um mecanismo para aplicar o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades previsto no artigo 80º do TFUE, mas a sua aplicação tem enfrentado a resistência dos Estados-membros, pelo que as taxas de recolocação têm sido inferiores ao previsto e as recolocações têm sido aplicadas lentamente¹¹². A falta de uma forte Política Comum de Asilo na UE, tem também repercussões no Espaço Schengen, na medida em que os Estados-membros não querem, ou não podem, permitir a circulação de refugiados nesse espaço,

¹⁰⁹ MARTINS, A.C., op cit, p.31

¹¹⁰ GARZA ARIAS, C.S., op cit p.65

¹¹¹ GARZA ARIAS, C.S., op cit p.41

¹¹² Parlamento Europeu, op cit

podendo, assim, na opinião de Garza Arias¹¹³, estar em contradição com o que está previsto no Acordo Schengen, que criou as condições para a liberdade de circulação de pessoas no âmbito da UE.

A Agenda Europeia da Migração prevê também novos passos no sentido de uma reforma do SECA, que foram apresentados em maio e julho de 2016, mas esse processo ainda não foi concluído. A Agenda é uma tentativa de melhorar a gestão das migrações e um suplemento à Global Approach to Migration and Mobility (GAMM). Ambos esses instrumentos têm como objetivo mais importante uma gestão eficiente relativamente às migrações, nesse caso concreto aos refugiados provenientes do Médio Oriente e, por outro lado, tentar salvar vidas, evitar as migrações ilegais e utilizar a ajuda ao desenvolvimento para combater as causas profundas da migração.

Na sequência do período de maior pressão, isto é, no Verão de 2015, países como a Alemanha e a França delinearam um plano de ação que apresentaram aos seus parceiros da UE. O primeiro objetivo deste Plano de Ação tem a ver com a criação de pontos nas fronteiras italianas e gregas com o fim de se proceder rapidamente à identificação, ao registo, à recolha de dados dos refugiados, assim como à avaliação das suas necessidades de proteção. Um segundo ponto está relacionado com a aplicação, de facto, do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). E num terceiro ponto, apresentava uma tentativa de repartir, de uma forma equitativa e solidária, entre os Estados-membros no que diz respeito à concessão de proteção internacional, apelando à implementação de um mecanismo de longa duração que tenha em conta a recolocação dos refugiados.

O Plano apontava ainda o reencaminhamento dos indivíduos que estejam em situação irregular para o seu país de origem ou de trânsito; a elaboração de uma lista de quais são os países de origem seguros, garantindo desta forma que haja coerência no que diz respeito à devolução de refugiados por todo o espaço da UE; e por fim, defendendo um maior esforço no sentido de se proceder à luta contra as redes criminosas de tráfico de seres humanos. No entanto, nota Rita Malpique¹¹⁴, esta tentativa não surtiu efeito na medida em que vários países membros da UE não tiveram em conta os princípios atrás referenciados.

Em Março de 2016, assinou-se o acordo entre a UE e a Turquia, nos termos do qual todos os migrantes irregulares que chegassem às ilhas gregas provenientes da Turquia deveriam ser enviados de volta para este país. Em contrapartida, a Turquia receberia cerca de 6 mil milhões de euros em financiamento de ajuda humanitária da UE ao abrigo do Mecanismo da UE a Favor dos Refugiados na Turquia. Este acordo despertou grandes preocupações, nomeadamente junto dos defensores dos direitos humanos, por não considerarem que essa solução respeitasse o Direito Internacional relativo às condições de regresso e de permanência na Turquia, nomeadamente os princípios e valores europeus de respeito pelos direitos humanos, não tendo sido acauteladas as condições de segurança e de vida nos campos de refugiados turcos.

Cumprir referir, neste contexto, que estas questões foram levantadas também no que respeita à Grécia, que se viu obrigada a transformar uma parte significativa dos seus centros de acolhimento para refugiados em centros de detenção, de uma forma muito rápida. A título de exemplo, infraestruturas como fábricas, armazéns e outros locais inadequados, foram convertidos em campos com a capacidade de acolherem mais de 50 mil refugiados, sem reunirem as condições mínimas para o seu acolhimento, designadamente no que diz respeito à alimentação, ao abastecimento de água e às condições de higiene.

¹¹³ Idem, p.46

¹¹⁴ MALPIQUE, R.L., op cit, p.100

Neste contexto, Ana Catarina Martins¹¹⁵ relembra que foi sugerido que os pedidos de asilo formulados na Grécia se enquadrassem nas recentes alterações realizadas no âmbito do Regulamento de Dublin, tornando possível, desta forma, que os requerentes de asilo com ligações familiares fossem transferidos para o Estado-Membro que reunisse melhores condições para finalizar os procedimentos de asilo, em vez de os enviar para a Turquia. No entanto, subsistiram muitos problemas relativamente à implementação deste acordo, na medida em que muitos dos refugiados que chegaram à Grécia não apresentaram pedidos de asilo.

Em Maio de 2016, a Comissão Europeia apresentou um novo sistema de asilo, que continha uma “contribuição solidária” no valor de duzentos e cinquenta mil euros por cada candidatura a proteção internacional rejeitada pelos Estados-membros que estejam fora do sistema de recolocação. Neste sentido, os candidatos ao estatuto de refugiado seriam recolocados e, se um Estado-membro quisesse ficar de fora do sistema, deveria fazer uma contribuição solidária nesse valor por cada candidato. Este sistema pretendia evitar migrações secundárias¹¹⁶. Este novo sistema apresentado pela Comissão tinha como objetivo ser um passo em direção ao equilíbrio desejado em matéria de refugiados: conciliar o direito soberano dos Estados em controlar as suas fronteiras com o direito individual de procurar e obter asilo em caso de perseguição por parte dos refugiados.

Em Junho de 2016, a Comissão Europeia adicionou um outro instrumento para combater os problemas atrás referidos designado por *Partnership Framework*. Trata-se de, em conjunto com os países de onde provêm os migrantes e refugiados, “gerir de uma forma adequada as migrações descontroladas nessa região do mundo”¹¹⁷. A meados de Julho de 2017, o Comité de Representantes Permanentes (COREPER), aprovou um novo regulamento relativamente às condições de qualificação de pessoas que necessitam de proteção internacional. Os principais objetivos deste regulamento vão no sentido daqueles que solicitam asilo terem o mesmo tipo de tratamento no que diz respeito à receção, acolhimento, e avaliação do seu processo, independentemente do país onde solicitam asilo.

No âmbito desta regulamentação, procedeu-se à atualização de diversas diretivas, como, por exemplo, as já citadas relativas aos procedimentos de asilo, condições de acolhimento, estatuto dos refugiados, Regulamento de Dublin e as que fazem parte integrante do SECA, com o objetivo de criar um sistema coerente que garantisse uma maior justiça e eficácia relativamente à análise dos pedidos de asilo e de proteção internacional.

Avanços pós-2015

Desde a grave crise de refugiados em 2015, a UE tem vindo a implementar várias medidas cujo objetivo é melhorar o seu controlo das fronteiras externas, assim como dos fluxos migratórios. O objetivo fundamental é a criação de uma verdadeira política europeia eficaz, humanitária e segura.

Das diversas rotas migratórias contempladas pelo Conselho da União Europeia, a de maior relevância continua a ser a rota do Mediterrâneo Oriental que tem a ver com as chegadas irregulares à Grécia, a Chipre e à Bulgária. O fluxo em Chipre aumentou significativamente desde 2020. Por outro lado, na sequência de um período no qual se registou um número reduzido de chegadas devido sobretudo à

¹¹⁵ MARTINS, A.C., op cit, p.35

¹¹⁶ Cfr. DIÁRIO DE NOTÍCIAS: “Países que rejeitem pedidos de asilo terão que pagar 250 mil euros”, Diário de Notícias, 4 de maio de 2016, in <http://www.dn.pt/mundo/interior/paises-que-rejeitem-pedidos-de-asilo-terao-que-pagar-250-mil-euros-5157680.html>, consultado a 04-04-2023

¹¹⁷ SØRENSEN, N.N., et al. “CHALLENGES FOR HUMAN SECURITY.” Europe and the Refugee Situation: HUMAN SECURITY IMPLICATIONS, Danish Institute for International Studies, 2017, pp. 23–31. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/resrep17369.7>. Accessed 30 Oct. 2023.

cooperação entre a UE e a Turquia, em 2022 os fluxos de refugiados começaram a aumentar novamente.¹¹⁸.

A Comissão Europeia propôs, em Setembro de 2020, um Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo¹¹⁹, que prevê um quadro europeu comum global para a gestão da migração e do asilo, tendo como objetivo criar uma abordagem europeia no que diz respeito à migração e assegurar uma maior coerência na associação dos aspetos internos e externos relativos às políticas relacionadas com a migração. Este Pacto propôs ainda a criação de uma Agência da UE para o asilo, com o papel reforçado no que diz respeito ao pré-rastreio e realçou a necessidade de se restaurar a confiança entre os vários Estados-membros através da monitorização pela Comissão e pela Agência Europeia dos direitos fundamentais.

No entanto, apesar de ter como objetivo iniciar uma nova etapa e um novo equilíbrio entre a responsabilidade e a solidariedade, este Novo Pacto acabou por não introduzir grandes inovações¹²⁰, propondo o aumento da capacidade da UE, o partilhar voluntário de responsabilidades e o apoio aos Estados-membros com a sua implementação. A inovação mais relevante é o mecanismo de partilha de responsabilidades face a situações de crise, nas quais os Estados podem decidir se querem contribuir para a recolocação ou financiar o regresso dos refugiados.

Em 8 de Junho de 2023, o Conselho Europeu chegou a acordo relativamente a dois regulamentos em matéria de asilo. O primeiro é o Regulamento de Procedimentos de Asilo¹²¹ que estabelece um procedimento comum a todos os Estados-membros da EU. Em segundo lugar, o regulamento acerca da gestão do asilo, que deve substituir o atual Regulamento de Dublin. Por outro lado, foi ainda proposto um novo mecanismo de solidariedade simples, previsível e viável.

Atualmente, permanecem em discussão¹²² várias propostas legislativas para alterar as regras da UE no que diz respeito ao asilo:

- a substituição do Sistema de Dublin por um novo sistema de gestão do asilo e da migração a fim de que a repartição dos pedidos de asilo entre os Estados-membros seja mais adequada;
- a necessidade de ter em conta normas temporárias e extraordinárias no sentido de os Estados-membros enfrentarem situações de crise e de força maior no âmbito da migração e do asilo;
- o reforço do Regulamento EUODAC, a fim de se melhorar e de atualizar a base de dados da UE relativamente às impressões digitais daqueles que pedem asilo;
- a conceção de uma verdadeira agência da UE para o asilo;
- o início de uma nova triagem obrigatória antes da entrada do refugiado que tem a ver, sobretudo, com a identificação, os controlos sanitários e de segurança, assim como com a recolha de impressões digitais e o seu registo na base de dados EUODAC;
- a alteração da diretiva Procedimentos de Asilo por um novo regulamento cujo objetivo é a harmonização dos procedimentos da UE;

¹¹⁸ Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, Política de migração e asilo da UE, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/>, consultado em 8-06-2023

¹¹⁹ COM(2020) 609 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, Bruxelas, 23.9.2020

¹²⁰ MICINSKI, N. R. (2022). "Collaboration in EU Migration Management." *Delegating Responsibility: International Cooperation on Migration in the European Union*, University of Michigan Press, 2022, pp. 49–78. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.12068235.8>, p.74

¹²¹ idem

¹²² ibidem

- a alteração da Diretiva Condições de Asilo por um novo regulamento cujo objetivo é harmonizar as medidas de proteção, assim como os direitos dos requerentes de asilo;
- a alteração da diretiva Condições de Acolhimento a fim de que se possa garantir que os requerentes de asilo beneficiem de normas de acolhimento que sejam dignas e que estejam harmonizadas; e
- a criação de um quadro de reinstalação da UE permanente.

No que diz respeito ao primeiro ponto, o Regulamento Gestão do Asilo e da Migração, deverá substituir o atual regulamento de Dublin, simplificando as atuais regras, assim como reduzir os prazos de análise de pedidos de asilo. Neste sentido, é proposto um novo mecanismo mais simples, mais previsível e viável no âmbito da solidariedade. As novas regras conjugam a solidariedade com a flexibilidade para com os Estados-membros.

No que diz respeito ao segundo ponto, relativo às novas regras aplicáveis às situações de crise migratória e de força maior, prevêem-se regras processuais adequadas, derrogações, assim como uma rápida e eficaz implementação dos mecanismos de solidariedade. Este novo instrumento inclui as situações de exceção como, por exemplo, o afluxo maciço de refugiados que chegam a um país da UE.

O ponto terceiro, relativamente à atualização da base de dados da UE, de impressões digitais, tem como objetivo verificar se um requerente apresentou, ou não, anteriormente, um pedido de asilo noutro Estado-Membro, e se um requerente de asilo foi ou não detido ao entrar de uma forma irregular em território europeu. Em terceiro lugar, decidir qual é o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo. A nova proposta apresentada tem como objetivo, também, melhorar o Sistema com base numa recolha de um maior número de dados com imagens faciais. Procura também ampliar o seu âmbito de aplicação através da inclusão de dados sobre nacionais de países terceiros que se encontram em situação ilegal na UE e que não pediram asilo. Procura, de igual modo, simplificar o acesso por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Em último lugar, tem como objetivo ajudar na assistência no que diz respeito ao controlo e deteção de movimentos não autorizados na UE.

No que diz respeito à nova agência da UE para o asilo, o seu objetivo mais importante é melhorar e tornar mais eficaz o funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo, através da assistência operacional e técnica aos Estados-membros, assim como assegurar uma maior coerência na apreciação dos pedidos de proteção internacional. No que se refere à diretiva sobre Procedimentos de Asilo, nomeadamente o procedimento relativo à triagem, o seu principal objetivo é assegurar a rápida identificação do procedimento correto aplicável a qualquer pessoa que entra no território da UE, sem preencher os requisitos necessários de entrada. Irá se aplicar também aos seguintes casos: às pessoas que não reunindo as condições de entrada na UE solicitem proteção internacional durante os controlos de fronteira. Aplica-se, igualmente, às pessoas que são transportadas para terra em operações de busca e salvamento no mar. Por último, aplica-se aos indivíduos detidos no território se antes tiverem escapado aos controlos nas fronteiras externas.

Já na Diretiva relativa às Condições de Asilo, procura-se simplificar as disposições processuais, assim como especificar as normas relativamente aos direitos do requerente de asilo. Por outras palavras, evitar os abusos do sistema. Quanto às regras uniformes para os pedidos de asilo, o objetivo é o tratamento igual de todos os requerentes de asilo em todos os Estados da EU e garantir as condições de acolhimento normalizadas a todos os requerentes de asilo. Outro objetivo é reduzir os movimentos secundários dos requerentes de asilo, através do estabelecimento de limitações geográficas.

No que se refere ao Novo Quadro de Reinstalação da UE, propõe-se a formação de um quadro permanente da UE em matéria de reinstalação, existindo, por outro lado, um compromisso de se adotar um plano da UE de reinstalação e de admissão por motivos humanitários, durante cerca de dois anos.

Em síntese – respostas tardias em avanços forçados

Os Estados-membros atrasaram e dificultaram as deliberações de propostas de ação comum relativamente a esta temática de asilo durante muito tempo¹²³. O grande objetivo do Conselho Europeu era incentivar os Estados-membros a formarem uma política comum, que só parece tornar-se possível quase 10 anos após o pico da crise migratória, através do reconhecimento por parte dos Estados de que as diferentes políticas de asilo dependem cada vez mais umas das outras.

É de notar o longo tempo de decisão no quadro europeu sobre o tema das migrações, com todas as dificuldades, atrasos e falta de visão comum de que se revestiu, mas também que apenas em 2015 – em pleno pico da crise migratória – a Comissão Europeia iniciou um debate tendo como objetivo definir quais as ações prioritárias, tanto a curto como a longo prazo, no que diz respeito ao acolhimento dos refugiados.

A temática relacionada com a proteção e os direitos dos refugiados na União Europeia é, sobretudo, uma questão humanitária, social e política. A inexistência de uma política comum de asilo leva a um afastamento e redução dos direitos de quem procura e precisa de proteção internacional. O problema dos refugiados não se relaciona apenas com a ausência de leis sobre a temática, mas também está relacionado com a falta de vontade dos Estados em respeitarem estes direitos.

A Europa possui o dever humanitário de garantir que todos os Estados, com os quais tem relações políticas e diplomáticas, assumam as suas responsabilidades internacionais no que diz respeito aos fluxos de refugiados. Neste contexto, e relativamente ao resto do Mundo, há que reconhecer que, apesar de todas as dificuldades, a União Europeia tem estado “na vanguarda no que diz respeito ao desenvolvimento em matéria de direito dos refugiados, através de vários esforços no sentido de melhorar cada vez mais os instrumentos e as políticas que regem o instituto de asilo no seio da Comunidade”¹²⁴.

Para que a União Europeia se torne numa sociedade aberta e inclusiva que promova os direitos humanos dos cidadãos e uma cooperação positiva com o resto do Mundo, os valores da solidariedade, integração, diálogo e cooperação têm que estar no centro das políticas europeias de asilo. Pois, de facto, o melhor sistema de asilo só é efetivo se os seus requerentes beneficiarem dele na prática. Enquanto cada Estado-membro mantiver a sua posição relativamente à interpretação das suas obrigações, sobrepondo os interesses individuais dos Estados face ao acolhimento de refugiados, nota Garza Arias¹²⁵, os objetivos previstos no SECA não passarão do papel. O ideal seria conciliar os

¹²³ Como refere Teresa Gomes, “esta foi uma tendência marcadamente eurocentrista ou europroteccionista, em que se assistiu ao endurecimento da legislação a este respeito. Vários organismos, como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e o Comité ad hoc sobre Asilo Territorial e os Refugiados (CAHAR), denunciaram várias vezes a aplicação restrita das disposições da CRER e as graves consequências desta prática para os refugiados. A questão do asilo foi ainda confundida com a da imigração e sofreu as consequências das restrições impostas a esta última.” (Cfr. GOMES, T.M.R.C., *A Instituição de Asilo na União Europeia*, Ed. CEPESE / Edições Almedina., 2010, p. 131).

¹²⁴ “Gabinete Europeu em Matéria de Asilo” in <https://GEAMA.europa.eu/>, consultado em 04/04/2023

¹²⁵ GARZA ARIAS, C.S., op cit p.41

interesses nacionais, a segurança humana, assim como as obrigações de natureza moral e humanista de cada Estado-membro, por forma a garantir e a proteger aqueles que solicitam proteção na UE.

A falta de uma Política Comum de Asilo na UE forte e em execução em toda a União tem também repercussões no Espaço de Schengen, na medida em que os Estados-membros não querem, ou não podem, permitir a circulação de refugiados nesse espaço, podendo assim, na opinião de Garza Arias¹²⁶, estar em contradição com o que está previsto no Acordo Schengen, que criou as condições para a liberdade de circulação de pessoas no âmbito da UE. A crise humanitária acabou por funcionar, nota Nicholas Micinski¹²⁷, entretanto, como fator de maior cooperação interinstitucional na UE ao representar uma oportunidade política para pressionar os Estados-membros a colaborarem mais entre si, nomeadamente a EASO, a Frontex, a Europol e a Eurojust.

5.A crise de refugiados de 2015

Segundo dados do ACNUR¹²⁸, mais de 1 milhão de pessoas chegaram à Europa por via marítima em 2015, das quais 84% eram provenientes dos 10 países que geraram mais refugiados, incluindo a Síria, o Iraque e o Afeganistão. No ano de 2015, o Estados-membros que receberam mais pedidos de asilo foram apenas cinco, 75% dos quais foram registados na Alemanha, Hungria, Suécia, Áustria e Itália. Isto é muito significativo, na medida em que continuam a ser muito poucos os Estados-membros que têm participado no acolhimento dos refugiados, assim como da sua integração nas respetivas comunidades.

No que se refere aos percursos utilizados pelos refugiados e segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico eles são: o leste do Mediterrâneo e o Oeste dos Balcãs que são utilizados por refugiados provenientes da Síria, do Iraque e do Afeganistão¹²⁹.

A UE não pode ser responsabilizada pela chegada de um grande número de refugiados ao seu território em 2015 e 2016, mas deve ser reconhecido que cometeu vários erros na gestão desta questão. Apesar das agências e instituições da UE, como a Frontex e a Direção Geral de Assuntos Internos, estarem ao corrente do grande número de chegadas à Europa muito antes de 2015, estas não implementaram uma estratégia para resolver esse assunto, e o Conselho Europeu tornou-se no centro estratégico relativamente à tomada de decisão na UE.

O facto é que a UE demorou muito tempo desde o início da crise dos refugiados até tomar decisões concretas para tentar resolver este assunto. Segundo um artigo intitulado “ACNUR apresenta propostas para Europa gerir crise de refugiados e migrantes” publicado em 2015; o artigo intitulado

¹²⁶ Idem, p.46

¹²⁷ MICINSKI, N. R. ,op cit, p.74

¹²⁸ Dados ACNUR, como citados em GARZA ARIAS, op cit, p.54

¹²⁹ Idem , p 55

“Amnistia Internacional Portugal analisa políticas de migração e asilo com o governo” e o artigo “Refugiados e migrantes” publicado pelo Human Rights Watch, durante vários anos, diversas organizações internacionais como o ACNUR e Organizações Não Governamentais, como a Amnistia Internacional e o Human Rights Watch, tinham solicitado à UE que criasse e implementasse uma política que permitisse a receção de refugiados que, como sublinha Hannah Arendt, “têm o direito de ter direitos.”¹³⁰ Em vez disso, os Estados-membros da UE apenas implementaram políticas nacionais que limitaram a migração económica, evitando estabelecer uma política comum relativamente aos refugiados.

No âmbito desta problemática, torna-se fundamental considerar uma dimensão interna e externa, bem definidas por parte da UE, o que envolve uma análise muito clara das ameaças externas à UE, assim como uma quantificação, o mais exata possível, por forma a que a UE possa ter sucesso nessa mesma política.

5.1. Acolhimento de refugiados na UE e o direito humanitário: o caso dos sírios na crise 2015

Enquadramento e contextualização

A crise Síria começou com protestos a favor da democracia. No entanto, as suas consequências ultrapassaram todas as outras crises no que diz respeito à sua intensidade, destruição e crise de refugiados. Esta crise, que foi o resultado dos problemas políticos na região, tem características específicas e resultou, na leitura de Bakare Najindineen¹³¹ na maior crise humanitária desde o final da Segunda Guerra Mundial. Em 2016, durante a crise da Síria, e de acordo com o UNHCR, mais de 4.8 milhões de pessoas estão deslocadas, esperando-se que este valor atinja 8.7 milhões.

O início do conflito na Síria tem origem no grande descontentamento da população que, ainda antes do começo da guerra civil, protestava contra o desemprego, a falta de liberdade política e a corrupção. A Primavera Árabe, em março de 2011, contribuiu para suscitar a fragilidade do Estado Sírio que tinha o mesmo presidente desde 2000. Inspiradas pela Primavera árabe, as primeiras manifestações a favor da democracia, desejavam a saída do presidente Bashar al-Assad. A reação violenta por parte de Assad às manifestações pacíficas, provocou o início de protestos por toda a Síria, tendo contribuído para o início oficial da guerra civil naquele Estado. Este conflito opõe a maioria muçulmana sunita, apoiada pelos estados do Golfo, às forças xiitas alauitas leais a Assad, que são apoiadas pelo Irão e pela Rússia, os aliados mais relevantes do líder sírio.

Em Junho de 2013, a ONU referiu que cerca de 90 mil pessoas tinham perdido a vida na guerra civil da Síria. Já em Agosto de 2015, o número de mortos aumentou para 250 mil. Como nota Ana Catarina Martins¹³², Este conflito está na origem de uma vaga de refugiados do Médio Oriente que foi classificada pela ACNUR como a maior onda de refugiados na Europa.

¹³⁰ LE GLOANNEC, A., Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, NIIP Policy Brief, nov. 2016, p.2

¹³¹ NAJINDINEEN, B., “Middle East Refugees’ Crisis: Europeans’ Three Dimensional Approaches.” Policy Perspectives, vol. 13, no. 2, 2016, pp. 63–91. JSTOR, <https://doi.org/10.13169/polipers.13.2.0063>. Accessed 30 Oct. 2023, pp 63 e 64

¹³² MARTINS, A. C., op cit, p.13

A dificuldade no acesso à ajuda humanitária, a utilização da tortura nas prisões do Estado, assim como a opressão política, são características que definem o legado violento de um conflito cujo fim não é previsível.

Do final de 2011 até ao fim de 2012, como notam Gopal e Hodge¹³³, a revolta na Síria atravessou um período de competição quando vários indivíduos e entidades iniciaram a canalização de fundos para o país e ao mesmo tempo, Estados como o Qatar e Arábia Saudita começaram a intervir nos assuntos internos sírios. No final do ano 2012, a revolta entrou num período no qual havia uma distinção muito forte entre as redes de obtenção de fundos do Qatar por um lado, e por outro lado, as redes provenientes da Arábia Saudita. Consequentemente, a maioria das fações envolvidas no conflito da Síria foram forçadas a delinear as suas estratégias com base nesta divisão, ou seja, as fações que dependiam de ponto de vista financeiro do Qatar e as que dependiam da Arábia Saudita. Após 2015, as prioridades globais alteraram-se devido ao aumento da influência do ISIS e a intervenção russa foi decisiva no aumento do poder do regime do Presidente Assad.

Logo após o início deste conflito, a ONU desempenhou uma função fundamental na Síria, apoiando a sua população, através da assistência direta e de programas específicos ao longo de toda a guerra e, em Dezembro de 2016, enquanto os esforços de responsabilização não obtiveram qualquer resultado no Conselho de Segurança, a Assembleia Geral da ONU conseguiu estabelecer um plano para ajudar a investigação de crimes graves.

Em 2016, o enviado das Nações Unidas e da Liga Árabe à Síria, Staffan de Mistura, fez saber que desde o ano 2011, o conflito na Síria fez cerca de 400 mil mortos, isto é, 2% da população síria. Por outro lado, segundo estimativas do Observatório Sírio para os Direitos Humanos, o número de perdas humanas desde o começo da guerra possa ter chegado aos 560 mil¹³⁴. O conflito gerou ainda uma crise humanitária cuja proporção que se percebe na dimensão dos números – citado pelo UNRIC (Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental), “o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) estima que 11,7 milhões de pessoas na Síria necessitem de assistência humanitária urgente às quais se juntam 5 milhões de crianças. Cerca de 8 em cada 10 pessoas na Síria vive abaixo do limiar de pobreza. A Síria tem ainda 6,2 milhões de deslocados internos e 5,6 milhões de refugiados, sendo que 2,5 milhões de refugiados são crianças”¹³⁵. Assim, mais de 50% da população síria foi obrigada a fugir da violência, e os sírios representam cerca de um terço do total de refugiados existentes no mundo.

O conflito na Síria e as suas consequências constitui, assim, a maior catástrofe humanitária a nível mundial na história recente. O Conselho Europeu nota que, embora se tenha acordado um cessar-fogo em 2020, as hostilidades prosseguem em todo o país e, tendo em conta informação do Programa Alimentar Mundial, cerca de 14 milhões de pessoas necessitam de ajuda humanitária, num país onde cerca de 60% da população tem carências alimentares. O Conselho sublinha ainda que cerca de 6,7 milhões de sírios abandonaram o país.

O conflito na Síria desencadeou uma das mais graves violações dos Direitos Humanos a nível mundial, com sérias repercussões regionais e internacionais, incluindo a utilização de armas químicas contra civis por parte do governo do Presidente Assad e do ataque de vários grupos armados às populações.

¹³³ GOPAL, A., HODGE, J. (2021) “Social Networks, Class, and the Syrian Proxy War”, disponível em www.newamerica.org, p. 27

¹³⁴ idem

¹³⁵ UNRIC (2019). “Síria: Um conflito trágico sem fim à vista”, ONU, 2019, disponível em <https://unric.org>

O UNRIC sublinha¹³⁶ que à medida que a crise na Síria vai avançando, as necessidades de natureza humanitária aumentaram significativamente. As dificuldades relacionadas com os conflitos internos, as lutas de natureza política entre os vários Estados na região, assim como um conjunto vasto de deslocamentos e a destruição das comunidades locais faz com que o conflito na Síria seja um dos mais complexos no mundo.

Quando confrontada com os acontecimentos que decorreram na Síria como consequência da chamada Primavera Árabe, em 2011, a UE não conseguiu desenvolver uma política de vizinhança credível no que diz respeito ao Mediterrâneo, o que, sublinha Petra Bastos¹³⁷, terá de fazer forçosamente para conseguir dar um contributo efetivo no que se refere à transformação política e democrática no que diz respeito ao Médio Oriente.

A atuação dos vários Estados-membros da UE demonstraram que continuam a existir grandes divergências relativamente às ações e aos interesses, para além dos problemas institucionais, que explicam em grande medida a resposta ineficaz no que diz respeito ao massacre na Síria, o que explica também a sua reduzida capacidade de ação na política internacional. Com efeito, em 2011, como nota a mesma autora¹³⁸, a sobreposição dos interesses individuais dos Estados-membros relativamente aos interesses comuns da UE teve uma influência significativa no que concerne à política externa da UE, o que explica que a UE tenha uma ação pouco assertiva e até mesmo coerente no se refere às relações internacionais, apesar da Parceria Euro-Mediterrânica ao nível da política económica, financeira, de segurança, assim como da política social, cultural e humana desenvolvida em 1995 no âmbito do Processo de Barcelona, e do acordo de cooperação assinado entre a Síria e a UE, em 1977.

Os Estados Unidos da América não são, com efeito, apenas espetadores do problema relacionado com os refugiados que tentam chegar à Europa todos os dias, já que, a questão do aumento do fluxo de refugiados provenientes do Médio Oriente, é o resultado de uma estratégia falhada relativamente ao Afeganistão, ao Iraque, à Síria e ao Médio Oriente no seu conjunto. Não há dúvida de que as intervenções militares lideradas pelos Estados Unidos no final de 2001 no Afeganistão e no Iraque em Março de 2003, contribuíram inequivocamente para a instabilidade naqueles países, como se pode constatar por exemplo no artigo publicado pela BBC News intitulado “20 anos da Guerra do Iraque: como invasão liderada por EUA e Reino Unido levou o país aos caos”.

Por outro lado, o aumento da crise migratória na Europa, que tem uma fronteira de mais de 3000 milhas, aumenta os problemas, quer para a Europa quer para os Estados Unidos da América, no âmbito da NATO. Por outro lado, também, não podemos deixar de referir as implicações que o designado Estado Islâmico tem tido no âmbito de toda esta matéria na medida em que também contribuiu para a existência de refugiados.

A estabilização do conflito na Síria é assim muito relevante, não apenas para o Médio Oriente, mas também para a segurança e a política externa da UE na medida em que a Síria é um Estado fulcral para que haja uma ligação forte entre a UE e a região do Médio Oriente.

O impacto na UE

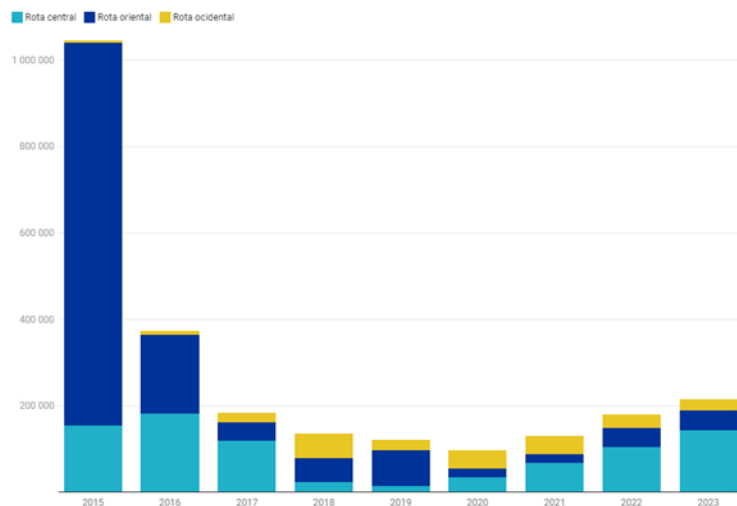
¹³⁶ ibidem

¹³⁷ SILVA BASTOS, P.S. (2014) A crise síria: o papel da União Europeia, Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, p.1

¹³⁸ Idem, p.21

Uma das rotas migratórias é a Rota do Mediterrâneo Oriental que se refere especificamente às chegadas à Grécia, a Chipre e à Bulgária. Em 2015, registou-se um número muito elevado de refugiados sírios através dessa Rota. Depois de um período em que houve uma quantidade mais reduzida de chegadas à UE, devido à cooperação entre a UE e a Turquia, as chegadas irregulares à Grécia começam a aumentar novamente em 2022. Por outro lado, a pressão migratória em Chipre aumentou desde 2020 (cfr. figs. 1 e 2).

Figura 1. Chegadas de migrantes irregulares à UE (2015-2023)

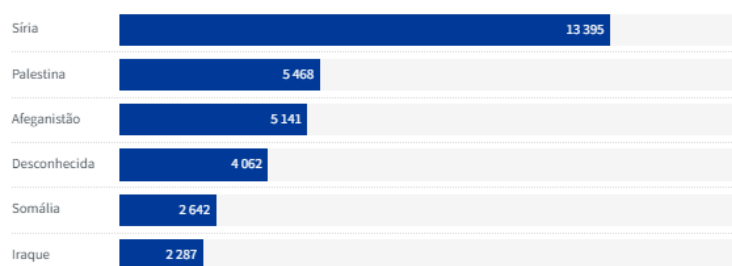


Nota: Dados até setembro de 2023. A rota ocidental refere-se às rotas do Mediterrâneo Ocidental e da África Ocidental.

Fonte de dados: Frontex e Ministério do Interior espanhol;

Fonte: Conselho da UE, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/infoqraphics/migration-flows-to-europe/>

Figura 2. Principais nacionalidades - rota oriental (2023)



Nota: Dados até setembro de 2023.

Fonte de dados: Frontex e Ministério do Interior espanhol;

Fonte: Conselho da UE, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/infoqraphics/migration-flows-to-europe/>

Como patente na fig.2, cerca de 40% dos refugiados que utilizam a rota do Mediterrâneo Oriental, são provenientes da Síria. Depois dos sírios e palestinianos, os afegãos constituem o maior grupo de pessoas à procura de asilo na UE, mas, de acordo com SØRENSEN, KLEIST e LUCHT¹³⁹ têm um grau de aceitação muito menor do que aqueles.

Provocado pela falta de segurança e pelos problemas que o Estado Afegão enfrentava, as chegadas em grande número de refugiados afegãos aos Estados-membros da UE, constituiu um desafio para a UE. O número de afegãos que procurou asilo na Europa aumentou significativamente depois da

¹³⁹ SØRENSEN, N., KLEIST, N., LUCHT, H., op cit, p.17

retirada das tropas estrangeiras em 2012, chegando a constituir o terceiro maior grupo de refugiados depois dos palestinianos e, desde 2014, os sírios, com cerca de 3 milhões à procura de refúgio no estrangeiro¹⁴⁰. A maioria das tropas da NATO saiu no final de 2014, originando uma ainda maior deterioração das condições de segurança no país, o que explica que tenha havido uma maior saída de refugiados. Em 2016, os estados europeus, perante a chegada maciça de refugiados, tentaram que eles voltassem ao seu país.¹⁴¹

Toda esta situação fez aumentar a pressão sobre a Europa que estava a debater-se, também, com a chegada dos refugiados sírios, cujo objetivo (pelo menos em cerca de 50%) era o de se juntarem a familiares que já residem na Europa¹⁴².

Muito embora a Europa tenha uma longa experiência no que diz respeito a acolher refugiados do resto do mundo, a crise humanitária provocada pela guerra na Síria atingiu uma proporção sem precedentes, e constitui, para Sebastian Dullien¹⁴³, a maior crise com que a UE se confrontou desde a sua fundação. A proximidade da Síria, do Iraque e da Turquia, explica a razão pela qual os refugiados sírios e iraquianos queiram chegar à Europa via Grécia.

A crise de refugiados sírios e o direito internacional humanitário

A crise do Médio Oriente, em particular no que diz respeito aos refugiados, justifica a evocação do Direito Internacional Humanitário, que é uma componente fundamental dos Direitos Humanos. A lei pretende proteger aqueles que não estão a participar diretamente nas hostilidades. Pretende, igualmente, restringir os meios e os métodos da própria guerra. Como uma instituição, a UE tem vindo a cumprir com o Direito Internacional Humanitário no âmbito das suas relações com países terceiros. De acordo com um documento do Conselho da União Europeia, no que diz respeito à promoção e cumprimento do Direito Internacional Humanitário: “Mulheres, crianças, refugiados, os que procuram asilo, e outros grupos que requerem especial atenção contra a tortura, encontram-se abrangidos nos grupos que requerem proteção especial.”¹⁴⁴

A crise dos refugiados que teve o seu pico em 2015, tem contribuído para testar as capacidades infraestruturais de muitos Estados Europeus, assim como a própria ideia de Europa, incluindo algumas políticas de fundo como, por exemplo, como afirma Ian Lesser¹⁴⁵, a sua liberdade de circulação interna.

Após 12 anos do início do conflito na Síria, que resultou na maior crise humanitária e de refugiados do nosso tempo, o governo de Assad continua no poder no país. À medida que o seu regime controla o território sírio e à medida que as condições dos refugiados nos seus países de acolhimento se tornam insuportáveis, os vários governos europeus enfrentam um desafio de quando e como proteger os que

¹⁴⁰ STANZEL, A., “Eternally Displaced: Afghanistan’s refugee crisis and what it means for Europe, Policy Brief, European Council of Foreign Relations, 2016, p.2

¹⁴¹ A título de exemplo, a Alemanha pagou a cada afegão mais de dois mil dólares para regressarem e ameaçou cortar a ajuda financeira ao país se este fluxo continuasse.

¹⁴² MARTINS, A. C., O Conselho Português para os Refugiados e a Resposta das Instituições Europeias às Crises Migratórias no quadro dos Direitos Humanos, Relatório de Estágio do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2018,, p.35

¹⁴³ DULLIEN, S., Paying the Price: The Cost of Europe’s Refugees Crisis, European Council on Foreign Relations, 2016

¹⁴⁴ NAJIMDEEN, op cit, p. 71

¹⁴⁵ LESSER, I., “Transatlantic Stakes in Europe’s Migration Crisis” in The Refugee Crisis: Perspectives from Across Europe and the Atlantic, The German Marshall Fund of the United States, 2015, p.1

fugiram do conflito e pretendem voltar ao seu país. Neste contexto, como defende Jasmine M. El-Gamal¹⁴⁶, a UE deve adotar uma política mais humanitária que procure melhorar as condições de vida daqueles que querem regressar à Síria. No entanto, a UE tem várias razões para não trabalhar com o regime de Assad relativamente ao repatriamento, na medida em que o regime sírio não tem respeitado os direitos humanos e, conseqüentemente, ainda não existem condições de segurança para os refugiados regressarem ao seu país.

Desde 2017, a Síria tem vindo a demonstrar uma melhoria no que diz respeito à segurança, muito embora ainda existam algumas regiões do país que não reúnem as condições mínimas de segurança. De acordo com dados do ACNUR, muitos refugiados sírios já manifestaram o desejo de voltarem ao seu país. No entanto, muitos deles não o pretendem fazer porque subsistem problemas de muita insegurança. Apesar desta situação, existem muitos refugiados sírios que têm regressado à Síria, muitas vezes ajudados pelo seu país de acolhimento ou outras instituições internacionais. Porém, o ACNUR não encoraja o retorno dos refugiados enquanto a situação na Síria não melhorar. As organizações humanitárias neste país não conseguem ter acesso a várias regiões, o que dificulta seriamente a verificação das condições no terreno e também o contacto com os refugiados que se encontram nessas regiões.

A UE tem tido em consideração o que o ACNUR determina relativamente às condições que permitam o regresso dos refugiados sírios ao seu país. O ACNUR requer que haja várias condições para garantir o regresso seguro dos sírios, tais como, em primeiro lugar, uma redução significativa das hostilidades, em segundo lugar, o governo sírio aceitar todas as formas de identificação, certificação, assim como outros documentos legais obtidos pelos sírios antes, durante e após o conflito. Em terceiro lugar, obter garantias por parte do governo sírio de que os que voltam tenham garantida a sua proteção contra a discriminação, a perseguição e a sua detenção. Em quarto lugar, a liberdade de voltarem ao seu lugar de origem. Em quinto, uma amnistia total para os refugiados, inclusivamente aqueles que não cumpriram serviço militar e, em último lugar, a garantia de acesso total por parte do ACNUR, por forma a monitorizar todos aqueles que regressam ao seu país.

Para EL-GAMAL¹⁴⁷, a UE está perante um dilema no que diz respeito aos refugiados do Médio Oriente, em especial os oriundos da Síria. Em primeiro lugar, a proteção dos direitos humanos e da dignidade dos refugiados; em segundo lugar, promover a estabilidade regional através do apoio aos refugiados nos seus países de acolhimento; em terceiro lugar, garantir que os benefícios da estabilização e da assistência humanitária na Síria a todos aqueles que dela necessitem; em quarto e último lugar tentar evitar que a Rússia e o Irão sejam os atores mais importantes na Síria, sobretudo a partir do momento em que os EUA reduziram o seu papel militar e diplomático no país.

A (re)ação da UE

A UE é a principal instituição doadora de ajuda internacional aos sírios¹⁴⁸. Desde o início da crise, em 2011, a UE mobilizou mais de 24.9 mil milhões de euros com o objetivo de ajudar os sírios, sobretudo os mais vulneráveis do país. Neste contexto, entre 2017 e 2021, a UE organizou diversas conferências

¹⁴⁶ EL-GAMAL, J. M. "The Displacement Dilemma: Should Europe Help Syrian Refugees Return Home?", Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 2019, p.2

¹⁴⁷ Idem, p.13 e 14

¹⁴⁸ Conselho da UE (s.d.) Síria: a resposta da UE à crise, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/syria/>

de apoio ao futuro da Síria. Em Março de 2021, a UE, conjuntamente com a ONU, organizaram a quinta conferência de Bruxelas cujo tema foi “apoiar o futuro da Síria e da região”. Nesta conferência, a comunidade internacional decidiu disponibilizar à Síria, assim como, aos países vizinhos que acolhem a maior parte da população síria refugiada, 5.3 mil milhões de euros para 2021 e para além desta data. Deste valor, cerca de 3.7 mil milhões foram atribuídos pela UE, dos quais 1.2 mil milhões são da responsabilidade da Comissão Europeia e 2.6 mil milhões dos Estados-membros da UE. Apenas em 2021, a UE atribuiu mais de 141 milhões de euros no âmbito na ajuda humanitária, a fim de ajudar milhões de pessoas no interior da Síria.

Sobre esta matéria, é importante referir ainda as medidas tendentes a melhorar as condições de vida dos refugiados sírios na Turquia. Estes recebem, por parte da UE, um montante global de 6 mil milhões de euros, que tem como objetivo a garantia que as necessidades dos refugiados sírios, assim como as comunidades de acolhimento da Turquia, sejam abordadas de forma abrangente. Este mecanismo foi criado pela Comissão Europeia no dia 24 de Novembro de 2015, na sequência do pedido feito pelos Estados-membros no sentido de ser concedido um maior financiamento tendo em vista o apoio aos refugiados sírios na Turquia.

No dia 29 de Novembro de 2015, foi autorizado pelo Conselho Europeu o pagamento da primeira parcela no valor de 3 mil milhões de euros. Em Março de 2018, a Comissão propôs que o financiamento fosse aumentado em mais de 3 mil milhões. A título de exemplo, e de acordo com dados do Conselho da UE¹⁴⁹, 65 projetos foram implementados tendo em vista melhorar as condições de vida dos refugiados sírios na Turquia, designadamente no que diz respeito à sua proteção, à sua saúde e à sua educação; 701 mil crianças refugiadas receberam apoio para frequentarem a escola; cerca de 4 milhões de refugiados receberam acesso gratuito aos cuidados de saúde; e mais de 2.6 milhões de refugiados obtiveram apoio a fim de fazerem face às suas necessidades básicas.

Por outro lado, desde o pico da crise de refugiados em 2015, a UE tem vindo a implementar diversas políticas com o objetivo de melhorar o controle das suas fronteiras externas assim como dos fluxos de refugiados, reforçando os seus esforços a fim de desenvolver uma política europeia de migração (para detalhe sobre este processo, cfr. cap. 4.2).

Em Abril de 2017, o Conselho Europeu adotou formalmente a estratégia da UE para a Síria. Os principais objetivos de natureza estratégica da UE para com a Síria estão concentrados em cerca de seis áreas essenciais¹⁵⁰: colocar um ponto final no conflito através de um acordo de natureza política; promover uma transição profunda na Síria; preservar vidas humanas através de uma resposta adequada às necessidades de natureza humanitária, sobretudo, das pessoas mais vulneráveis; implementar um regime democrático, assim como os assegurar os direitos humanos; levar à justiça os responsáveis por crimes de guerra; e promover a resiliência da população Síria.

A presença de vários grupos terroristas na Síria, como por exemplo o Daesh, tem vindo a colocar uma ameaça à segurança do país. No que diz respeito às conclusões da sua reunião de 20 de Outubro de 2014, o Conselho Europeu solicitou à sua Alta Representante, que elaborasse uma estratégia regional para a Síria e o Iraque, assim como, para o Daesh.

¹⁴⁹ Conselho da UE (s.d.) “Política de Migração e Asilo da UE”, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/>

¹⁵⁰ Conselho da UE (2017) Conclusões do Conselho sobre uma estratégia da UE para a Síria (comunicado de imprensa, 3 de abril de 2017), disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/>

Para além da preocupação demonstrada pela UE relativamente à crise humanitária vivida na Síria, assim como as condições de segurança na Síria e no Iraque, em 2014, a UE demonstrou-se determinada a contribuir para os esforços internacionais tendentes a eliminar os diversos grupos terroristas na Síria, considerando que para que a paz e a estabilidade sejam sustentáveis na região, é essencial uma transição política liderada pelos sírios¹⁵¹.

A UE também apoiou o trabalho desenvolvido por mais de 60 Estados por forma a enfrentar a ameaça do Daesh, inclusivamente o recurso à ação militar, respeitando o direito internacional. A instabilidade na Síria causada pelo conflito violento desencadeado pelo regime de Assad contra o seu próprio povo, pelas violações sistemáticas dos direitos humanos e pela constante recusa em se proceder às alterações e às reformas democráticas, estão na base da expansão do Daesh. Como consequência das suas políticas, o Conselho da UE considerou que o regime de Assad não pode ser um parceiro na luta contra o Daesh¹⁵².

Neste sentido, para além das múltiplas sanções que a UE aplicou ao regime sírio, a UE apoiou os esforços internacionais tendentes a se obter uma transição política levada a cabo pelos sírios a fim de se poder manter a unidade, a soberania e a integridade territorial do país, mantendo a sua natureza multiétnica e multirreligiosa¹⁵³. O mesmo Conselho condenou, então, as violações graves dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, cometidas pelo regime de Assad, e o facto de o regime de Assad não permitir o acesso da ajuda humanitária e o recurso a procedimentos administrativos para dificultar uma ajuda rápida e eficaz.

Na sequência das conclusões do Conselho de outubro 2014, a UE adotou a estratégia regional para a Síria e o Iraque no Conselho de março 2015¹⁵⁴, cujos objetivos são: dar apoio aos esforços desenvolvidos pela coligação internacional contra o Daesh; reduzir a chegada de combatentes terroristas estrangeiros assim como fundos e armas para o Daesh; evitar a expansão do conflito a nível regional, e reforçar a segurança das fronteiras; e, por fim, fornecer ajuda humanitária e proteção internacional a todas as pessoas afetadas.

Neste contexto, cabe sublinhar que a UE é a principal instituição doadora de ajuda internacional aos sírios¹⁵⁵. Desde o início da crise, em 2011, a UE mobilizou mais de 24.9 mil milhões de euros com o objetivo de ajudar os sírios, sobretudo os mais vulneráveis do país. Neste contexto, entre 2017 e 2021, a UE organizou diversas conferências de apoio ao futuro da Síria. Em Março de 2021, a UE, conjuntamente com a ONU, organizaram a quinta conferência de Bruxelas cujo tema foi “apoiar o futuro da Síria e da região”. Nesta conferência, a comunidade internacional decidiu disponibilizar à Síria, assim como aos países vizinhos que acolhem a maior parte da população síria refugiada, 5.3 mil milhões de euros para 2021 e para além desta data. Deste valor, cerca de 3.7 mil milhões foram atribuídos pela UE, dos quais 1.2 mil milhões são da responsabilidade da Comissão Europeia e 2.6 mil milhões dos Estados-membros da UE. Apenas em 2021, a UE atribuiu mais de 141 milhões de euros no âmbito da ajuda humanitária a fim de ajudar milhões de pessoas no interior da Síria. Por outro

¹⁵¹ Conselho da UE (2014) Conclusões do Conselho sobre a crise provocada pelo EIL / Daesh na Síria e no Iraque (outubro 2014), disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14463-2014-INIT/pt/pdf>

¹⁵² idem

¹⁵³ Ibidem, ponto 6

¹⁵⁴ Conselho da UE (2015) Conclusões do Conselho sobre a estratégia regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo EIL/Daesh (16 de março), disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7267-2015-INIT/pt/pdf>

¹⁵⁵ Conselho da UE (s.d.) Síria: a resposta da UE à crise, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/syria/>

lado, desde o pico da crise de refugiados em 2015, a UE tem vindo a implementar diversas políticas com o objetivo de melhorar o controle das suas fronteiras externas assim como dos fluxos de refugiados, reforçando os seus esforços a fim de desenvolver uma política europeia de migração (para detalhe sobre este processo, cfr. cap. 4.2).

Neste contexto, tem sido defendido¹⁵⁶ que a UE deve manter tanto a pressão pública como privada relativamente ao regime sírio e aos seus apoiantes para implementar as decisões do ACNUR. Qualquer alteração nessa posição, deverá depender da melhoria da situação na Síria que garanta o regresso dos refugiados ao seu país. Em segundo lugar, a UE deverá manter o seu apoio político e financeiro aos governos do Líbano e da Jordânia, assim como à UNHCR. Neste contexto, é necessário referir que é fundamental que a UE continue durante os próximos anos a apoiar financeiramente a Síria, por forma a integrar, o melhor possível, os refugiados que regressam ao seu país. Em terceiro lugar, e independentemente da invasão da Ucrânia pela Federação Russa que teve início no dia 24 de Fevereiro de 2022, é importante que a UE mantenha o contacto com a Rússia, por forma a tentar resolver a situação da Síria.

Como refere Jasmine M. El-Gamal¹⁵⁷, até 2019, o governo sírio não se mostrou disponível para cooperar com a UE. No entanto, com milhões de refugiados em diversos países do Médio Oriente e da Europa, é fundamental que a UE continue a pressionar o governo sírio, assim como a Rússia, no sentido de resolver o problema do regresso dos refugiados sírios.

5.2. Impacto e gestão interna da crise migratória de 2015 nos Estados-membros da UE

Já em Novembro de 1995, no âmbito do processo de Barcelona, a UE se havia pronunciado sobre a temática dos refugiados com a seguinte questão: “ A não ser que a Europa visite o Médio Oriente, o Médio Oriente visitará a Europa.”¹⁵⁸ Segundo o EUROSTAT de 2016, citado por Rafael Peláez Martí¹⁵⁹, em 2015, cerca de 75% dos pedidos de asilo ocorreram em apenas cinco Estados-membros da UE: a Alemanha com 36%, a Hungria com 14%, Suécia 12%, Áustria 7% e Itália 6%.

A Alemanha tem sido, durante os últimos anos, um dos países europeus, se não mesmo o país europeu, que mais recebeu refugiados. Só em 2016, cerca de 200 000 pessoas pediram asilo na Alemanha. Um ano depois, este número aumentou significativamente para entre 800 000 e 1 milhão de pedidos de asilo, sendo os sírios os principais requerentes. Por outro lado, o problema da crise dos refugiados sírios alterou, por exemplo, o papel da Turquia, que era um país de emigração tendo passado a ser um país de trânsito, assim como recetor. Apenas para dar um exemplo, em Setembro de 2015, o número de refugiados sírios na Turquia atingiu 1.7 milhões, havendo estimativas de que possa ter chegado aos 2 milhões. A crise dos refugiados sírios também contribuiu para acelerar as reformas de natureza legal e institucional, relativamente à migração. Após estes considerandos, fica claro que não existe uma só solução para resolver a crise dos refugiados que afetou e afeta a Europa e que a existência de respostas pragmáticas para resolver esta questão não é evidente e apresenta dificuldades na sua implementação.

¹⁵⁶ Ibidem p.18

¹⁵⁷ Ibidem

¹⁵⁸ STEIN, S., “The Middle East Visits Europe: The Ramifications of the Refugee Crisis”, INSS Insight No. 748, September 21, 2015, p.1

¹⁵⁹ PELÁEZ MARTÍ, R., op cit p.34

Os países de destino da maioria dos refugiados do Médio Oriente são os Estados economicamente mais desenvolvidos do Norte da Europa. Mas os Estados membros da UE que recebem os refugiados estão, na maior parte deles, a recuperar ainda da crise económica de 2008, e das debilidades económicas que daí resultaram, e debatem-se com pouco pessoal administrativo na gestão destes processos. O Fundo Europeu para os Refugiados foi criado para melhorar as infraestruturas de acolhimento, assim como na disponibilização de apoio jurídico aos refugiados, áreas em que a Frontex assumiu um papel muito importante.

O fluxo de refugiados que chegou à Europa em 2015, é o maior desde o final da Segunda Guerra Mundial, e encontrou, como nota Shimon Stein¹⁶⁰, a UE sem qualquer tipo de preparação para os receber, suscitando um conjunto de questões, nomeadamente relativas à inevitabilidade desse fluxo de refugiados e às suas consequências para as sociedades europeias no curto e no médio prazo, e mesmo relativamente às consequências da presença desses refugiados do Médio Oriente, especialmente da Síria, nas relações entre a UE e Israel.

Muito embora a Alemanha tenha sido o país europeu que mais refugiados recebeu (cerca de 800 mil chegaram ao país no ano 2015), e outras centenas de milhar chegaram nos anos seguintes, os países da Europa Central e do Leste, assim como o Reino Unido, como nota Stein¹⁶¹, manifestaram muito menos interesse em acolherem refugiados. Em 2016, Angela Merkel referiu que um número elevado de refugiados contribuirá para mudar a Alemanha nos próximos anos. De igual modo, o presidente alemão, Joachim Gauck, referiu-se a este mesmo assunto afirmando que o povo alemão deve abandonar a ideia de que o seu país é uma nação homogénea, afirmando ainda que o mais importante é que haja uma comunidade nacional com valores partilhados¹⁶². A Alemanha adotou medidas realistas e pragmáticas que eram muito diferentes das reações mais populistas de países como a Hungria. Mesmo antes da crise síria, recorda Fabrizio Tassinari¹⁶³, a Alemanha recebeu mais pedidos de asilo do que qualquer outro país na Europa, incluindo cerca de 202 mil só em 2014.

Em 2015, a situação mudou radicalmente, porque a guerra civil síria piorou, assim como a presença do Estado Islâmico na região, acontecimentos que estiveram na origem do aumento acentuado de refugiados para a Europa, em particular para a Alemanha.

A aceitação por parte de alguns Estados-membros da UE dos refugiados provenientes da Síria e de outros países do Médio Oriente, tem-se revelado muito difícil e tudo leva a crer que continuará assim nos próximos tempos, à medida que considerações de natureza securitária se tornaram decisivas no debate político. Isto é, uma política de asilo europeia tem de estar acompanhada, também, por medidas que possam evitar a radicalização dos refugiados.

Neste contexto, alguns Estados-membros da UE poderão eventualmente servir como estudos de caso por forma a analisarmos a magnitude da atual crise de refugiados que afeta a Europa. Na Hungria, por exemplo, a gestão dos refugiados foi e tem sido decisiva para manter o consenso político. A título de exemplo, em Junho de 2015, face às constantes chegadas de refugiados oriundos da Síria e do Iraque, o governo húngaro construiu uma vedação com cerca de 175 quilómetros ao longo da sua fronteira com a Sérvia. Esta, assim como outras medidas, tornou-se um dos objetivos mais relevantes do primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán.

¹⁶⁰ STEIN, S., op cit, p.1

¹⁶¹ Ibidem, p.3

¹⁶² Ibidem

¹⁶³ TASSINARI, F., "The Disintegration of Europeans Security: Lessons fom the Refugee Crisis, Prism, Vol. 6, nº2, 2016, p.75

No caso da França, sublinha Alexandra de Hoop Scheffer¹⁶⁴, o Presidente François Hollande, muito embora tenha resistido inicialmente a acolher refugiados provenientes do Médio Oriente, mudou de posição após a Alemanha ter decidido adotar um mecanismo cuja finalidade era a distribuição de refugiados pelos países membros da UE.

No entanto, o acolhimento em França de refugiados do Médio Oriente, é um assunto bastante complexo, na medida em que o desemprego e a ameaça terrorista em 2015, contribuíram para um aumento da xenofobia e do racismo em relação aos estrangeiros. A França tem a maior população islâmica da Europa e estava a viver uma crise de identidade. De acordo com uma sondagem realizada nessa altura, 56% dos franceses entrevistados acreditavam que havia terroristas no seio dos milhares de refugiados que chegaram à Europa¹⁶⁵. Essa mesma sondagem revelou que cerca de 55% dos franceses entrevistados opunham-se a atenuar as políticas relativamente aos pedidos de asilo, inclusivamente aos sírios que estavam a fugir da guerra civil. A crise dos refugiados na Europa está na base de um profundo debate e de grandes divisões no seio da sociedade francesa.

Por sua vez, a Polónia também não tem facilitado a adoção de uma solução relativamente à crise dos refugiados na Europa. No entanto, como nota Michal Baranowski¹⁶⁶, o Primeiro-Ministro polaco, em 2015, demonstrou uma maior flexibilidade e vontade de contribuir para se chegar a uma solução do problema, defendendo que se tratava de uma crise humanitária e, conseqüentemente, era necessário haver uma maior participação do seu governo nesta questão. Conseqüentemente, nessa altura, a Polónia acolheu cerca de 2 mil refugiados oriundos do Médio Oriente. Ao mesmo tempo, o governo polaco enfrentou algumas dificuldades porque a oposição interna criticou qualquer alteração política no sentido de o país receber mais refugiados.

Os milhares de refugiados que entram na UE através da Grécia, pretendem ficar na Europa, sobretudo na Alemanha ou na Escandinávia. No entanto, existe uma forte resistência ao movimento de refugiados oriundos do Médio Oriente que atravessam a Grécia em direção ao norte da Europa, sobretudo por parte da Hungria. Este país é uma exceção à regra na forma como a Europa está a reagir à chegada dos refugiados, uma vez que o seu governo não quer aceitar, de forma alguma, refugiados no seu território. Não existe uma única forma para resolver a crise dos refugiados e a tentativa de dar soluções ao problema tem vindo a debater-se com várias perspetivas no âmbito dos países membros da UE, não havendo consenso. É difícil obter uma solução fácil, muito menos perfeita, por parte da UE para resolver o problema de quem procura asilo neste continente.

A chegada de muitos refugiados ao espaço europeu tem como consequência uma enorme pressão sobre os vários países de acolhimento, designadamente da Itália, da Grécia e de Malta, tendo as travessias do Mediterrâneo como consequência, muitas vezes, tragédias humanas, na medida em que as embarcações se afundam durante a travessia.

A legislação europeia em matéria de asilo, em vigor desde 1997 (Regulamento de Dublin), refere que os Estados do primeiro acolhimento são os responsáveis tanto pelo acompanhamento como pela análise dos pedidos de asilo. Isto significa que nos casos em que os refugiados se deslocarem para outros Estados-membros, acabam por ser obrigados a regressar ao primeiro país de acolhimento. Por outro lado, a legislação europeia vai no sentido de garantir a livre circulação de pessoas, que assenta

¹⁶⁴ DE HOOP SCHEFFER, A., "Refugees and Migration: A Tricky Issue in France" in *The Refugee Crisis: Perspectives from Across the Europe and the Atlantic*, p.3

¹⁶⁵ idem

¹⁶⁶ BARANOWSKI, M. "Poland's Shifting Stand, in *The Refugee Crisis: Perspectives from Across Europe and the Atlantic*, p.4

na legislação sobre o espaço Schengen. No entanto, face à chegada de refugiados às fronteiras europeias, muitos Estados-membros do Acordo de Schengen impuseram rapidamente os controlos sobre as suas fronteiras.

A Grécia foi um dos países mais afetados por esta vaga de refugiados. Desde 2011, este país registou um aumento acentuado de pedidos de asilo, provenientes maioritariamente da região do Médio Oriente – apenas no mês de Março de 2016, chegaram¹⁶⁷ ao país cerca de 1980 refugiados, criando uma situação insustentável no acolhimento a estas pessoas, reconhecida, aliás, pelo governo grego na altura, que referiu¹⁶⁸ que não tinha capacidade para conter a vaga de refugiados que chegava ao seu território, solicitando o auxílio da UE no sentido de os vários Estados-membros trabalharem para se encontrarem mecanismos por forma a tentar resolver este fluxo.

No entanto, apesar dos vários apelos à UE para que houvesse uma verdadeira cooperação e solidariedade, assim como de respeito pelos Direitos Humanos, esta não se veio a concretizar. Com o aumento do fluxo de refugiados para a Europa, muitos Estados europeus recusaram acolhê-los. A alternativa encontrada por esses Estados assentava no apoio financeiro e administrativo aos países que mais sofreram com a pressão da chegada dos refugiados ao seu território.

O facto de não ter havido, e não haver, uma partilha equitativa de responsabilidades no que diz respeito ao acolhimento de refugiados e às políticas de asilo, contribuiu, nota Ana Catarina Martins¹⁶⁹, para realçar as diferenças de natureza social, política e económica, revelando grandes discrepâncias no que diz respeito às relações de poder entre os Estados-membros da UE.

A ausência de respostas também teve como consequência que os países que acolheram refugiados oriundos do Médio Oriente se sentissem abandonados no que diz respeito à gestão de uma crise sem precedentes. No âmbito destas dificuldades encontradas pelos países de acolhimento no Sudeste Europeu, e face à incapacidade europeia em encontrar soluções adequadas para resolver o problema, em 2018, a UE assistiu¹⁷⁰ a uma grave crise humanitária, com alguns países europeus a recusarem acolher refugiados.

Em Julho de 2019, o presidente francês, Emmanuel Macron, anunciou¹⁷¹ que cerca de 14 países membros da UE tinham assinado um mecanismo de solidariedade cujo objetivo é o de distribuir os refugiados pelos vários países membros da UE. A própria Presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, fez um apelo no sentido de os países membros da UE desenvolverem uma nova postura relativamente à distribuição de responsabilidades no que diz respeito aos refugiados e, de facto, pode-se observar que, com o decorrer dos conflitos no Médio Oriente, e à medida que estes foram adquirindo maior cobertura mediática, vários Estados-membros foram levados a alterar as suas políticas relativamente às questões de asilo. Um dos exemplos que pode ser mencionado é o da Alemanha, que assumiu uma política de maior abertura relativamente ao processo de acolhimento, como relembra Ana Catarina Martins¹⁷².

¹⁶⁷ TASSINARI, F., op cit, p.73

¹⁶⁸ MARTINS, A. C., op cit, p.16

¹⁶⁹ Idem, p.17

¹⁷⁰ Ibidem, p.18

¹⁷¹ FINE, S., “All At Sea: Europe’s Crisis of solidarity on migration”, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 2019, p.3

¹⁷² MARTINS, A.C., op cit p 22

No entanto, como identificado por Shoshana Fine¹⁷³, se os Estados-membros do sul da UE têm chamado à atenção para que haja uma institucionalização de quotas destinadas aos refugiados e uma maior responsabilidade entre os países membros da UE para o assunto relacionado com a chegada de refugiados ao continente, os Estados Membros que pertencem ao grupo de Visegrado (a República Checa, a Hungria, a Polónia e a Eslováquia), não se têm mostrado disponíveis para aceitarem um mecanismo de solidariedade relativamente às quotas, embora os países do Norte da Europa e do Ocidente Europeu tenham demonstrado uma maior abertura no sentido de aceitarem um número limitado de refugiados.

A crise de refugiados na Europa testou, e continua a testar, a solidariedade entre os seus países membros e pressionou a França e a Alemanha a propor medidas conjuntas a nível europeu, por forma a se chegar a um consenso relativamente a esta temática. A UE tem um interesse vital em apoiar os seus Estados-membros na resolução dos problemas suscitados pelos refugiados. Mais do que isso, sublinha Carlota Arias¹⁷⁴, a UE tem a obrigação de formular mecanismos relativamente à integração dos refugiados. No entanto, se não houver um verdadeiro entendimento entre os vários Estados-membros, poderá ocorrer uma fragmentação no seio da própria UE.

5.3.A vertente externa – papel da UE na resolução da crise de refugiados

Segundo dados do ACNUR¹⁷⁵ de 2015, em 2008 apenas chegaram à Europa 59 mil refugiados. O aumento do número de refugiados teve início em 2011. Nesse ano, o número de chegadas duplicou em relação aos anos anteriores devido aos conflitos na Síria, assim como noutros países africanos. Esses números foram aumentando gradualmente, tendo em 2015 ultrapassado 1 milhão.

Em 2016, a mesma Agência informava¹⁷⁶ que a Síria, o Afeganistão e o Iraque encontravam-se nos quatro primeiros países emissores de refugiados. Os sírios foram os que mais pedidos de asilo apresentaram em 2016 (28%), seguindo-se os afegãos (15%) e os iraquianos (11%), representando essas três nacionalidades mais de metade dos pedidos submetidos em todos os Estados-membros. A crise de refugiados que a UE tem vindo a enfrentar nos últimos anos teve início com os acontecimentos sociopolíticos que tiveram lugar no Médio Oriente e no Norte de África em 2011. Logo após a Primavera Árabe, houve um grande aumento do fluxo de pessoas em direção à Europa, situação que viria a contribuir, segundo Alberto Tagliapietra¹⁷⁷, para evidenciar as deficiências da UE relativamente à política dos refugiados.

Desde o início dos problemas relacionados com os refugiados oriundos do Médio Oriente, os programas europeus para estabilizar esta região têm-se revelado muito limitados e não têm obtido os resultados esperados, o que pode ser atribuído à manutenção da instabilidade nos países de origem,

¹⁷³ FINE, S., 'op cit, p.2

¹⁷⁴ GARZA ARIAS, C. S., op cit, p.2

¹⁷⁵ Como citado por PELÁEZ MARTÍN, R., op cit, p.22

¹⁷⁶ Idem, p.34

¹⁷⁷ TAGLIAPIETRA, A., "The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions", Instituto dos Assuntos Internacionais, Research Report, 2019, p.2

no que a atuação da UE não tem sido capaz de obter resultados positivos, designadamente na Síria, no Iraque e no Afeganistão.

Tabela 2. Crise Migratória de 2015 em alguns números

Número de chegadas à Europa no 1º semestre de 2014	75 000
Número de chegadas à Europa do 1º semestre de 2015	137 000
Número de sírios chegados à Europa em 2014	69 000
Número de sírios chegados à Europa em 2015	43 900
Pessoas desaparecidas ou mortas no Mediterrâneo no 1º trimestre de 2014	15
Pessoas desaparecidas ou mortas no 1º semestre de 2015	479

Fonte: Rita Lopes Malpique, op cit, p.45

Assim, como resposta ao aumento de refugiados que chegaram em massa à Europa, a Comissão Europeia apresentou, em 2015, a Agenda Europeia para as Migrações, que teve como base quatro pontos essenciais¹⁷⁸: reduzir os incentivos às migrações irregulares; reforçar o controlo das fronteiras da UE; criar uma política de asilo europeia comum; e definir uma nova política e quadro legal para as migrações.

O maior problema dos países membros da UE relativamente à questão dos refugiados, tem a ver com a dificuldade de encontrar uma visão comum que integre as visões e preocupações parciais de cada Estado-membro, enquanto valoriza as necessidades da UE numa aceção integrada e articulada.

Uma das medidas adotadas por parte da Comissão Europeia assenta numa série de acordos com países terceiros no sentido de se tentar evitar a chegada de refugiados à Europa. Um exemplo paradigmático é o acordo entre UE e a Turquia, que “quase terminou com a chegada de refugiados à Grécia”¹⁷⁹. A UE tem vindo a tentar implementar medidas relativamente à proteção das suas fronteiras. No entanto, continua a faltar uma verdadeira política de asilo comum e as razões são de natureza política e não de natureza jurídica ou técnica. Isto significa que os países membros da UE não poderão corresponder de uma forma eficaz a um novo fluxo de refugiados. A crise de refugiados na Europa, que atingiu um pico em 2015, já se começara a desenhar há algum tempo. Já em 2013, o ACNUR tinha registado¹⁸⁰ mais de 1 milhão de refugiados sírios nos países de fronteira com o seu país.

A guerra civil na Síria e a queda dos regimes no Norte de África explicam, para Ana Catarina Martins¹⁸¹, o fim dos acordos alcançados entre a UE e os países da região do Médio Oriente e Norte de África (MENA) no que diz respeito à gestão dos fluxos migratórios dirigidos à Europa. Depois de fortalecer os controlos sobre as suas fronteiras externas e pressionar as autoridades dos países pertencentes ao MENA, a ação da UE no que diz respeito à gestão dos fluxos migratórios que chegavam ao seu

¹⁷⁸ “Crise dos Refugiados”, Plataforma de Apoio aos Refugiados, 2020, s.d.

¹⁷⁹ TEYTELBOYM, A., ROHAC, D., JONES, W., Europe’s Refugee Crisis: Pressure Points and Solutions, American Enterprise Institute, April 21, 2017, p.1

¹⁸⁰ Idem, p.3

¹⁸¹ MARTINS, A.C., op cit, p.13 e 19

território, concretizou-se com a suspensão temporária da liberdade de circulação e com algumas medidas restritivas à mobilidade dentro das fronteiras do espaço Schengen.

Stein¹⁸² avança como possibilidade que talvez uma forma de atenuar o problema dos refugiados que procuram refúgio na Europa, seja aumentar a ajuda da UE no sentido de melhorar as condições dos refugiados sírios que procuraram refúgio na Turquia, no Líbano e na Jordânia. Se esta medida resultasse, poderia ajudar a diminuir o número de refugiados que vêm para a Europa retendo-os nos países de acolhimento intermédio.

Neste contexto, a crise de refugiados forçou a UE a não esquecer a importância das suas relações com a Turquia, o que esteve na base de uma aproximação entre ambas, apesar do pouco entusiasmo que tal movimento implicou na opinião pública, quer europeia (com grandes dúvidas sobre o respeito pelos direitos humanos na Turquia), quer turca, que também não demonstrou grande entusiasmo com esta aproximação, na medida em que manifestava desconfiança e mesmo suspeição às várias promessas da UE que foram feitas à Turquia.

Desde o início da Primavera Árabe em 2011, e como consequência da instabilidade crescente na região, o fluxo migratório através da Turquia tornou-se cada vez mais importante. Em 2015, a rota do Mediterrâneo Oriental, que passa pela Turquia e pela Grécia e, depois, pelos países balcânicos, tornou-se a rota mais utilizada pelos refugiados que escapavam dos conflitos e da guerra na região. Neste âmbito, é de recordar que, face à sua proximidade com a Síria e o Iraque, a Turquia foi, desde o início da crise, um dos principais países onde sírios e iraquianos procuraram refúgio. A título de exemplo¹⁸³, em 2016, a Turquia já tinha cerca de 2.7 milhões de refugiados sírios. Por outro lado, a proximidade da Turquia com a Grécia esteve na origem, em 2015, que cerca de 850 mil refugiados tenham entrado na UE via Grécia.

A Turquia investiu muito nas questões relacionadas com os refugiados, designadamente no que diz respeito à Síria. A título de exemplo, entre 2011 e 2016 a Turquia investiu¹⁸⁴ 10.000 milhões de dólares no que diz respeito ao acolhimento de refugiados sírios em campos próprios e mais entre 20 -25 mil milhões de dólares no que se refere aos refugiados que vivem fora desses campos. Consequentemente, houve uma diminuição acentuada do número de refugiados que saíram da Turquia em direção à Europa, em particular à Grécia.

Os refugiados, no entanto, continuam a considerar a Europa como a melhor e eventualmente única solução, tendo em conta a sua sobrevivência e proteção. O fluxo de refugiados através da Turquia colocou-a, na prática e nas palavras de Bianca Benvenuti¹⁸⁵, na qualidade de zona tampão, assumindo claramente o papel de protetora do espaço Schengen.

Este facto esteve na base da parceria entre a UE e a Turquia para que esta mantivesse os refugiados no seu território, tentando evitar, desta forma, a chegada de refugiados sírios à Europa. Com efeito, o Conselho Europeu, de 15 de Outubro de 2015, aprovou um Plano de Ação Conjunto com a Turquia tendo como objetivo o controlo dos fluxos de refugiados na rota Turquia-Grécia. Este Plano de Ação Conjunto previa a canalização de fundos europeus no sentido de se melhorar a capacidade e as condições de vida dos refugiados sírios na Turquia.

¹⁸² Idem, p.2

¹⁸³ "Crise dos Refugiados", Plataforma de Apoio aos Refugiados, 2020.

¹⁸⁴ MALPIQUE, R. L., op cit, p.98

¹⁸⁵ BENVENUTI, B., "The Migration Paradox and EU-Turkey Relations", Istituto Affari Internazionali, Working Papers 17/05, 2017, p.3, disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep09783>, consultado em: 15-06-20

Em Março de 2016, a UE assinou ainda um acordo com a Turquia no que se refere ao repatriamento de refugiados que chegavam ilegalmente ao território da UE, que teve como objetivo encontrar soluções tendentes a resolver o problema relacionado com o fluxo de refugiados que chegava à UE, em particular à Grécia, por razões de natureza geográfica. O acordo entre a UE e a Turquia comprometia ambas, em primeiro lugar, a analisar as causas que explicavam a existência de um fluxo de refugiados sírios que procuravam chegar à Europa. Em segundo lugar, o acordo visava a forma de prestar apoio aos refugiados que se encontravam na Turquia. Em terceiro lugar, tinha como objetivo o reforço da cooperação entre a UE e a Turquia por forma a controlar a chegada de refugiados à Europa.

Este acordo foi muito criticado por várias organizações internacionais de direitos humanos, por suscitar vários problemas no que diz respeito à implementação desse acordo, e por se considerar¹⁸⁶ que, no que diz respeito à falta do cumprimento dos direitos humanos no que se refere à Turquia, a UE não ter desenvolvido os esforços necessários relativamente ao regime de Erdogan. Por outro lado, ainda, exigindo-se¹⁸⁷ à UE que a necessidade de assumir uma posição mais interveniente e concertada face a este problema, esta não pode esquecer a defesa dos valores fundamentais que constituem a essência dos princípios norteadores da UE desde a assinatura do Tratado de Roma, em 1957.

De qualquer forma, no âmbito do Acordo entre a UE e a Turquia, a UE prometeu conceder um montante total de 6 mil milhões de euros à Turquia, fazendo deste o maior projeto humanitário¹⁸⁸ por parte da UE, contribuindo para manter cerca de metade da população de refugiados na Turquia fora da pobreza extrema.

Esta relação com a Turquia mantém-se como um grande desafio à UE nos anos seguintes – se tivermos em consideração o ano 2020, as relações com a Turquia foram mesmo um dos maiores desafios para a UE, e o Alto Representante da UE para a política externa, Josep Borrell, teve de enfrentar uma realidade na qual a UE e a Turquia estavam muitas vezes em lados opostos no que diz respeito à ideologia e à política externa. Por outro lado, lembra Nienke van Heukelingen¹⁸⁹, um dos graves desafios que a UE enfrenta é que no âmbito dos seus Estados-membros existem perspetivas bastante distintas relativamente à forma como resolver com a Turquia os problemas relacionados com os refugiados.

Independentemente dos problemas que têm existido entre a UE e a Turquia, pelo menos até 2021, tudo indica que esse entendimento possa perdurar nos próximos tempos. A grande questão é se será necessário continuar a financiar a Turquia relativamente à problemática dos refugiados. Desde o início do entendimento entre a UE e a Turquia em 2016, que a intenção era “comprar tempo”, por forma a que se chegasse a uma política europeia para os fluxos de refugiados, mais do que aceitar essa situação como um novo *status quo*.

Um dos objetivos mais importantes da ajuda humanitária da UE tem sido a garantia que os refugiados sírios se mantenham o mais possível na região de origem (Turquia, Líbano, Jordânia e Iraque). E, na verdade, com exceção do fluxo de refugiados em 2015, esta política tem sido relativamente bem-sucedida. No entanto, numa perspetiva de prevenção de conflitos, esta política é suscetível de diferentes interpretações, na medida em que os países vizinhos da Síria também se debatem com

¹⁸⁶ MARTINS, A.C., op cit, p.37

¹⁸⁷ Idem

¹⁸⁸ van HEUKELINGEN, N., “A new momentum for EU-Turkey cooperation on migration”, Policy Brief, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2021, p.3

¹⁸⁹ Idem, p.1

diferentes tipos de crises, com exceção da Turquia. Manter 5.5 milhões de refugiados em vários países com muitos problemas pode ser, como sublinha o relatório coordenado por Erwin van Veen¹⁹⁰, um indiciador claro da ocorrência de problemas no futuro.

No relatório já referenciado¹⁹¹, van Veen apresenta como conclusão de que a UE falhou o teste como um autor geopolítico na região, o que obrigou a UE a encontrar soluções que pudessem responder o melhor possível às consequências de guerra civil na Síria, sendo evidente que, se não tivesse lugar a intervenção da UE no que diz respeito ao seu esforço de natureza humanitária, as consequências humanas na guerra teriam sido muito mais graves.

Neste contexto, van Veen¹⁹² nota que existe uma enorme necessidade de criar um consenso no que diz respeito à política externa da UE, na medida em que existem fortes constrangimentos no que diz respeito à sua função e aos seus objetivos. Existem dois pontos de grande relevância relacionados com a funcionalidade da política externa da UE que tem a ver, sobretudo, com a vontade dos Estados-membros de ter a ambição, por um lado, e por outro, ter a capacidade de procederem em conjunto a inovações de natureza institucional por forma a atingirem o principal objetivo que é a construção e a implementação de uma verdadeira política externa da UE.

Para que a UE ultrapasse as suas limitadas capacidades de atuação nesta área, Colombo e Dessi¹⁹³ instam a UE a trabalhar, quer interna quer externamente, para melhorar as suas políticas relativamente ao conflito israelo-árabe, o conflito entre a Arábia Saudita e o Irão, assim como o conflito árabe-turco. Os mesmos autores notam que em nenhum momento da história recente do Médio Oriente, a fragmentação e a disfuncionalidade têm sido tão prevalentes como agora, devido sobretudo à recente pandemia da COVID-19, à crise económica internacional e ao colapso dos preços do petróleo que contribuíram para agravar o cenário. Neste sentido, afirmam também que a UE, no seu todo, assim como os seus Estados-membros, apresentam uma capacidade limitada para assumir um papel relevante no que diz respeito aos esforços para se estabelecer uma nova estratégia de segurança para o Médio Oriente devido, não só à falta dos instrumentos adequados para que possa implementar a política necessária, mas também a falta de coesão interna face a este tema.

No entanto, apenas em 2020 o EU Strategic Compass foi lançado, traduzindo-se numa tentativa de definir os principais objetivos estratégicos da UE no que diz respeito à segurança e à defesa. Este Compass procura em primeiro lugar, criar uma avaliação do risco no âmbito da EU; e em segundo lugar, avaliar as capacidades e os recursos da UE por forma a fazer face a essas ameaças. Tanto a primeira como a segunda, sublinha van Veen¹⁹⁴ são muito importantes para haver uma deliberação concertada, assim como a criação de uma cultura de análise estratégica em caso de ocorrerem crises ou conflitos. Porém, até ao final de 2021 e começo de 2022, a UE continuou sem implementar tais medidas. Isto prova que a UE, pelo menos até ao presente, não consegue implementar com

¹⁹⁰ van VEEN, E., et al. "EU Institutional Policies and Interventions in the Syrian Civil War." *Band-Aids, Not Bullets: EU Policies and Interventions in the Syrian and Iraqi Civil Wars*, Clingendael Institute, 2021, pp. 23–32. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/resrep28665.8>. Accessed 6 Nov. 2023, p.32

¹⁹¹ van VEEN, E., et al., op cit, p.32

¹⁹² van VEEN, E., et al. (b) "Assessing the Broad Evolution of EU Foreign Policy Related to Conflict." *Band-Aids, Not Bullets: EU Policies and Interventions in the Syrian and Iraqi Civil Wars*, Clingendael Institute, 2021, pp. 7–14. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/resrep28665.6>. Accessed 6 Nov. 2023, p.7

¹⁹³ COLOMBO, S., DESSI, A. "Collective Security and Multilateral Engagement in the Middle East: Pathways for EU Policy", Instituto de Assuntos Internacionais, Foundation for European Progressive Studies, 2020, p.1 e 4

¹⁹⁴ Idem, p.9

consistência e coerência uma Política Externa e de Segurança Comum e, conseqüentemente, uma verdadeira Política Comum de Segurança e de Defesa.

Uma consequência de tudo isto é que não existe uma ação estratégica integrada, o que põe em causa a coerência de uma política externa da UE. Por outro lado, e para dificultar ainda mais este problema, deve ser realçado o facto de que existem muitas divergências no que diz respeito aos interesses nacionais dos Estados-membros da UE e no que diz respeito quer à análise quer à resolução dos conflitos. Quando, nota van Veen¹⁹⁵, os maiores Estados-membros da UE não se conseguem entender relativamente às prioridades da Política Externa da UE, a consequência é a sua paralisia.

Para o autor¹⁹⁶, a cultura estratégica da UE continua a ser fraca, assim como os interesses dos Estados-membros relativamente à Política Externa da UE permanecerem muitas vezes divergentes. Sem haver uma alteração na cultura estratégica e nas suas perceções, torna-se extremamente difícil haver consenso relativamente à implementação da uma verdadeira e eficaz Política Externa da UE. Por outro lado, a UE continua sem poder projetar as suas forças armadas para além do seu território.

Neste contexto, como sublinha Fatma Yilmaz-Elmas¹⁹⁷, a limitada capacidade da UE para implementar uma política coerente relativamente às migrações entre os seus Estados-membros, assim como as tensões entre os níveis nacional e supranacional, estão entre os maiores desafios que dificultam uma implementação de uma política externa acerca do asilo, o que também dificulta a aspiração da UE a ser um verdadeiro ator global.

6.A capacidade de resposta da UE e seus limites

As competências da UE no que diz respeito ao asilo foram introduzidas pelo tratado de Maastricht em 1992, no âmbito do terceiro pilar Justiça e Assuntos Internos. Posteriormente, o Tratado de Amesterdão introduziu algumas alterações com a criação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, após o qual a Comissão Europeia assumiu a responsabilidade de apresentar propostas relativamente ao asilo. O artigo 78º do Tratado sobre o funcionamento da UE solicita que a UE desenvolva uma política comum no que diz respeito ao asilo, proteção subsidiária e proteção temporária, cujo objetivo é conceder o estatuto apropriado a qualquer cidadão de um país que não pertence à UE e que tenha necessidade de proteção internacional, assim como garantir a aplicação do princípio da não repulsão, que é uma norma fundamental do direito internacional no que diz respeito aos refugiados e aos direitos humanos, que proíbe os Estados de repatriarem qualquer pessoa para um Estado onde exista um risco real de ser sujeita a perseguição, tortura, tratamentos desumanos ou degradantes ou a qualquer outra violação dos direitos humanos.

Por outro lado, o artigo número 80º do Tratado sobre o funcionamento da UE, refere que a política da UE no que diz respeito à migração e ao asilo baseia-se no princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros inclusive no plano financeiro.

¹⁹⁵ Ibidem, p.12

¹⁹⁶ Ibidem, p.13

¹⁹⁷ Fatma YILMAZ-ELMAS, "EU's Global Actorness in Question: A Debate over the EU-Turkey Migration Deal", *Uluslararası İlişkiler*, Vol.17, No.68, 2020, pp. 168, disponível em: <http://dx.doi.org/10.33458/uidergisi.856887>, consultado em: 17-06-2023

O Tratado de Lisboa incluiu as problemáticas do asilo e da migração no título quinto no Tratado sobre o Funcionamento da UE. O objetivo relativamente ao asilo está expressamente consagrado nos artigos 67º n.º2 e no artigo 78º n.º2 do Tratado sobre o Funcionamento da UE e que referem concretamente que a UE deve conceber uma política Comum no que diz respeito ao asilo baseada na solidariedade entre os Estados-membros, e que esta política de asilo não deve contemplar o princípio designado por *non-refoulement* (não se pode forçar os refugiados a regressar ao seu país por forma a não serem perseguidos.)

A crise de refugiados na Europa da década de 2010, com pico em 2015, teve um impacto bastante forte que afetou os mecanismos de acolhimento e asilo que já existiam no contexto do Regulamento de Dublin e do Sistema Europeu Comum de Asilo. Por outro lado, esteve na base da suspensão parcial do acordo Schengen em diversos países europeus.

Confrontada com esta situação, a UE iniciou um processo de reforma dos seus mecanismos sobretudo no Sistema Europeu Comum de Asilo e no Regulamento de Dublin.

No entanto, a falta de vontade política expressa por diversos Estados europeus contribuiu para que não houvesse uma resposta eficaz ao problema. Face a esta situação, a UE tentou encontrar uma solução através do desenvolvimento de parcerias com os países terceiros por forma a evitar o fluxo de refugiados provenientes desses países terceiros.

A UE tem vindo a realizar um esforço para desenvolver e melhorar a sua aproximação comum no que concerne ao asilo e à migração. Neste sentido, tem vindo a trabalhar desde 1999 para criar um Sistema Europeu Comum de Asilo (cfr. capítulo 4, onde se apresentam os desenvolvimentos da UE neste sentido nas últimas décadas). Apesar da UE ter adotado, ao longo dos últimos anos, várias medidas tendentes a resolver, ou pelo menos mitigar, o problema dos refugiados como, por exemplo, o programa de Tampere, já mencionado anteriormente, o programa de Haia, o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, o Programa de Estocolmo, assim como a Agenda para a Migração Europeia, a UE não tem sido capaz de dar uma resposta e uma solução eficazes para resolver o problema dos refugiados e garantir que os direitos destes são tidos em conta.

Neste contexto, como sistematiza Rita Malpique¹⁹⁸, a UE já dispõe vários mecanismos de natureza jurídica e comunitária, cuja implementação tem sido muito difícil. Neste sentido, alguns desses mecanismos da UE para fazer face à crise humanitária são: em primeiro lugar, o programa de recolocação. Em segundo lugar, o sistema de quotas. Em terceiro lugar, o plano de ação para a integração de nacionais de países terceiros. Em quarto lugar, o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Em último lugar, a Declaração Conjunta entre a UE e a Turquia.

A Agenda Europeia para a Migração, juntamente com o SECA, constituem duas das respostas iniciais da Comissão Europeia à crise dos refugiados, chamando a atenção para a necessidade de se implementar uma abordagem holística relativamente ao problema relacionado com o acolhimento dos refugiados.

Uma das questões centrais nesta problemática é a atribuição do estatuto de refugiado. O critério relativamente à violação dos direitos humanos é sempre utilizado a fim de se determinar a necessidade de proteção internacional. A fim de atingir esse objetivo, a UE pretende fazer a distinção entre, por um lado, aqueles que verdadeiramente necessitam de proteção das que não necessitam.

¹⁹⁸ MALPIQUE, R.L., op cit, p.85

O programa de recolocação, implementado em Setembro de 2015 pelo Conselho Europeu, foi a solução encontrada para distribuir pelos Estados-membros os refugiados que chegam à Europa. O objetivo deste programa é distribuir pelos vários Estados-membros, a partir da Grécia e Itália, os refugiados chegados a esses países, garantindo uma divisão dos encargos entre os Estados-membros, tornando possível também ter em conta as circunstâncias de natureza pessoal e familiar no que diz respeito às decisões de recolocação.

A resposta à crise dos refugiados que aumentou significativamente no verão de 2015, foi baseada em três medidas. Em primeiro lugar, a criação de áreas *hotspot*. Em segundo lugar, a adoção de ações provisórias tendo em conta a Grécia. Em terceiro lugar, a Declaração União Europeia-Turquia de 18 de Março de 2016.

A abordagem *hotspot* na Grécia tinha como objetivo reforçar o papel desempenhado pelas várias agências de política interna europeia, designadamente no que diz respeito ao controlo de indivíduos oriundos de países terceiros, tendo como consequência o retorno daqueles que se encontravam em situação ilegal e dando assistência àqueles que na realidade necessitavam de proteção. Em consequência, vários Estados-membros da UE assumiram perante a crise dos refugiados posições muito diferentes uns dos outros, não se chegando a um consenso, contribuindo para a criação de um grande sentimento de desunião na UE.

Independentemente de todos os esforços que são desenvolvidos pela UE para tentar solucionar e gerir a crise de refugiados, é notório uma grande falta de capacidade para resolver os problemas dos refugiados que chegam à UE, e em concreto à Grécia, no que se refere aos refugiados provenientes dos países do Médio Oriente. Mas este desafio não se restringe à Grécia ou ao país de chegada, antes afeta, mais tarde ou mais cedo, todo o território da UE na medida em que o objetivo é a distribuição dos refugiados com base num mecanismo de quotas distribuídas (recolocadas) pelos Estados-membros.

A Decisão 2015/1523, tinha como objetivo apelar à solidariedade dos Estados-membros no que diz respeito à recolocação de cerca de 40 mil refugiados. No caso da Grécia, esse número era de 16 mil. Uma segunda Decisão - 2015/1601 -, especificou as normas relativamente à recolocação de cerca de 120 mil pessoas nos outros Estados-membros sem ser a Grécia – e a Itália no caso dos refugiados oriundos de África. Estas duas decisões, tiveram os votos contra da Roménia, da República Checa, da Eslováquia e da Hungria e a abstenção da Polónia e da Finlândia, evidenciando um sentimento de desunião na UE, relativamente a este tema.

O nível de investimento necessário para se proceder à integração plena dos refugiados constitui um dos principais problemas relativamente à existência de uma opinião favorável ao acolhimento dos refugiados, mas Rita Malpique¹⁹⁹ sustenta ainda que os sentimentos nacionalistas e populistas em ascensão em alguns Estados-membros têm impedido o desenvolvimento de soluções no sentido da aceitação dos refugiados e respetiva integração nos diferentes Estados-membros.

¹⁹⁹ MALPIQUE, R.L., op cit, p.107

7. Conclusão

A fim de podermos concluir esta dissertação, teremos em consideração as 3 hipóteses propostas na metodologia previamente apresentada. No que diz respeito à primeira hipótese, isto é, “Nas regiões ou países onde decorrem conflitos de natureza militar, designadamente naqueles que referimos anteriormente, regista-se um aumento significativo de refugiados”, constatamos que, no caso do conflito na Síria, houve um aumento bastante acentuado de refugiados tendo como objetivo chegar à UE, designadamente à Grécia.

As razões mais relevantes que explicam a existência de refugiados provenientes do Médio Oriente são: a instabilidade política causada pelo terrorismo e pelas guerras civis, designadamente pelo conflito sírio, assim como pelas ações desenvolvidas pelos grupos extremistas, por exemplo o Estado Islâmico. Um outro fator tem a ver com a recusa, muitas vezes, por parte de outros Estados muçulmanos, designadamente os Países do Golfo Pérsico, como por exemplo a Arábia Saudita, em aceitar os refugiados no seu território. Por outro lado, existem dificuldades de instalação em vários países vizinhos, como por exemplo a Jordânia, que tem recebido os refugiados, muitas vezes em condições precárias.

As deslocções de refugiados são causadas pelos conflitos nos países a que pertencem, como por exemplo, o que aconteceu no conflito na Síria, que põem em risco os direitos humanos dessas pessoas que procuram asilo. Enquanto esse conflito da Síria continuar, não existe forma possível de terminar com a existência de refugiados. Este conflito, tem como pressupostos o combate ao terrorismo, mas, na realidade, como recordam Fábio Barros e Nadson Santos²⁰⁰, podemos assistir a interesses de natureza geopolítica e geoestratégia que ultrapassam inclusive a questão Síria em sentido estrito, recordando Nicholas John Spykman, e a sua Teoria do Rimland, de acordo com a qual quem controlar o Médio Oriente controlará vários caminhos geoestratégicos que têm grande relevância no que diz respeito à adoção de vias comerciais e táticas militares.

Tendo em consideração o que sendo explanado ao longo da dissertação, podemos afirmar que existe um aumento bastante significativo de refugiados em regiões e países onde existem conflitos armados. Das várias causas que explicam estes movimentos em direção à Europa, estão os conflitos nos países vizinhos, designadamente na Síria, onde a guerra provocou um crescimento considerável do número de refugiados nos últimos anos.

Segundo Fábio Barros e Nadson Santos²⁰¹, uma parte do problema que está na génese dos refugiados para a Europa é o resultado de várias políticas de potências externas dirigidas àquele território há séculos, isto é, são atos praticados, designadamente por forças de outras nações que atuam no seio de outros territórios ou Estados, com o objetivo de desestabilizar esses Estados e, por consequência, ter acesso às diversas matérias primas que existem no seu interior, como o petróleo, que se tornou no maior símbolo dos conflitos na Ásia Ocidental.

Por outro lado, como sublinha Bernardo Pires Lima²⁰² a guerra civil muito dificilmente será travada através do Conselho de Segurança, e ninguém consegue afirmar se algum dia esta guerra terá fim,

²⁰⁰ BARROS F. e SANTOS, N. “Guerras e Refugiados: Uma Relação Geoestratégica”, *Faz Ciência*, Vol. 22, Nº 36, Julho a Dezembro 2020, p.95

²⁰¹ Idem, p.99

²⁰² PIRES LIMA, B. (2015) *A Síria em Pedacos*, Edições Tinta-da-China, Lisboa, pp.219-220

relembrando²⁰³ que as Nações Unidas a definem como a maior tragédia do Século XXI, e António Guterres, alto-comissário para os refugiados, considera-a a maior crise humanitária desde o Ruanda.

Relativamente à segunda e terceira hipóteses, e apesar dos desenvolvimentos recentes em matéria de direitos de refugiados serem positivos, nomeadamente a criação de uma série de mecanismos para uma melhor execução do Sistema Europeu Comum de Asilo, o facto de estes terem aplicação diferenciada pelos Estados-membros cria um tratamento desigual e díspar entre todos os requerentes de asilo. No âmbito dos programas de proteção das fronteiras e de ajuda humanitária, incluindo as políticas de asilo, a UE apoia a integração dos refugiados que acolhe nos seus diversos Estados-membros através do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). Muito embora o apoio e desenvolvimento de estratégias de integração seja uma política da UE, temos de ter em consideração que há uma disparidade entre os 27 Estados-membros da UE no que diz respeito ao apoio que é concedido por cada um deles.

Desde 2016, que a Comissão Europeia tem apoiado os Estados-membros da UE nos esforços que têm vindo a desenvolver para integrar os refugiados nos seus Sistemas de Educação e de Formação, desde o ensino pré-escolar ao ensino superior. É também uma preocupação da Comissão Europeia²⁰⁴ proporcionar aos refugiados o acesso ao apoio linguístico em linha, por forma a ajudá-los na sua integração nas sociedades de acolhimento.

A UE tem vindo a debater-se com inúmeras crises desde a sua criação e tem implementado gradualmente alterações políticas e institucionais com o objetivo de aumentar a sua capacidade, a fim de enfrentar futuras situações de emergência. Neste âmbito, a UE²⁰⁵ tem vindo a implementar e a reforçar os mecanismos de proteção civil; o mecanismo integrado de resposta política a situações de crise; a preparação e resposta a emergências de natureza sanitária; a proteção das redes e dos sistemas de informação; e a proteção das infraestruturas críticas.

Por outro lado, o Parlamento Europeu “Condena o facto de alguns Estados-membros terem aprovado leis políticas e práticas que comprometem a proteção eficaz dos direitos humanos dos refugiados, requerentes de asilo e migrantes, em terra e no mar, insta a Comissão e os Estados-membros a colocarem os direitos humanos dos migrantes, requerentes de asilo e refugiados, bem como o princípio da partilha de responsabilidades, no centro das suas políticas de migração e de asilo.”²⁰⁶ No mesmo Relatório, e no ponto 88, condena os casos de repulsão, assim como as violações dos direitos fundamentais e de violência contra migrantes, refugiados, e requerentes de asilo nas fronteiras externas da UE.

Só no ano de 2015, registaram-se cerca de 1,83 milhões de chegadas ilegais às fronteiras externas da UE. Muito embora tenha havido uma diminuição de travessias ilegais em 2022 (cerca de 330 mil), o Parlamento Europeu está a trabalhar em diversas propostas por forma a tentar resolver as imperfeições da política de asilo e migração da UE. O facto é que em 2015, o Sistema de Asilo na Europa colapsou. Neste contexto, um dos assuntos que foi debatido teve a ver com o Sistema de

²⁰³ Idem, p.35

²⁰⁴ Portal Europeu da Juventude (2021) “A situação dos migrantes e dos refugiados na Europa”, disponível em https://youth.europa.eu/home_pt

²⁰⁵ Conselho da União Europeia (s.d.) “Como responde a UE às crises e de que modo reforça a resiliência”, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-crisis-response-resilience/>

²⁰⁶ Parlamento Europeu (2022) Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de setembro de 2022, sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia em 2020 e 2021 (2021/2186(INI)), ponto 87

Quotas. No entanto, esse sistema nunca foi posto em prática devido à oposição de vários Estados-membros, como por exemplo o Grupo de Visegrado.

Como afirmou Gonçalo Matias²⁰⁷, na UE existiu e existe muito voluntarismo, mas pouca coordenação. Como fica patente nesta dissertação, a UE está há mais de 20 anos a tentar definir e implementar uma política de asilo, mas esta tem-se debatido com interesses divergentes dos Estados-membros, cuja tensão se agudizou ao ritmo do aumento da crise migratória de 2015. Manifesta-se, aliás, neste caso a mesma relação entre crise e aprofundamento que são patentes em outras áreas de ação da UE: o processo de integração europeia progride, já não tanto por um ideal comum a realizar ou concretizar, mas em resposta a uma necessidade emergente do confronto com uma situação de crise. Os desenvolvimentos da política de asilo e migração no decurso e pós-pico da crise migratória demonstram essa dificuldade.

8. Bibliografia

“A Migrant Crisis”, *Digital Identities and Border Cultures: The limits of Technosolutionism in the Management of Human Mobility*, Atlantic Council, 2023, disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep49208.5>, consultado em: 21-08-2023.

ANDRADE, Ana Beatriz da Silva Maciel, *Crise dos Refugiados - A Transversalidade Temporal do Asilo e a Premente Necessidade da sua Uniformização*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade dos Açores, Ponta Delgada, 2016.

ANDREWS, John, *Os Grandes Conflitos Mundiais – Uma análise estratégica sobre as zonas mais perigosas do nosso mundo*, Clube do Autor, Editora, Lisboa, 2022.

ARENDT, Hannah, AGAMBEN, Giorgio, *Nós Refugiados – Para lá dos Direitos do Homem*, Antígona, Lisboa, 2021.

ARIAS, Carlota, *Refugiados na União Europeia: Análise da Política Europeia para os Refugiados*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, 2017.

A SITUAÇÃO dos Refugiados no Mundo: Em busca de soluções, ACNUR, Genebra, 1997.

A SITUAÇÃO dos Refugiados no Mundo – 50 anos de ação humanitária, ACNUR, 2000, A Triunfadora, Artes Gráficas, Almada, Portugal, 2000.

“ASSESSING the broad evolution of EU foreign policy related to conflict”, *Band-aids, not bullets: EU policies and interventions in the Syrian and Iraqi civil wars*, Research Report, 2021, disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep28665.6>), consultado em: 19-06-2023).

²⁰⁷ FFMS (2022) “Refugiados: Serão uns mais iguais que outros?”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Entrevista a Gonçalo Saraiva Matias, 30 de março de 2022, disponível em <https://ffms.pt/pt-atualmentes/refugiados-serao-uns-mais-iguais-que-outros>

BAAK, Melanie, "The haunting of the refugee label in resettlement", *Once a Refugee Always a Refugee?*, Refugee Journeys: Histories of Resettlement, 2021.

BALTAZAR, Maria de Saudade e outros (Coord.), *Desenvolvimento, Direitos Humanos e Segurança*, Edições Sílabo, Lisboa, 2020.

BARROS, Fábio Júnior da Luz e SANTOS, Nadson Vinícius Dos, "Guerras e Refugiados": Uma relação geoestratégica, *Revista Faz Ciência*, Vol. 22, Nº36, Paraná, 2020.

BASTOS, Petra Salomé da Silva, *A crise síria: o papel da União Europeia*, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2014.

BELEZA, Teresa Pizarro e outros (Org.), *Olhares sobre as Migrações, a Cidadania e os Direitos Humanos na História e no Século XXI*, Petrony Editora, Lisboa, 2020.

CAMISÃO, Isabel, "A União Europeia e os Direitos Humanos: da omissão à proteção efetiva?", *Os Direitos humanos por um fio perspectivas transdisciplinares em torno dos direitos humanos em tempos difíceis*, Edição Humus, Braga, 2019.

CARLIER, Jean-Yves e VANHEULE, Dirk (Eds.), *Europe and Refugees: A Challenge? - L'Europe et les réfugiés: un défi?*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1997.

COLLABORATION in EU Migration Management, *Delegating Responsibility: International Cooperation on Migration in the European Union*, The University of Michigan Press, 2022, disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.12068235.8>, consultado em: 09-08-2023.

COLOMBO, Silvia e DESSI, Andrea, "Collective Security and Multilateral Engagement in the Middle East: Pathways for UE Policy", Foundation for European Progressive Studies, Instituto de Assuntos Internacionais, Bruxelas, 2020.

"CONCLUSION", *Delegating Responsibility: International Cooperation on Migration in the European Union*, University of Michigan Press, 2022, disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.12068235.11>, consultado em: 21-08-2023).

CORRADETTI, Claudio, (Edit.), *Philosophical Dimensions of Human Rights - Some Contemporary Views*, Springer, London and New York, (sem data).

CRUZ, Domingos da, *Direitos Humanos na Era das Incertezas*, Edições Colibri, Lisboa, 2020.

CUNHA, Silvério da e outros, *Os Direitos Humanos por um Fio? Perspetivas Transdisciplinares em Torno dos Direitos Humanos em Tempos Difíceis*, Edições Húmus, V.N.Famalicão, 2019.

DERSHOWITZ, Alan, *The case for Israel*, John Wiley and Sons Inc, Hoboken, New Jersey, 2003.

DIREITOS Humanos: *Direitos Humanos e refugiados*, nº 20, Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos, Nações Unidas, 1995/2004.

"Direitos Fundamentais na União: A garantia do direito de asilo", Parlamento Europeu, disponível em: [A garantia do direito de asilo \(europa.eu\)](https://www.europa.eu), consultado em 27-08-2023).

"Direito ao Asilo", *Módulos sobre questões seleccionadas de Direitos Humanos*, s.d., disponível em: <https://igc.fd.uc.pt/manual/pdfs/P.pdf>, consultado em: 28-08-2023.

EL-GAMAL, JASMINE M., "The Displacement Dilemma: Should Europe Help Syrian Refugees Return Home?", Policy Brief, European Council on Foreign Relations, Berlin, 2019.

3 EU institutional policies and interventions in the Syrian civil war”, *Band-aids, not bullets: EU policies and interventions in the Syrian and Iraqi civil wars*, Research Report, 2021, disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep28665.8>, consultado em: 19-06-2023).

FINE, Shochana, “All At Sea: Europe’s Crisis of solidarity on migration”, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 2019.

“FRAMING Crisis”, *Refugee Talk: Propositions on Ethics and Aesthetics*, Pluto Press, 2022, disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2rr3gk8.4>, consultado em: 21-08-2023).

HAILBRONNER, KAY, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Centre for International and European Law on Immigration and Asylum, Kluwer Law International, Universidade de Konstanz, 2000.

HEUKELINGEN, Nienke Van, “A new momentum for EU-Turkey cooperation on migration”, Policy Brief, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2021.

HUMAN Rights, *Human Rights and Refugees*, Fact Sheet No. 20, Centre for Human Rights, United Nations Office at Geneva, Geneva, Switzerland, 1993.

IMIGRAÇÃO: oportunidade ou ameaça? - Atas da Conferência Internacional, Fórum Gulbenkian Imigração, Estoril, 2007.

JONES, Will, TEYTELBOYM, Alexander, ROHAC, Dalibor, “Europe’s Refugee Crisis – Pressure Points and Solutions”, American Enterprise Institute, Washington D.C., Abril 2017.

JORGENSEN, Martin Bak, “The never ending crisis: Europeanisation of Crisis Management and the Contestation of Solidarity”, *Contesting Cosmopolitan Europe: Eurocepticism, Crisis and Borders*, Amsterdam University Press, 2022, disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2v55mc3.4> consultado em: 11-08-2023.

KOURULA, Pirkko, *Broadening the Edges – Refugee Definition and International Protection Revisited*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1997.

LIMA, Bernardo Pires de, *A Síria em Pedacos*, Edições Tinta-da-China, Lisboa, 2015.

MALPIQUE, Rita Lopes, *Crise dos Refugiados: o Acolhimento de Refugiados na União Europeia – uma análise crítica (2011-2016)*, Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica, Lisboa, 2018.

MARTIN, Rafael Peláez, *A fragilidade do direito à proteção internacional face às crises humanitárias: Um desafio para a UE e para o Sistema Europeu Comum de Asilo*, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Faculdade de Lisboa, 2017.

MARTINS, Ana Catarina, *O Conselho Português para os Refugiados e a Resposta das Instituições Europeias às Crises Migratórias no Quadro dos Direitos Humanos*, Universidade Nova de Lisboa, 2018.

MEXI, MARIA, “The policy dimension: lessons learnt and ways forward”, *Migrants and refugees in Europe: Work Integration in Comparative Perspectives*, Bristol University Press, 2023, disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv36mk8ms.13>, consultado em: 21-08-2023).

MIRANDA, Jorge, *Direito de asilo e refugiados na ordem jurídica portuguesa*, 2ª Edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.

NAJINDEEN, Bakare, “Crise dos refugiados no Oriente Médio: abordagens tridimensionais dos europeus”, *Perspectivas Políticas*, Vol. 13, No.2, 2016. (Encontrado em: <http://doi.org/10.13169/polipers.13.2.0063>, consultado em: 22-05-2023).

PEIXOTO, João, IORIO, Juliana, *Crise, Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal: Retorno, Regulação ou Resistência?*, Fundação Calouste Gulbenkian, Princípa, Cascais, 2011.

POLICY BRIEF, *The Refugee Crisis: Perspectives from Across Europe and the Atlantic*, The German Marshall Fund of the United States, Washington D.C, 2015.

RAMOS, Jô e CARNEIRO, Márcia S., *Refugiados – Drama dos séculos XX e XXI*, ZL Books, Rio de Janeiro, 2021.

“RESPONSABILITY”, *News Media and the (Re)framing of Refugees*, *Refugee Talk: Propositions on Ethics and Aesthetics*, Pluto Press, 2022, disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2n3gk8.6>, consultado em: 21-08-2023.

SANTOS, Juliana, *Crise e Reconstrução no Líbano: O caso de exclusão dos refugiados palestinos*, Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2012.

SELM-THORBURN, Joanne Van, *Refugee Protection in Europe – Lessons of the Yugoslav Crisis*, Kluwer Law International, The Hage, 1998.

“Síria: A resposta da União Europeia à Crise”, Web Oficial do Conselho de União Europeia e do Conselho Europeu, 2023, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/syria/>, consultado em: 23-08-2023.

“Síria: Um conflito trágico sem fim à vista”, Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental, ONU, 2019, disponível em: <https://unric.org/pt/siria-um-conflito-tragico-sem-fim-a-vista/>, consultado em 28-08-2023.

SISTEMA Comum Europeu de Asilo - Conferência Europeia sobre Asilo, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa, 2000.

“Sistema Europeu Comum de Asilo”, Comissão Europeia, 2022, disponível em: <https://apirp.pt/sistema-europeu-comum-de-asilo/>, consultado em 28-08-2023).

STEIN, Shimon, “The Middle East Visits Europe: The Ramifications of the Refugee Crisis”, INSS Insight No. 748, Setembro, 2015.

TAGLIAPETRA, Alberto, “The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions”, Instituto de Assuntos Internacionais, Research Report, 2019.

TASSINARI, Fabrizio, “The Desintegration of European Security: Lessons from the Refugee Crisis”, *Prism*, Vol.6, No. 2, 2016.

THE Syrian Proxy War: 2011-2016, *Social Networks, Class, and the Syrian Proxy War*, 1 Abril, 2021, disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep30592.7>. (consultado em: 07-08-2023).

THER, Philipp, *Os Intrusos: Refugiados na Europa desde 1492*, Edições 70, Coimbra, 2023.

TOIVANEN, Reetta, CAMBOU, Dorothée, “Humans Rights”, *Situating Sustainability: A Handbook of Contexts and Concepts*, Helsinki University Press, 2021.

TRIER, Jean, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - Organizações que ajudam o mundo, Edinter, Porto, 1995.

YASSEN, Abdullah, "Durable Solutions for Syrian Refugees in the Kurdistan Region of Iraq", Middle East Research Institute, 2019.

YILMAZ-ELMAS, Fatma, "EU's Global Actorness in Question: A Debate over the EU-Turkey Migration Deal", Uluslararası İktisat, Vol.17, No.68, 2020, disponível em: <http://dx.doi.org/10.33458/uidergisi.856887>, consultado em: 17-06-2023.

ZIECK, Marjoleine, *UNHCR and Voluntary Repatriation – A Legal Analysis*, Martinus Nijhoff Publishers The Hague, 1997.

Sites:

"A Crise dos Refugiados", Plataforma de Apoio aos Refugiados, 2020, disponível em: [A Crise dos Refugiados – PAR, \(consultado em 04-06-2023\)](#).

["A resposta da UE em matéria de migração e asilo", Atualidade – Parlamento Europeu, 2017-2023, disponível em:](#)

"A situação dos migrantes e dos refugiados na Europa", Portal Europeu da Juventude, União Europeia, 2021, disponível em: [A situação dos migrantes e dos refugiados na Europa | European Youth Portal, consultado em: 17-10-2023](#).

Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental, Nações Unidas, 2023. (consultado a 18-05-2023, pode ser consultado em: [Refugiados - Nações Unidas - ONU Portugal \(unric.org\)](#)., disponível em: [Migração: um desafio comum | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](#), consultado em: 19-10-2023.

"Challenges for human security", Europe and the refugee situation: Human Security Implications, Janeiro 1, 2017, pp.23-31. <https://www.jstor.org/stable/resrep17369.7>. (consultado em 03-05-2023).

"Como responde a UE às crises e de que modo reforça a resiliência", Conselho da União Europeia, s.d., disponível em: [Como responde a UE às crises e de que modo reforça a resiliência - Consilium \(europa.eu\)](#), consultado em: 17-10-2023.

" Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Janeiro 1, 2016. https://www.jstor.org/stable/resrep_08028 (consultado em 02-05-2023).

"Imigrantes e Refugiados no Oriente Médio", <https://declaração1948.com.br>, de 29-07-2019.

Nações Unidas, Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental, 2023. ([Síria: um conflito trágico sem fim à vista - Nações Unidas - ONU Portugal \(unric.org\)](#) (consultado em 21-05-2023).

["O Dilema Da Nova Crise de Refugiados na Europa", consultado em: O DILEMA DA NOVA CRISE DE REFUGIADOS NA EUROPA | Cátedra Sérgio Vieira de Mello \(ufg.br\)](#), (consultado em 04-06-2023).

["Política de migração e asilo da UE", Conselho Europeu, Conselho de União Europeia, disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/, consultado em 8-06-2023\)](#).

“Refugee crises in the early 20th century” Reframing The Middle Eastern and Palestinian Refugee Crises, March 1, 2018, pp.10-16. <https://www.jstor.org/stable/resrep16827.5> (consultado em 28-04-2023).

“Refugiados - Nações Unidas – ONU Portugal (<https://unric.org/pt/refugiados>, (consultado em 29-04-2023).

WWW.cnnbrasil.com.br/internacional, (consultado em 30-04-2023).

The refugee crisis: Perspectives from Across Europe and the Atlantic, The German Marshall Fund of the United States, Sep.1, 2015. <https://www.jstor.org/stable/resrep19035>. (consultado em 03-05-2023).

Site oficial da União Europeia, “Direitos humanos e democracia: promover e proteger os direitos humanos”, disponível em: [Promover e proteger os direitos humanos | União Europeia \(europa.eu\)](https://europa.eu/promover-e-proteger-os-direitos-humanos), consultado em: 08-10-2023.

[Site oficial do Centro de Informação Europeia Jacques Delors](https://mne.gov.pt), “Valores defendidos pela União Europeia – Artigo 2º do Tratado da União Europeia”, disponível em: [Valores da União Europeia \(mne.gov.pt\)](https://mne.gov.pt/valores-da-união-europeia), consultado em: 08-10-2023.