

UNIVERSIDADE ABERTA



Direito e política dos refugiados na União Europeia

Inês Margo Morato da Graça N.º 1901311

Mestrado em Estudos sobre a Europa

Dissertação orientada pelo Professor Doutor João Caetano

2022

“they have no idea what is like
to lose home at the risk of
never finding home again
have your entire life
split between two lands and
become the bridge between two countries”
immigrant – rupi kaur, 2017

Agradecimentos

A presente dissertação não teria sido possível de finalizar sem o apoio de algumas pessoas.

Em primeiro lugar, não posso deixar de agradecer aos meus pais, que continuamente me motivaram e me ajudaram a manter focada naquele que era o meu objetivo final.

Desejo igualmente agradecer à minha colega de mestrado Dina, cujo apoio esteve presente em todos os momentos.

Agradeço também à minha amiga Vanessa, por toda a paciência e questões pertinentes que me ajudaram a melhorar este trabalho.

Gostaria também de agradecer ao Professor Doutor João Caetano, pelo seu apoio.

E, por último, um agradecimento especial ao meu irmão Bruno, pela paciência e conselhos, e por me ter orientado durante este processo. Muito obrigada pelas correções e pela continua motivação.

Resumo

No contexto das políticas de salvaguarda dos direitos humanos, que obrigam os Estados da União Europeia, esta dissertação procurou investigar como esta organização supranacional lida com a questão dos refugiados e de como faz a sua gestão em termos macropolíticos e jurídicos. Nesse sentido, analisa-se o conceito de refugiado em face do que estabelecem os instrumentos de direito internacional e o direito da União Europeia, assim como a política europeia em matéria de asilo e a sua evolução ao longo do tempo. Considera-se ainda o impacto político, económico e social, não só da chegada de refugiados ao continente europeu, mas do reconhecimento dos direitos dos refugiados nas opiniões públicas e na realidade dos Estados-Membros da União Europeia. Além disso, tendo em conta a chamada “crise dos refugiados” (2015), procura determinar-se em que medida se justifica uma redefinição dos conceitos e políticas existentes, sobretudo se considerarmos os muitos estereótipos em torno do que é ser refugiado e o modo como estes condicionam as comunidades políticas nacionais e os decisores políticos.

Palavras-chave: Refugiado; Crise humanitária; Política Europeia de Asilo; Impacto da intervenção pública; União Europeia.

Abstract

In the context of human rights, this thesis aimed to investigate how the European Union deals with the refugee issue and how it manages it in macro-political and legal terms. In this sense, an analysis of the concept of refugee was made in light of international law and European Union law instruments, as well as the European asylum policy and its evolution over time. Also considered was the political, economic, and social impact of the refugee law on public opinion and on the Member States of the European Union. Furthermore, because of the so-called “refugee crisis” (2015), this thesis sought to determine the relevance of a redefinition of existing concepts and policies, especially in view of the many stereotypes around what it means to be a refugee and the way these condition national political communities and decision makers.

Keywords: Refugee; Humanitarian Crisis; European Asylum Policy; European Union;

ÍNDICE

RESUMO	4
ABSTRACT	5
ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	7
INTRODUÇÃO	8
ENQUADRAMENTO	11
METODOLOGIA	17
CAPÍTULO I	18
Política de Asilo da União Europeia	18
Outros regulamentos	31
Asilo Territorial	31
Acordo de Schengen	31
Convenção de Dublin	33
Direito internacional	34
Carta Internacional dos Direitos Humanos	36
Convenção internacional dos direitos da criança	39
CAPÍTULO II	41
Emigração, Economia e Demografia	41
CAPÍTULO III	45
Globalização	45
CAPÍTULO IV	49
Os média e a política de asilo na UE	49
CONCLUSÃO	56
BIBLIOGRAFIA	59

Abreviaturas, siglas e acrónimos

ACNUR/ UNHCR – Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados / United Nations High Commissioner for Refugees

EM – Estados-Membros

EURODAC – European Dactyloscopy: EU fingerprint database

EUROSTAT – EU Statistics Office

IOM – Organização Internacional Migrações

MIPEX – Migrant Integration Policy Index

OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

UE/EU – União Europeia/ European Union

ALC - Acordo de livre comércio

APE - Acordo de parceria económica

ACP – África, Caraíbas e Pacífico

OMC/ WTO – Organização Mundial de Comércio/ World Trade Organization

ONG – Organização não-governamental

OXFAM – ONG Organização humanitária britânica

FRA – Fundamental Rights Agency

ECRE – European Council on Refugees and Exile

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

Introdução

Apesar de ter sido delineada uma política de asilo na UE e de existir uma preocupação reiterada com a temática desde os anos 50 do século passado, foi com a chamada “crise de refugiados”, em 2015, que a definição de políticas em matéria de imigração se tornou central e se questiona a sua adequação (OLIVEIRA, Catarina Reis, 2020, Observatório das Migrações). É neste contexto que a política de asilo assume grande relevância, porque é a forma de integrar legalmente pessoas vindas de outros países, que não da UE, porque esses não são tecnicamente imigrantes e muito menos refugiados.

É exemplo de uma **crise migratória** ou **crise humanitária** o elevado fluxo de migrantes que, principalmente oriundos de países de África e do Médio Oriente, têm procurado asilo na Europa, sendo que a maior parte acabou por procurar refúgio nos últimos anos nos países vizinhos (Comissão Europeia, 2019 – Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa). Ora, porque este continente só recebe 10% dos refugiados do mundo (Comissão Europeia, 2019 – Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa), esta crise política, humanitária, social e económica ultrapassa este continente, logo, deve ser considerada de um modo mais abrangente, em termos geográficos. Nesse sentido, os conceitos devem ser constantemente repensados e as políticas de asilo devem ser revistas e adaptadas a realidades em constante transformação, porque o problema de que tratamos é global. É precisamente isso que procuramos fazer no presente trabalho.

Ao lermos reportagens sobre a situação em 2021 na Turquia relativamente aos refugiados e de como a UE tentou contribuir para a solução do problema, negociando um acordo com a Turquia (a UE paga a este país para acolher em campos no seu território refugiados que afluíram ao território da própria UE), e ao vermos notícias sobre os campos de refugiados nas ilhas gregas e de como a pandemia da COVID-19 veio agravar as suas condições de vida, percebemos quão grave é esta crise humanitária e, portanto, quão importante é, apesar das dificuldades, procurar encontrar respostas para

o problema. Apesar de a pandemia ter desviado a atenção do público da crise humanitária dos refugiados, com frequência os média equiparam os refugiados a terroristas, pelo que o medo assim criado nas opiniões públicas europeias leva os governos nacionais a ignorarem as suas obrigações internacionais, e daí a dificuldade em delinear uma política de asilo comum na UE mais profunda do que a que está em vigor e que seja capaz de promover a defesa dos direitos humanos.

A presente dissertação pretende abordar a(s) política(s) de asilo dos refugiados na UE. Para o efeito, precisamos de compreender a evolução do conceito de refugiado e o seu uso corrente, por exemplo distinguindo entre migrante e refugiado, dado que estes conceitos são muitas vezes erradamente usados como sinónimos. Em simultâneo, procuramos perceber por que é que existe uma política de refugiados na UE, quais os instrumentos de proteção criados para o efeito e por que este é um tema central na Europa.

A UE oferece apoio a pessoas requerentes de asilo, aliás, inscreveu a possibilidade desse apoio nos artigos iniciais do TUE (vejam-se, nomeadamente, os artigos 1.º, 2.º e 3.º). Nesse sentido, é pertinente, senão mesmo urgente, compreender como este fenómeno histórico tem sido gerido pela UE, como as suas fronteiras internas e externas são afetadas por ele, quais as políticas de asilo na UE, bem como se elas respondem às obrigações do direito internacional, sem esquecer, em simultâneo, qual é o impacto político, económico e social desta questão. Os tratados da UE, relembramos, comprometem-se a assegurar a proteção e defesa dos direitos humanos de todos aqueles que procuram asilo por razões previstas no direito internacional. Nesse sentido, cabe perguntar: como conjuga a UE os valores morais que afirma prosseguir com os seus interesses políticos e económicos imediatos? Qual a importância deste tema na agenda política dos Estados-Membros? Talvez as respostas a estas questões esclareçam a origem das várias crises de refugiados ao longo da História recente, sobretudo a última, bem como o modo como esta foi gerida.

No capítulo I, são abordadas as políticas de asilo em vigor na UE e o modo como evoluíram ao longo do tempo. Faz-se também a análise de outros instrumentos jurídicos

relevantes para a compreensão desta política bem como uma breve reflexão de como o direito internacional dos refugiados se articula com os direitos humanos.

No capítulo II, olhamos para a crise migratória como possível solução para a descendente curva demográfica da União Europeia.

No capítulo III, aborda-se a globalização e o seu impacto nas crises migratórias, mas também como fonte possível de soluções.

No capítulo IV, analisa-se a influência dos média e da informação nas sociedades contemporâneas e o modo como estas percecionam e acolhem os refugiados.

Por fim, apresentam-se as considerações finais.

Enquadramento

As crises de refugiados não são, é importante dizê-lo, fenómenos recentes na Europa, nem aliás no mundo, já que desde sempre as pessoas foram forçadas, por diversos motivos, a mover-se de um território a outro. Por essa razão, decidiu-se, através de convenções internacionais, regular esses fenómenos e, na medida do possível, dar apoio às pessoas em situação de mobilidade, ainda que irregular. A UE assumiu essa responsabilidade em vários momentos e de várias formas.

Ao longo do último século, temos presenciado crises de refugiados com cada vez mais pessoas deslocadas – começando com a 1ª Guerra Mundial (1914 – 1918), passando pela Revolução Russa (1917 – 1923), a Guerra Civil Espanhola (1936 – 1939), a 2ª Guerra Mundial (1939 – 1945), a Guerra Fria (1947 – 1991), a Guerra Civil Chinesa (1927 – 1937; 1946 – 1949), a Revolução Cubana (1953 – 1959), a Guerra do Vietname (1955 – 1975), a Guerra do Golfo (1990 – 1991), o Genocídio do Ruanda (1994), a Guerra do Iraque (2003 – 2011), a Guerra civil na Síria (desde 2011) e terminando na Guerra do Afeganistão (desde 2001), só para dar alguns exemplos. Atualmente, estima-se que o número de refugiados no mundo seja de 84 milhões (ACNUR, 2021).

Até 1951 não havia um enquadramento legal protegendo os deslocados de guerra ou aqueles perseguidos por razões políticas e religiosas. Assim, na ausência de leis, os templos e igrejas funcionavam, desde a Antiguidade, como o único e frágil refúgio. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em 28 de julho desse ano, e ratificada pela Estado português¹, foi criada no seguimento do problema decorrente da existência de milhões de pessoas deslocadas devido à 2.ª Guerra Mundial (ACNUR, 2021b) e passou a oferecer um quadro legal de proteção, que, no seu essencial, se mantém desde então inalterado.

Os acontecimentos dos últimos anos, em particular a crise de refugiados de 2015, mostraram as fragilidades das políticas de asilo na UE. Por esse motivo, foi levada a cabo uma reformulação, em 2020, da política de asilo (ver Diretiva Condições de Asilo,

¹ Ratificação publicada no Diário da República, I Série, n.º 229, de 01/10/1960.

Regulamento Eurodac, Regulamento Dublin III, Diretiva de Condições de Acolhimento e Diretiva de Procedimentos de Asilo). No novo pacto, o objetivo principal foi o de se encontrar um equilíbrio entre a segurança da UE e a obrigação de apoio a quem pede asilo. Esta tensão entre segurança e respeito pelos deveres morais de uma sociedade democrática e sujeita ao direito internacional é, na realidade, uma falsa dicotomia criada por partidos de extrema-direita (por exemplo, o Partido Alternativa para a Alemanha, em alemão *Alternative für Deutschland* ou AfD, tornou-se na 3ª força política do Parlamento alemão nas eleições parlamentares de 2017, tendo baixado de posição nas eleições de 2021, mas com um resultado semelhante, superior a 10%, e uma forte representação parlamentar) defendendo uma agenda anti-imigração e contra a aceitação de refugiados (DW, 2021)), que alegam que a entrada de refugiados é uma ameaça à segurança dos seus países quando, na verdade, estudos apontam precisamente para o contrário – o contributo para a economia dado pelos refugiados nos países onde são acolhidos é muito relevante e está estatisticamente comprovado, como, mais à frente neste trabalho, iremos detalhar.

O processo de reformulação de políticas e procedimentos em matéria de asilo a nível nacional teve início a seguir à crise humanitária de 2015, ou seja, ocorreu sob pressão das opiniões públicas desfavoráveis a receber estrangeiros, o que naturalmente teve um impacto nas legislações nacionais, criando regras mais apertadas para os candidatos a asilo cumprirem. Por exemplo, em setembro de 2015, o governo dinamarquês reduziu para metade a ajuda social direcionada aos requerentes de asilo. Para além disso, foi adotada a 8 de junho de 2021 uma lei (a Lei 226/2021, com o propósito de “amending the Law on Foreigners, which allows non-EU nationals to be transferred to a given non-EU country, with the purpose of processing their asylum applications and subsequently granting them protection in that non-EU country”) que permite a transferência dos requerentes de asilo para fora da UE, por forma a que o pedido de asilo seja feito num país terceiro.

Em simultâneo, no seguimento do fluxo migratório de 2015, o Conselho Europeu foi palco para que um número elevado de vezes tenha promovido as seguintes posições: a 23 de abril de 2015, numa reunião extraordinária, o Conselho Europeu decidiu reforçar a presença de brigadas de controlo no mar para combater traficantes e impedir fluxos de migração ilegal, com o objetivo declarado de reforçar a solidariedade e a

responsabilidade a nível europeu (Conselho Europeu – Conselho da União Europeia, 2021). Em maio desse ano, adotou-se a Agenda Europeia da Migração, que passou a integrar a ordem jurídica portuguesa através da aprovação pelo despacho nº 10041-A/2015, aprovado pela Presidência do Conselho dos Ministros e os ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, da Saúde, da Educação e Ciência e da Solidariedade, Emprego e Segurança social. Houve também um reforço da missão civil da UE no Níger, com o intuito de prevenir a migração irregular. E, ainda em maio, foi criada uma operação militar, a EUNAVFOR MED (Operation IRINI, 2021), cujo objetivo era o de combater os traficantes de pessoas. No final desse mês, a Comissão Europeia anunciou o primeiro pacote de propostas de medidas para combater os fenómenos descritos e, em setembro desse ano, foi lançado o segundo pacote de medidas que incluíam, entre outras, a recolocação de 120 000 pessoas, a definição de uma lista europeia comum sobre países de origem seguros, o estabelecimento de uma política de regresso mais eficaz e um fundo fiduciário para África (Consilium Europa – Cronologia da Política de Migração da UE, 2021).

As medidas atrás referenciadas ilustram a tensão entre segurança e proteção dos direitos dos refugiados (com um ênfase na primeira) presentes na definição da política europeia para os refugiados, que decorrem das diferenças de opinião dentro da Europa. Na verdade, os instrumentos jurídicos da UE tendem a deixar margem de manobra aos governos nacionais com posições opostas. É a solução de compromisso possível, mas isto dificulta uma política consistente.

As divergências de pontos de vista dentro da UE atrasaram o processo de resolução da crise de 2015 e acabaram por gerar novas crises. Basta ver como Lukashenko (El Mundo, 2021) explorou em seu favor a retórica anti-imigração do governo polaco, que se viu confrontado com a dificuldade de apelar à solidariedade dos outros EM, dada a sua conhecida falta de solidariedade no passado nestes temas, isto é, se houvesse uma política comum da Europa assente no cumprimento das suas obrigações internacionais no que aos refugiados diz respeito, talvez a Polónia não estivesse à mercê da chantagem do regime bielorrusso.

Existem, portanto, duas perspectivas opostas nestas matérias na Europa, que, de modo simbólico, podem ser representadas pela Polónia e pela Alemanha, a primeira “securitária” e a segunda “liberal”. Quais as diferenças entre ambos os pontos de vista e quais as suas consequências? Mais, qual tem sido a evolução da política de asilo na UE? Como é feita a aplicação da mesma por parte dos Estados-Membros? É essa aplicação uniforme? Qual a influência do direito internacional na política de asilo da UE? Como é feita a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros? Por que existe tanta dificuldade na aplicação de uma política de imigração comum? Por que existem diferentes interpretações do conceito de refugiado? De que modo o direito internacional dos refugiados é cumprido pela UE? Que influência têm os média na definição da política europeia para os refugiados? Por que razão a política europeia de asilo é relevante?

Estas são as perguntas de base, que estão relacionadas, a que se pretende responder neste trabalho e, para isso, olhar-se-á com grande atenção para as estatísticas oficiais. É preciso perceber, por exemplo, as razões pelas quais a Alemanha acolhe, em termos absolutos e relativos, mais refugiados do que os outros países (segundo o EUROSTAT (07/2021), em 2019 a Alemanha registou 142.400 requerentes de asilo, o que representa 23,3% do total dos pedidos na UE nesse ano).

Finalmente, importa perceber de que modo os Estados-Membros da União Europeia influenciam a política comum de apoio aos refugiados. Nesse sentido, é preciso compreender os principais conceitos em torno desta temática e aprofundá-los.

Para uma melhor leitura do conceito de refugiado, é necessário ter em conta três instrumentos internacionais: o estatuto do ACNUR de 1950, a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967. É também essencial ter presente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em particular o seu artigo 14.º, que estabelece que “Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”.

Segundo o artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, considera-se **refugiado** todo aquele que é perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou pelas suas opiniões políticas e que, por essa razão, se move para outro país. É também

considerado refugiado qualquer indivíduo que corra risco de vida no seu lugar de origem e que, por isso, se desloca para uma jurisdição diferente. De acordo com a referida Convenção, o asilo é um direito fundamental do refugiado – ver, no mesmo sentido, o artigo 18º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – e uma obrigação internacional dos Estados signatários do referido instrumento.

Faz sentido também definir o que é um **refugiado interno**, ou seja, todo aquele que é forçado a fugir do local de residência habitual mas que não chega a cruzar a fronteira nacional, permanecendo refugiado no seu próprio país (ACNUR, 2021).

Há dois conceitos que são frequentemente confundidos com o termo refugiado e que devem ser definidos. O primeiro é **migrante**, isto é, a pessoa que se desloca do seu lugar de origem, não necessariamente porque a sua vida está em risco, mas porque procura melhorar a sua situação de vida (cf. *Glossário sobre Migração*, N.º 22, 2009). Claro que um refugiado não deixa de ser um migrante, mas ao conceito de refugiado está associada a especial vulnerabilidade que leva a pessoa a procurar asilo noutro Estado, por forma a garantir a sua sobrevivência. Já ao conceito de migrante está associada a possibilidade de uma escolha, normalmente por razões económicas. Um exemplo do que acabamos de referir é a pessoa que se desloca do seu país para outro procurando melhorar as suas condições de vida, ainda que vivesse pacificamente no seu país de origem ou de residência. É nesta circunstância que o migrante económico normalmente se encontra, pois não sofre de uma pressão primordialmente social ou psicológica para sair do seu país nem se move por uma questão de vida ou de morte, mas porque busca um trabalho melhor ou condições melhores de vida do que aquelas disponíveis no seu país de origem.

No entanto, é necessário ter presente que a linha que separa os conceitos de refugiado e de migrante é ténue e nem sempre um refugiado foge de uma guerra. Na realidade, pode ser alguém que se move porque não tem condições económicas para sobreviver no seu país. Imaginemos um indivíduo a viver na mais absoluta pobreza, de tal modo que se encontra numa situação de risco de vida e, por isso, procura abrigo noutro país. É verdade que podemos considerá-lo um migrante económico, à semelhança daqueles que procuram melhores condições profissionais mas que não

correm risco de vida se ficarem no seu país. Porém, é legítimo duvidar da justeza dessa interpretação.

O segundo conceito a necessitar de uma definição é o de **requerente de asilo**, que, tal como o nome indica, significa todo aquele que pede asilo e que espera uma autorização especial de um Estado.

Portanto, refugiado é o termo que devemos usar quando falamos de quem foge de uma guerra ou de uma forma específica de perseguição, como tem sido o caso de quem deixa a Síria, procurando acolhimento noutra país. São muitos milhares de pessoas nesta situação que correm risco de vida e que procuram abrigo nos Estados da UE e que, por necessidade, acabam por pedir asilo. É uma situação particularmente difícil, que tem gerado interpretações e opiniões diferentes do que é o direito internacional dos refugiados e a política europeia na matéria.

É preciso ainda ter em mente que a política de imigração é uma política dos Estados nacionais, sendo que a UE tem intervindo dado o impacto deste tema no processo de integração europeia. A verdade, porém, é que é uma política cujos resultados são até agora apenas parcialmente satisfatórios, porque o problema de fundo permanece.

É importante ter presente estes conceitos e as suas diferenças, uma vez que o uso incorreto destes termos, quer propositadamente quer não, pode influenciar discursos políticos, a opinião pública e as próprias pessoas deslocadas e afetadas por situações de guerra ou similares. Sendo assim, perceber estes conceitos e a diferença entre eles é o ponto de partida para podermos aprofundar esta temática.

Metodologia

Esta investigação faz uso de uma análise qualitativa, através do estudo da literatura existente, quer livros, ensaios e dissertações, quer artigos de opinião e documentários. Em particular, com um enfoque no tema dos refugiados, examinam-se os instrumentos de política europeia e as relações destes com os instrumentos nacionais, bem como os discursos dos média, dados estatísticos do EUROSTAT e do ACNUR, estudos demográficos e legislação, documentos capazes de aprofundar e esclarecer conceitos, como o Glossário sobre Migração (IOM), e documentos oficiais da UE, como propostas ou regulamentos da Comissão Europeia ou o Jornal Oficial da União Europeia.

Convém, aqui chegados, fazer uma ressalva: a expressão “crise dos refugiados de 2015” usada nesta tese não envolveu apenas refugiados, pois havia também migrantes entre aquelas vagas de pessoas que entraram na Europa. Contudo, a expressão acabou por se cristalizar e vem sendo utilizada indistintamente. Mais, os critérios de atribuição do estatuto de refugiado diferem de país para país, de modo que alguns Estados atribuem o estatuto de refugiado a migrantes que outros Estados não atribuem, ou seja, a palavra pode ter, mesmo na sua dimensão estritamente legal, significados diferentes. Servem estes exemplos para alertar para o facto de que existe sempre alguma polissemia e, portanto, algum ruído no uso dos termos “refugiado”, “migrante”, “emigrante”, “deslocado” ou “estrangeiro”, que não pode ser apagado por completo, a não ser sobrecarregando este trabalho com definições sempre que os termos são utilizados, o que, paradoxalmente, acabaria por acrescentar ruído ao texto em vez de o retirar. Deste modo, apesar das definições feitas no capítulo anterior, alguma polissemia tende a manter-se ao longo da dissertação, que se espera, porém, não dificulte a leitura de modo irreparável.

Capítulo I

Política de Asilo da União Europeia

Segundo o Parlamento Europeu, a política de Asilo da União Europeia tem como objetivo “conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional num dos Estados-Membros e assegurar a observância do princípio da não repulsão” (Parlamento Europeu - Fichas Temáticas sobre a União Europeia, 04/2021).

A política de asilo tem sofrido alterações desde a sua criação. Em dezembro de 2004, o Conselho Europeu procedeu à adoção do Programa de Haia que tinha como objetivo estabelecer procedimentos de asilo comum que, mais tarde, veio a ser definido como o sistema europeu comum de asilo (SECA).

Aquando da assinatura, em 2008, do Pacto Europeu de Imigração e Asilo, foi relembada a urgência de implementar medidas uniformes nos vários EM. Adotou-se assim, em 2009, o programa de Estocolmo onde mais uma vez se assumiu o compromisso de solidariedade e a necessidade de aplicar políticas comuns e uniformes de forma a mitigar a crise de refugiados na Europa. Então, os EM concordaram com a necessidade de uma política europeia comum. E na base desta estão certos conceitos, que passamos a enumerar.

O **asilo político** pode ser de dois tipos, **territorial** ou **diplomático**. O **asilo territorial** ocorre quando o Estado permite o asilo a alguém no seu próprio território impedindo que a jurisdição do país de origem do asilado político aplique as suas normas neste. O **asilo diplomático** acontece quando o Estado concede asilo político para além dos seus limites territoriais, isto é, o asilado não fica cingido ao país que lhe concedeu o asilo. Enquanto todo aquele que preencha as condições de requerente de asilo tem direito ao asilo territorial, o mesmo não acontece com o asilo diplomático, uma vez que o Estado não é obrigado a conceder asilo diplomático (Glossário IOM, 2009).

Além do consenso existente em relação ao uso dos conceitos, é preciso ter em conta que os fluxos migratórios não são constantes nem incidem de maneira igual sobre todos os Estados-Membros, o que torna uma abordagem comum europeia fulcral. Esta, a existir, traria não só benefício a quem pede asilo - uma vez que atualmente é muito difícil a um refugiado perceber em que termos e em que condições tem asilo, dadas as regras diferentes em cada EM - mas também seria benéfica para o Estado-Membro que acolhe, pois o esforço económico inicial de acolhimento poderia ser repartido entre Estados, garantindo mais equidade entre países, já que hoje em dia alguns recebem muitos refugiados e outros quase nenhuns.

Foi com o Tratado de Amesterdão, em 1997, que novas competências foram atribuídas à UE para desenvolver uma política comum de asilo. Assim, entre 1999 e 2004, iniciou-se a primeira fase de construção do Sistema Europeu Comum de Asilo. Com este, surgiu também o “European Refugee Fund” e a “Temporary Protective Directive”, ambos com o intuito de ajudar a UE a gerir o fluxo de refugiados. As diretrizes e procedimentos da política de asilo são, na sua base, um enquadramento legal para gerir no âmbito europeu e da melhor forma possível o fluxo de migrantes que a Europa tem recebido nos últimos anos.

Algumas das suas premissas são:

- Decisões mais justas, rápidas e de melhor qualidade;
- Maior proteção a menores não acompanhados e vítimas de tortura;
- Condições de acolhimento humanas, com respeito pelos direitos fundamentais;
- A detenção será utilizada apenas em último recurso.

No entanto, parece que a aplicação prática da política de asilo fica muito aquém do desejado. Terá isto também que ver com a interpretação que cada Estado-Membro faz não só do conceito de refugiado, mas também das regras da política de asilo a aplicar? Ou será que a abordagem de cada país ignora as obrigações decorrentes dos tratados

internacionais? Que razões há para as diferentes interpretações por parte dos diferentes EM? Se existissem mecanismos de responsabilização, os EM usariam as suas interpretações para ignorar as suas obrigações legais?

Um dos problemas decorrente do uso simultâneo de conceitos “concorrentes” como se fossem sinónimos é o de tornar mais difícil o debate sobre o tema dos refugiados e, em consequência, encontrar soluções para essa questão. Por exemplo, imigração legal, irregular ou ilegal são conceitos distintos, mas que são muitas vezes empregues, erradamente, para descrever a mesma situação. **Imigração ilegal** e **irregular** são conceitos pouco aprofundados e percebe-se porquê. No fundo, ambos definem a situação de um migrante que não preenche os requisitos do país onde pede asilo. Enquanto **migração ilegal** supõe que a documentação do requerente tenha sido rejeitada ou que tenha expirado e que essa pessoa continue deliberadamente a viver no país, **migração irregular** prevê a possibilidade de a situação ser corrigida e por isso deve ser interpretada de maneira diferente.

Migração, por outro lado, é um termo mais abrangente, que prevê qualquer deslocação na qual se atravessa uma fronteira e, portanto, engloba todo o tipo de migração, seja ela feita por migrantes económicos, refugiados, etc. Mais, não devemos confundir refugiado com migrante económico, como já foi referido anteriormente.

“Confundir os termos “refugiado” e “migrante” pode gerar sérias consequências na vida e na segurança dos refugiados. Misturá-los desvia a atenção das salvaguardas legais específicas e pode prejudicar o apoio público aos refugiados e à instituição do refúgio, num um momento em que mais refugiados necessitam desta proteção.”

(ACNUR, 2022)

Mas será que a confusão de conceitos é propositada? Para responder a esta pergunta, convém tentar perceber quem beneficia dessa confusão e quais são as suas consequências. Ora, há forças políticas que usam esta distorção de conceitos de forma a obter votos, por forma a gradualmente irem acumulando poder e influência na opinião

pública. Por exemplo, na Hungria, o governo nacionalista e populista de Viktor Orbán, do partido Fidesz, espalhou cartazes pelas ruas com a frase: “Se vieram para a Hungria não roubem os trabalhos aos Húngaros” - Nicks Thorpe BBC, 2015). Isto gera uma opinião negativa nas sociedades sobre os refugiados e os migrantes, assente em ideias distorcidas e na demagogia, criando grandes dificuldades ou impossibilitando mesmo medidas de asilo e de integração, o que, por sua vez, cria problemas humanitários graves. Este ciclo vicioso mina os ideais nos quais assenta a UE mas, sobretudo, provoca sofrimento desnecessário (Publico, 2021).

O sucesso das políticas migratórias, portanto, depende, em primeiro lugar, do comum entendimento e apreensão de conceitos fundamentais, que, não por acaso, estão contidos em vários tratados. De acordo com o Artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, refugiado é qualquer pessoa: “Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.

A política de asilo deve naturalmente estar em concordância com a Convenção de Genebra de 1951 e com o seu protocolo de 1967. Ora, ao longo do tempo, com os novos tratados, procurou chegar-se a uma abordagem comum. Aqueles relevantes para esta matéria são:

- Tratado do Maastricht (1993) – a colaboração entre governos passou a fazer parte do quadro institucional da UE;
- Tratado de Amesterdão (1999) – trouxe novas competências à UE que permitiram legislar em matéria de asilo;
- Tratado de Nice (2001) – veio reformular o Tratado de Maastricht e aumentar os poderes legislativos da UE ligados ao seu próprio alargamento;

- Tratado de Lisboa (2009) – transformou as medidas que diziam respeito a matéria de asilo, entre outras, criando assim bases para a criação de um sistema de asilo comum: o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

O SECA inclui as seguintes premissas:

- “um estatuto uniforme de asilo;
- um estatuto uniforme de proteção subsidiária;
- um sistema comum de proteção temporária;
- procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
- critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido;
- normas relativas às condições de acolhimento;
- uma parceria e cooperação com países terceiros” (Parlamento Europeu – Fichas Temáticas sobre a União Europeia, 04/2021).

É importante ter presente que a Convenção de Genebra de 1951 – Estatuto dos Refugiados – foi criada devido ao elevado número de deslocamentos forçados por toda a Europa na Segunda Guerra Mundial, mais de 40 milhões de pessoas (ONU News, 2021). Ora, essa é hoje uma memória distante da maior parte dos europeus, talvez mesmo ignorada pela maioria, o que facilita a confusão de conceitos, permite que estes ganhem conotações negativas e, enfim, leva a que esta questão, de modo distorcido, ganhe um lugar central no debate público.

E não obstante a centralidade do tema das migrações, quer nos média quer nas redes sociais, bem como os discursos políticos advogando a necessidade de medidas mais restritivas para controlar os fluxos de pessoas usando como argumento o elevado número de migrantes, é preciso notar que, na realidade, só uma pequeníssima percentagem chega ao continente europeu e aí fica, dado que a maior parte permanece nos países vizinhos àqueles de onde fugiu (em 2019 o número de pessoas de países terceiros que viviam na UE chegou aos 21,8 milhões, o que representa 4,9% da população da UE, EUROSTAT, 2020).

Acresce que a UE tem responsabilidades diretas em muitos movimentos de pessoas transnacionais. Um bom exemplo são as consequências dos acordos de livre comércio (ALC), mais concretamente o acordo de parceria económica (APE) negociado entre a UE e os países ACP (países da África, Caribe e Pacífico), cujo objetivo, em teoria, seria ajudar ao desenvolvimento económico e social dos países ACP, mas que tem o efeito oposto.

Tomemos como exemplo o caso do açúcar. De acordo com a OXFAM – “The Great EU Sugar Scam – How Europe’s sugar regime is devastating livelihoods in the developing world, 2002” –, existem quatro canais que afetam a maneira como os países em desenvolvimento (como é o caso dos países da região subsaariana) são afetados por acordos feitos pela UE, sendo eles:

- Tarifas muito elevadas impedem estes países de aceder ao mercado restrito da UE;
- A UE envia os seus excedentes para países terceiros afetando as exportações de países africanos. Por exemplo, em 2001, a Europa enviou 770 000 toneladas de açúcar para a Argélia, país que importava esse açúcar da África do Sul;
- Muitos países africanos são obrigados a exportar o produto por refinar, uma vez que o processamento deste produto deve ser feito na Europa, e assim a indústria de refinaria é também afetada por este tipo de acordos;
- A Europa subsidia as suas exportações de açúcar de maneira a compensar a lacuna entre o seu próprio preço elevado e o preço do resto do mundo, o que lhe permite praticar preços abaixo do custo de produção, afetando assim os produtores do Malawi e de Moçambique, por exemplo.

Assim, a Europa tornou-se o maior exportador de açúcar branco para o resto do mundo mesmo se, paradoxalmente, é o continente onde os custos de produção deste bem são os mais elevados. Por exemplo, na Europa produzir uma tonelada de açúcar custa 673 EUR, enquanto a mesma tonelada de açúcar produzida no Brasil custa 286

EUR (OXFAM – “The Great EU Sugar Scam – How Europe’s sugar regime is devastating livelihoods in the developing world”, 2002). Como consequência destas políticas, muitos agricultores em África vão à falência e acabam, juntamente com as suas famílias, por se tornar, buscando melhores condições de vida, migrantes económicos na Europa. Importa referir que 59% da população em África vive em áreas rurais (The World Bank, 2020) e depende da agricultura para sobreviver. A região da África subsaariana é considerada a região mais pobre do mundo e a sua população equivale a 10% da população mundial.

Há muitas razões para alguns países assinarem acordos desfavoráveis aos seus interesses, que decerto incluem má governança e inclusive corrupção, mas a UE tem também uma responsabilidade de não assinar acordos muito desequilibrados e que favorecem sobretudo a UE – com eles, muitas vezes sob a capa de estar a ajudar países em desenvolvimento, a UE acede em condições preferenciais a matérias-primas (petróleo, bananas, óleo de palma, café, tabaco etc.).

A globalização é muitas vezes considerada apenas como fenómeno económico, isto é, implicando a livre circulação de bens, não sendo vista como implicando a livre circulação de pessoas. Contudo, como os exemplos atrás demonstram, o plano económico tem repercussões inesperadas nos planos político e social. Por esse motivo, temos de considerar, quando olhamos para a questão dos migrantes (incluindo os potenciais refugiados) na Europa, uma solução global e uma abordagem mais equitativa e mais justa. Porque é de justiça que se trata quando, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Artigo 14º estabelece que: “1.Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”.

Em simultâneo, urge refletir sobre o impacto que discursos discriminatórios têm em comunidades minoritárias, provocando a depressão e outros problemas mentais devido ao trauma do desenraizamento, porque se foi obrigado deixar o lugar de origem, se teve de aprender uma língua e uma cultura novas, sobretudo se os países onde as pessoas deslocadas procuram refúgio contribuíram para que elas fugissem. Neste contexto, é importante realçar algo muitas vezes ignorado: os refugiados beneficiam a

economia do país de acolhimento e naturalmente enriquecem-no. O estudo “Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a “burden” for Western European countries”, publicado na revista *Sciences Advances*, em 20 de junho de 2018, analisa os efeitos económicos e fiscais das migrações e dos pedidos de asilo com impacto na Europa Ocidental entre 1985 e 2015. Este estudo, assente em dados do EUROSTAT e OCDE, conclui que os requerentes de asilo representam um impacto benéfico na economia do EM acolhedor, pois não só o PIB aumenta e o desemprego diminui como os impostos pagos pelos refugiados compensam o dinheiro público direcionado ao seu acolhimento inicial (esta questão é aprofundada mais à frente).

Alguns dos argumentos invocados para recusar a entrada a refugiados e migrantes prendem-se, mais uma vez, com um uso pouco claro de conceitos. É preciso esclarecer o significado das palavras para excluir a possibilidade de interpretações erradas que têm como consequência a elaboração de leis e a prossecução de políticas que ferem os direitos dos refugiados e põem em causa os tratados internacionais. É necessário, não obstante, aceitar que os conceitos estão sempre sujeitos a alterações e interpretações diversas.

Impõe-se agora analisar um conceito que está tradicionalmente ligado à interpretação dos poderes do Estado. Referimo-nos ao conceito de “**soberania**”, como “conjunto de poderes de um Estado organizado politicamente, que o estabelecem como entidade independente de autoridade plena, no plano interno e no plano externo” (PRIBERAM, 2021).

Segundo Jean Bodin – filósofo e jurista humanista francês que ajudou a desenvolver o conceito – **soberania** é a prerrogativa natural do Estado da qual decorre o seu poder absoluto e perpétuo (BODIN, 1992). Mais tarde, com Jean Jacques Rousseau, o conceito evoluiu para soberania popular, segundo a qual o povo é a fonte de legitimidade do poder político, ideia ainda hoje em uso (ROUSSEAU – *The social Contract*, originalmente publicado em 1755). Ora, muitos atores políticos na Europa usam o termo soberania com a implicação, ou sugestão, de que os seus Estados são autossuficientes e de que não existem, ou são ténues ou irrelevantes, as relações de interdependência económica, social e política com outros Estados, sobretudo quando

estes estão a grandes distâncias, por exemplo, em África, na Ásia ou nas Caraíbas. Ou seja, ao mesmo tempo que os seus países usufruem dos benefícios da globalização económica, estes intervenientes no debate público, alguns dos quais com responsabilidades governativas, alegam a importância e a justiça da insularidade política, como se os seus Estados fossem efetivamente ilhas sem comunicação com os demais Estados (Hungary Today, 2017).

É importante dizer que a Convenção de Genebra impõe, no que aos refugiados diz respeito, determinadas ações aos Estados que limitam a sua soberania – por exemplo, em certos casos em que o migrante se encontra em situação irregular, são interditas sanções e é obrigatório o princípio de *non-refoulement*. Ora, é importante lembrar que os EM da UE assinaram estes tratados *de motu proprio* e qualquer perda de soberania foi voluntária.

O segundo e o terceiro conceitos relevantes a considerar são os de **segurança nacional e internacional**, que têm uma natureza científica e uma manifesta pertinência prática. Na verdade, são conceitos irmãos, habituados a conviver um com o outro. Qualquer Estado prossegue o objetivo de segurança, tanto na esfera nacional como internacional, visando garantir a sua independência e soberania. A segurança é, em qualquer das vertentes, um conceito multidimensional: militar, económico, alimentar, energético, etc. Tipicamente os Estados têm forças armadas e de segurança próprias, que garantam a sua defesa. De igual modo, os Estados procuram garantir a não interrupção dos abastecimentos às populações e ter reservas energéticas. Porém, nada disto significa que os Estados se fechem sobre si mesmos ou que não cooperem, porque há vantagens decorrentes da cooperação. Aliás, o próprio conceito de comunidade internacional pressupõe a abertura e a colaboração entre Estados.

Porém, é relevante notar que estes conceitos são utilizados nos discursos dos líderes e partidos populistas europeus para justificar o fechamento de fronteiras aos migrantes ou para impedir, quando os estrangeiros já se encontram no país, qualquer política institucional de acolhimento e apoio. Nesta perspetiva, **a segurança nacional** visa proteger o território nacional, a população e os interesses desta de qualquer ameaça. Já **a segurança internacional** extravasa o território nacional de determinado país e, por

isso, é desvalorizada. Esta tese pode dar vantagens políticas internas, mas não é verdadeira. A ONU, por exemplo, é responsável por garantir a segurança mútua entre os seus 193 Estados-Membros, que é o resultado dos equilíbrios e interdependências entre Estados que, por mais que digam o contrário, não se podem ignorar.

Naturalmente, a fronteira entre estes dois tipos de segurança é mais porosa e complexa do que as definições sugerem, uma vez que há ameaças geograficamente distantes, que nem por isso são menos graves – a guerra civil na Síria e o surgimento do ISIS acabaram por levar a uma onda de ataques terroristas a milhares de quilómetros, na Europa, o que é um exemplo de como não há segurança nacional se não se considerar também a segurança internacional e que ambas supõem a interdependência. (ORSINI, A., & Vicioso, J.R., 2018).

Considerando tudo o que foi dito até aqui, é simplista, e nalguns casos mal-intencionado, transformar os refugiados em ameaça à segurança nacional. Senão vejamos: de acordo com as estatísticas do Pew Research Centre, estimava-se que na UE, em 2016, o número de pessoas provenientes de países islâmicos fosse de 25,8 milhões, o que significa uma percentagem de 4,9% do total da população da UE, um número longe de ser ameaçador, como vemos anunciado pelos média e acentuado em discursos políticos (Pew Research Centre, 2017). Para além disso, de acordo com o Our World in Data (2019), as mortes por terrorismo representam 0,01% das mortes, ou seja, são raras na maior parte do mundo. Nos 14 anos seguintes ao ataque do 11 de setembro, os EUA acolheram 784 000 refugiados, dos quais 3 foram associados a atividades terroristas, o que equivale a uma percentagem de 0,00038% (Migration Policy – The U.S. Records shows refugees are not a threat, 2015). Em particular, estima-se que em 2017 o número de mortes provocadas pelo terrorismo tenha sido de cerca de 26 445 pessoas (Migration Policy – The U.S. Records shows refugees are not a threat, 2015). Por outro lado, o tabaco, a obesidade e a poluição do ar causam anualmente a morte de 14,7 milhões de pessoas. Mais, de acordo com o Parlamento Europeu, “no caso das mais de 70% de detenções associadas ao terrorismo jihadista, cuja nacionalidade fora notificada à Europol, os indivíduos eram nacionais do país europeu em questão” (Atualidade Parlamento Europeu – Terrorismo na UE: ataques terroristas, vítimas mortais e detenções em 2019, 2021).

É neste ambiente político e social pouco tolerante dos estrangeiros que surge o **novo pacto de migração e asilo** (Comissão Europeia, 2020) que pretende, reformando o sistema de asilo, implementar uma abordagem comum e europeia para as migrações. Nesse sentido, foram criados cinco instrumentos legislativos e quatro não legislativos, a seguir detalhados (este pacto tem uma grande influência no regulamento de Dublin, questão que irá ser abordada mais à frente neste capítulo).

- **Regulamento de triagem** - prevê uma triagem dos nacionais de países terceiros antes de passarem as fronteiras externas da UE. Estas regras pretendem uniformizar as respostas dos Estados-Membros do bloco. A proposta prevê a garantia dos direitos fundamentais. Este regulamento tem um grande impacto no orçamento da UE, uma vez que o valor estimado para aplicar esta proposta é de 416,626 milhões de euros, para o período compreendido entre 2021 e 2027.
- **Proposta alterada do Regulamento dos procedimentos de Asilo** - pretende instituir, através de uma rápida análise de pedidos de asilo, um procedimento comum de proteção internacional, de modo a tornar, ainda na fronteira, a resposta aos pedidos de asilo mais eficiente. Em concordância com o regulamento de triagem, esta proposta assegura a recolocação ou regresso dos migrantes sempre e quando for aplicável. A UE quer com estes regulamentos instituir um mecanismo de solidariedade que deve ser cumprido por todos os países de maneira a uniformizar os procedimentos de asilo. Esta proposta não tem um impacto financeiro no orçamento da UE.
- **Proposta de revisão do Regulamento Eurodac** (*European fingerprint database for identifying asylum seekers and irregular border-crosses*) – procura-se, com esta base de dados comum, apoiar as políticas da UE no que diz respeito à migração, asilo e recolocação, uma vez que os dados estarão mais centralizados e acessíveis e desse modo permitirão melhores análises estatísticas. A base de dados EURODAC melhora a monitorização das entradas e permanências ilegais

na UE e facilita a transferência de responsabilidade de um Estado-Membro para outro.

- **Novo regulamento para a gestão de Migração e Asilo** - tem como objetivo, recorrendo a um mecanismo de solidariedade, garantir a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros. Este regulamento vem também reforçar a capacidade do sistema e pretende prevenir os movimentos não autorizados.
- **Regulamento de resposta a situações de crise e de força maior** - cria um sistema para ajudar os EM a lidar com situações extraordinárias como, por exemplo, uma crise migratória durante uma pandemia.
- **Recomendação da Comissão para a criação de um mecanismo europeu de gestão e preparação para crises migratórias** (*Migration Preparedness and Crisis Blueprint*). Esta recomendação divide o plano de ação em duas fases, sendo a primeira focada na monitorização da migração em tempos normais e a segunda em tempos de crise. Para este efeito, será criada uma rede de apoio à coordenação e decisão dos Estados-Membros.
- **Recomendação sobre cooperação entre os Estados-Membros em relação às operações de resgate realizadas por navios privados** - tem como objetivo principal melhorar a segurança marítima e fomentar a cooperação entre os Estados-Membros de forma a permitir a partilha de informação relevante no que diz respeito as regras da gestão da migração.
- **Orientações da Comissão sobre a implementação das regras da UE sobre a definição e prevenção da facilitação da entrada, trânsito e residência não autorizados.**

Com estas medidas, pretende-se clarificar as responsabilidades de cada Estado-Membro de agilizar processos e aplicar uma abordagem comum. Ora, uma das consequências, espera-se, é tornar menos demorados os procedimentos de asilo, que se prevê passarem a demorar no máximo 12 semanas, assim melhorando o sistema de gestão das migrações e de concessão de asilo europeu.

É importante, porém, referir que estes mecanismos criados pela UE servem, em primeiro lugar, os interesses da própria UE e não os dos refugiados, uma vez que permitem controlar melhor os movimentos das pessoas, como se pode ver pela descrição, mas dão poucas ou nenhuma garantias de respeito pela privacidade dos refugiados, pela sua integração e pelo seu bem-estar nas putativas sociedades de acolhimento. Que apoio psicológico se prevê para os refugiados, por exemplo, que sofreram abusos em situações de guerra? Que preocupação existe com a sua integração na sociedade e a sua aculturação ou, simplesmente, com a necessidade de se lhes garantir uma habitação digna? São perguntas que ficam sem resposta, perante a crescente animosidade em relação aos estrangeiros na Europa.

O direito ao asilo abrange questões políticas, mas também económicas, sociais e culturais, de modo que não pode ser tratado apenas de um ponto de vista burocrático. A uniformização das medidas é compreensível, mas, além de permitir aligeirar processos e retirar um fardo das administrações dos EM, o **novo pacto de migração e asilo** deveria também preocupar-se em garantir condições de vida e dignidade para os refugiados.

Outros regulamentos

Asilo Territorial

A declaração das Nações Unidas sobre asilo territorial de 1967 encontra-se enraizada na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O asilo territorial, como o próprio nome indica, é a concessão por parte de um EM de proteção, ou seja, o Estado permite o acolhimento de qualquer pessoa que se encontre numa situação de requisição de asilo. De acordo com o Artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

“1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países;

2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.”

Por este motivo, o Artigo 1º da Declaração sobre o Asilo Territorial diz que “O asilo concedido por um Estado, no exercício da sua soberania, a pessoas que tenham justificação para invocar o artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, incluindo as pessoas que lutam contra o colonialismo, deverá ser respeitado pelos restantes Estados”.

Acordo de Schengen

Este acordo está intrinsecamente ligado à política de asilo e deve ser compreendido e analisado em paralelo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo que o Acordo de Schengen veio possibilitar a livre circulação das pessoas, veio também estabelecer fronteiras externas da UE (com Estados terceiros).

O Acordo de Schengen foi assinado em 1985 com o objetivo de garantir a livre circulação dos nacionais dos países signatários. Este foi o passo inicial que levou à Convenção de Schengen, firmada em 1990, que passou a integrar a legislação da UE.

Precisamente por fazer referência ao controlo das fronteiras internas, é também importante para o desenvolvimento da política de asilo comum.

“O Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigos 67.º a 89.º do TFUE) é dedicado ao espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ) da UE. Trata-se de um espaço sem fronteiras internas, em que a livre circulação de pessoas é assegurada em conjunto com medidas apropriadas relativas aos controlos das fronteiras externas, ao asilo, à imigração e à prevenção e ao combate da criminalidade. Inclui, por conseguinte:

- políticas de controlos nas fronteiras, asilo e imigração;
- cooperação judiciária em matéria civil;
- cooperação judiciária em matéria penal; e
- cooperação policial.

A maioria das propostas legislativas da UE neste domínio é agora adotada de acordo com o processo legislativo ordinário.

O artigo 12.º do Tratado da União Europeia dá aos parlamentos nacionais dos países da UE oito semanas para examinarem uma dada proposta legislativa à luz do princípio da subsidiariedade. Até ao final dessas oito semanas, não pode ser tomada nenhuma decisão a nível da UE relativamente a essa proposta. No que diz respeito ao ELSJ, uma proposta tem de ser revista sempre que um quarto dos parlamentos nacionais o solicitar (artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2).” (*EUR-Lex – Glossário das Sínteses – Livre circulação de pessoas, asilo e migração*)

O Acordo Schengen põe em evidência uma contradição: por um lado, abre as fronteiras internas aos cidadãos europeus – porque tal é bom em termos sociais, políticos e económicos; por outro lado, fecha as fronteiras externas a terceiros, de modo que o processo de abertura decorrente da construção europeia corre o risco de se transformar num fechamento sobre si mesmo. Talvez o princípio de livre circulação de pessoas por detrás do acordo de Schengen nos devesse forçar a olhar para os refugiados de modo diferente.

Convenção de Dublin

Esta convenção define como a UE concede asilo, quais os critérios para o tornar mais rápido e eficiente, além de uniformizar a aplicação de procedimentos por parte dos EM, o que deixou a UE mais apta a resolver de forma consistente os desafios levantados pelos movimentos de pessoas, quer de imigrantes quer de refugiados.

A Convenção de Dublin, também chamada de Dublin III, criada em 1997 e depois substituída pelo **Regulamento de Dublin** - que já vai na sua 3ª versão -, define como os EM devem gerir os pedidos de asilo, que geralmente são da responsabilidade do país que recebe pela primeira vez o pedido. Um dos grandes objetivos deste Regulamento é evitar o “asylum shopping”, que ocorre, como já foi referido, quando um migrante faz múltiplos pedidos de asilo em diferentes países. Com a entrada do novo pacto de migração, os requerentes de asilo terão a oportunidade de transferir o seu pedido de asilo para o EM onde têm família, onde já trabalharam ou estudaram, assim permitindo uma melhor integração nesse país.

O **Regulamento de Dublin** pretende agilizar o processo de requisição de asilo na UE e implementar as seguintes medidas:

- Os requerentes de asilo devem permanecer no Estado-Membro onde efetuaram o pedido até que exista uma decisão sobre qual o país responsável pelo seu processo;
- Se o requerente de asilo quiser pedir nova avaliação do seu processo, pode fazê-lo e a sua transferência será suspensa;
- As crianças não devem ser separadas da restante família, nem transferidas como acima indicado;
- A detenção deve ocorrer apenas em última instância;
- Todos os requerentes de asilo devem ter direito a uma entrevista;

Direito internacional

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e com o grande número de deslocados gerados pelo conflito, tornou-se evidente a necessidade de legislar sobre direitos fundamentais e, assim, surgiu o direito internacional dos refugiados. Desde então os direitos humanos e em particular os direitos dos refugiados (defendidos em particular lugar pela ONU, Estados, organizações internacionais, ONG e média) não mais voltaram, pelo menos de modo legal, a ser questionados. Infelizmente, não só a sua aplicação é inconsistente de Estado para Estado como, o que é mais preocupante, é por vezes ignorada.

Com os direitos humanos a serem considerados numa perspetiva internacional, surgiram três domínios científicos específicos interrelacionados que os têm estudado e produzido vasta bibliografia, sendo eles (Nações Unidas Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental, 2022):

- Direito internacional dos direitos humanos
- Direito internacional dos refugiados
- Direito internacional humanitário

Também os instrumentos normativos aplicáveis neste âmbito aumentaram de número e com crescente especialização: a Quarta Convenção de Genebra relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra (1949); a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas (1954); a Convenção sobre a Redução da Apatridia (1961); e a Declaração das Nações Unidas sobre a Concessão de Asilo Territorial (1967);

O direito internacional, no que diz respeito aos refugiados, é composto por vários instrumentos e tem vários objetivos. No que se refere aos pedidos de asilo, define quem e em que circunstâncias pode requisitar asilo. Para além disso, procura dar resposta ao problema dos deslocados ambientais, que não estão protegidos pela Convenção de

Genebra, ou seja, não são refugiados em sentido clássico, havendo esforços para que o direito internacional venha, por isso, alargar o conceito de refugiado.

Questões mediáticas, sociais e políticas têm um grande peso no modo como a Convenção de Genebra é interpretada por cada EM, o que faz com que os critérios de concessão de asilo sejam muito variados, donde se sugere a necessidade de aperfeiçoar estes instrumentos.

O **direito internacional** cria mecanismos para que os Estados adotem, no respeito pela Carta dos Direitos Humanos, soluções legislativas e administrativas iguais, ou pelo menos convergentes. Segundo o artigo 33.º da Convenção de Genebra, todos os países devem aplicar o **princípio de “non-refoulement”** – previsto na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, de acordo com o qual “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá (*“n’expulsera ou ne refoulera”*) um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.” Este princípio não poderá ser “invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigoso para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.” (artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, da Convenção de Genebra) (Glossário IOM, 2009). Aplica-se ainda o princípio do **“non-refoulement” indireto**, que significa não devolver o estrangeiro a um país que possa facilitar o seu retorno ao país de origem.

O Direito Internacional Humanitário, em particular, teve grande desenvolvimento nas últimas décadas e tem como objetivo limitar os efeitos dos conflitos armados, razão pela qual é muitas vezes definido como Direito da Guerra ou como Direito dos Conflitos Armados (CICV, 1998). O Direito Internacional Humanitário faz, portanto, parte do Direito Internacional, o qual visa, através de acordos e convenções, reger as relações entre os Estados nacionais, fazendo com que estes estejam sujeitos a determinadas obrigações legais. Estas preocupações estendem-se igualmente à proteção dos refugiados, que são frequentemente vítimas de conflitos armados e de perseguições.

Carta Internacional dos Direitos Humanos

A Carta Internacional dos Direitos Humanos, adotada em dezembro de 1948, reconhece a dignidade e os direitos iguais de todos os seres humanos. Segundo o artigo 1.º, “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.”

Este documento é constituído por três elementos, sendo eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Económicos e Sociais e o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos.

- **A Declaração Universal dos Direitos Humanos** define os direitos humanos básicos.
- **O Pacto Internacional dos Direitos Económicos e Sociais** prevê que todos os povos têm liberdade para decidir qual o seu estatuto político e o seu desenvolvimento económico, social e cultural.

Segundo o Artigo 1.º deste instrumento de direito internacional,

“1 - Todos os povos têm o direito a dispor deles mesmos. Em virtude deste direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e asseguram livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural.

2 - Para atingir os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e dos seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que decorrem da cooperação económica internacional, fundada sobre o princípio do interesse mútuo e do direito internacional. Em nenhum caso poderá um povo ser privado dos seus meios de subsistência.

3 - Os Estados Partes no presente Pacto, incluindo aqueles que têm responsabilidade pela administração dos territórios não autónomos e territórios sob tutela, devem promover a realização do direito dos povos a disporem deles mesmos e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.”

- **O Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos**, adotado pelas Nações Unidas em 1966 e assinado por Portugal em 1976, prevê o direito à

autodeterminação dos povos e a garantia do acesso à justiça e à participação política dos cidadãos.

Segundo o Artigo 1º, “Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento económico, social e cultural. Para atingirem os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que derivam da cooperação económica internacional baseada no princípio de benefício recíproco, assim como do direito internacional. Em caso algum poderá privar-se um povo dos seus próprios meios de subsistência. Os Estados-Signatários no presente Pacto, incluindo os que têm a responsabilidade de administrar territórios não autónomos e territórios em fideicomisso, promoverão o exercício do direito à autodeterminação e respeitarão este direito em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.”

Os tratados internacionais e proteções legais dos refugiados surgem no seguimento das atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial. Os nazis recorreram à retirada de direitos políticos e de cidadania aos judeus de modo a facilitar o seu extermínio (United States Holocaust Memorial Museum, 2021). Ora, é importante ter presente esta conjuntura histórica quando consideramos os migrantes que chegam às fronteiras dos Estados nacionais da UE, até porque muitos, quer por causa das circunstâncias em que fugiram, quer por causa das vicissitudes por que passaram ao longo das suas viagens, não possuem quaisquer documentos legais, têm um precário estatuto legal no país de acolhimento e não podem voltar, sob risco de morte, ao país de origem, o que os deixa vulneráveis a abusos e exploração.

Hannah Arendt, em “As Origens do Totalitarismo” (2016, pp. 393-394), sobre a perda de estatuto político pelos refugiados, refere:

“A privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz. Algo mais fundamental do que a liberdade e a justiça, que são os direitos do cidadão, está em jogo quando deixa de ser natural que um homem pertença à comunidade em que nasceu, e quando o não pertencer a ela não é um ato da sua livre escolha, ou quando está numa situação em que, a não ser que cometa um crime, receberá um tratamento independente do que ele faça ou deixe de fazer. Esse extremo,

e nada mais, é a situação dos que são privados dos seus direitos humanos. São privados não do seu direito à liberdade, mas do direito à ação; não do direito de pensarem o que quiserem, mas do direito de opinarem. Privilégios (em alguns casos), injustiças (na maioria das vezes), bênçãos ou ruínas ser-lhes-ão dados ao sabor do acaso e sem qualquer relação com o que fazem, fizeram ou venham a fazer.

Só conseguimos perceber a existência de um direito de ter direitos (e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões) e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global. O problema é que essa calamidade surgiu não de alguma falta de civilização, atraso ou simples tirania; mas, pelo contrário, que é irreparável porque já não há qualquer lugar <<incivilizado>> na Terra, pois, queiramos ou não, já começamos realmente a viver num mundo único. Só com uma humanidade completamente organizada, a perda do lar e da condição política de um homem pode equivaler à sua expulsão da Humanidade.”

Em 2015, de acordo com o ACNUR (2020), cerca de um milhão de migrantes procurou asilo na UE. Devido a este fluxo migratório e ao facto dos EM não serem capazes de dar resposta aos pedidos de asilo de maneira uniforme, a UE tomou a decisão de assinar, a 16 de março de 2016, um acordo com a Turquia, país de acolhimento para 3,9 milhões de migrantes e refugiados, sendo 90% deles sírios.

A UE decidiu fornecer ajuda financeira à Turquia no valor inicial de 3 mil milhões de euros – sendo o valor total do acordo de 6 mil milhões de euros – o que pareceu ser na altura a solução ideal para a UE, que não chegava a consenso em relação ao acolhimento de migrantes e refugiados nos seus EM, ao mesmo tempo que era um acordo financeiramente vantajoso para a Turquia. Quanto aos refugiados, não devem ter olhado para esta como a melhor solução, pois um grande número continuou, apesar dos obstáculos acrescidos, a tentar chegar à Europa. Mais, este acordo considerava a Turquia um país seguro para acolher quem procurava asilo, embora houvesse abundantes provas de que não era assim – por exemplo, a Turquia fechou fronteiras interditando o acesso dos sírios que fugiam da guerra civil, obrigando muitos deles a voltarem para a zona de guerra ou a passar ilegalmente a fronteira através de traficantes (cf. Human Rights Watch – Turkey: Syrians pushed back at the

border, 2015). De referir que obrigar as pessoas deslocadas a retornar ao seu país de origem, se este estiver em guerra, é quebrar a regra de *non-refoulement*, ou seja, trata-se de uma violação dos tratados internacionais e do direito da UE.

Este acordo acabou por se tornar naquilo que ameaçava ser: uma violação dos direitos humanos de milhões de migrantes e refugiados que, ao procurarem asilo, foram usados como moeda de troca. Dito de outro modo, a Turquia e UE procuraram defender em primeiro lugar os seus interesses de curto prazo, alegando ser um problema para a sua segurança interna e deixando para segundo plano, no processo, os direitos humanos e a segurança das pessoas. Assim, ao fim cinco anos, não há uma melhoria da situação e muito menos uma resolução do problema.

Convenção internacional dos direitos da criança

De acordo com as Nações Unidas (Relatório Tendências Globais – 2020), existem cerca de 80 milhões de refugiados no mundo e estima-se que, de entre estes, 30 a 34 milhões são crianças.

Neste contexto, importa referir que alguns migrantes viajam acompanhados de membros da família ou desejam deslocar-se para um EM onde já tenham familiares a residir. Segundo a OCDE, 41% dos migrantes com residência permanente nos países da organização inserem-se nesta categoria de **migração familiar** (Migration Data Portal, 2021), razão pela qual temos de abordar também o conceito de **reunião familiar**, que é o direito dos migrantes entrarem em determinado país por nele já se encontrar um parente.

O tratado internacional dos direitos da criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU, encontra-se em vigor desde 1990 e tem como objetivo principal garantir a proteção de menores de 18 anos contra a exploração, prostituição e pornografia infantil, bem como contra a exploração económica ou outras ações que prejudiquem e ponham em causa o direito à educação e ao desenvolvimento pessoal da criança. Por isso, este tratado é um

instrumento essencial no que diz respeito a crianças refugiadas, as quais, como dissemos antes, representavam em 2020 quase metade do número de refugiados no mundo (ACNUR, 2020). Este tratado prevê, enfim, que, para poder ser eficaz, deve ser adotado e implementado de maneira uniforme e global. De acordo com a ACNUR, 2020: “O impacto devastador que o deslocamento tem na vida das crianças também se reflete em sua vida escolar. Crianças refugiadas têm o seu acesso a educação comprometido e, segundo estudos, 48% das crianças refugiadas em idade escolar estão fora da escola. A educação é um direito humano fundamental, e para as crianças refugiadas significa também a chance de recomeçar suas vidas”.

Desde a criação do Estatuto dos Refugiados ao novo Pacto de Migração e Asilo, passando pela Carta Internacional dos Direitos Humanos e pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, até à Convenção de Dublin e ao Acordo Schengen, houve uma redefinição de conceitos, diretivas e regulamentos. Ora, tudo indica que, ao longo dos anos, o direito ao asilo parece ter-se tornado, legalmente pelo menos, cada vez mais uma certeza. Porém, a sua aplicabilidade e a sua uniformização estão longe de serem as ideais.

Capítulo II

Emigração, Economia e Demografia

Por vezes, e como iremos comprovar mais à frente, a imigração é vista como um problema económico, quando se sugere que os estrangeiros roubam empregos, ou como um problema de segurança, quando os migrantes são acusados de serem terroristas, o que justifica, aos olhos de alguns, ignorar obrigações legais. A verdade, porém, é que é relativamente fácil desmontar aqueles dois argumentos e mostrar como, ao invés de serem um problema, os estrangeiros e a imigração podem ser uma oportunidade.

Por exemplo, a imigração pode ajudar a resolver a curva demográfica descendente da UE. Senão, vejamos: de acordo com dados estatísticos do EUROSTAT (2020), a UE tem um crescimento demográfico negativo de 2,5, ou seja, existem mais mortes que nascimentos. Desde 2012 que o crescimento natural é negativo, com exceção do ano de 2014, que teve um valor de 0. Segundo o PORDATA (2021), a taxa de natalidade em Portugal é de 8,2% e tem vindo a descer desde que, nos anos 60 do século passado, chegou aos 24,1%. De acordo com o Observatório das Migrações (julho 2017), a imigração contrapesa os efeitos do envelhecimento demográfico português.

Em países como Malta, Chipre, Polónia e Itália, o número de mortes aumentou 30% entre 2001 e 2020. Outro dado importante é a média de idade das mães quando se dá o primeiro nascimento. Na UE, este número tem vindo a aumentar nos últimos anos, tendo chegado, em 2019, à média de 29,4% (EUROSTAT 2020). São dados como estes que nos ajudam a perceber que a imigração é necessária para reverter a curva descendente demográfica de determinados EM, Portugal em particular, pelo menos se se quiser manter o modelo de desenvolvimento económico atual, que assenta em crescimento contínuo, o que, no contexto das alterações climáticas, apresenta claros limites.

Além do mais, é importante acrescentar que a esperança de vida na UE é alta, uma média de 81 anos (EUROSTAT, 2020), e, embora tenha decrescido nos últimos

anos, uma população tão envelhecida pode levantar problemas em termos de sustentabilidade dos atuais modelos de pensões.

Ou seja, neste contexto, uma maneira de reverter a curva demográfica descendente é através da imigração. Sem esta, em 2019 a Europa teria menos meio milhão de habitantes (European Commission – Statistics on Migration in Europe, 2021)

Inicialmente, alguns governos de Estados da UE receberam refugiados, em particular a Alemanha, embora os imperativos humanitários pesassem menos nessa decisão, a julgar pelas afirmações das organizações patronais que pressionaram Merkel a abrir fronteiras (REUTERS, 2015) do que a oportunidade de permitir a entrada de mão-de-obra barata (uma interpretação confirmada pelas decisões do governo alemão nos anos seguintes quando os custos políticos de aceitar refugiados se tornaram demasiado elevados). Assim, à medida que entravam cada vez mais estrangeiros no país (Pew Research Centre, 2016), não obstante os imigrantes fazerem em geral trabalhos que os nacionais não estão dispostos a fazer e portanto não haver uma competição direta, a extrema-direita na Alemanha aproveitou para considerar o grande fluxo de pessoas como uma ameaça à manutenção dos postos de trabalho dos alemães (só depois os pintou como potenciais terroristas) (IZA World of Labour, 2014). Em simultâneo, uma vez que este fluxo humano atravessava as suas fronteiras, Viktor Orbán, primeiro-ministro húngaro, fez dos migrantes um inimigo externo que atacava o país, sugerindo existir uma crise de segurança. Amedrontando a opinião pública nacional, apresentou-se como o único capaz de resolver o problema, tendo acabado por recolher uma maioria eleitoral. Não é de estranhar que, em 2015, Orbán tenha rejeitado a proposta de acolhimento de refugiados do Médio Oriente e de África e que, inclusive, tenha ordenado a construção de uma vedação na fronteira com a Sérvia, de modo a impedir a entrada de migrantes na EU (rfi, 2019).

Segundo a MIPEX (2020), uma ferramenta que analisa as políticas de integração dos migrantes e indica o índice de integração, Portugal tem uma pontuação de 80 em 100, assim está nos 10 primeiros de entre os 52 países analisados. Naturalmente, a

maneira como os países criam e implementam políticas de integração tem um impacto direto nos migrantes, mas também no modo como estes se sentem no país de acolhimento e, conseqüentemente, na forma como se integram e participam na economia, o que, em última análise, contribui para um olhar mais favorável da opinião pública sobre os migrantes e refugiados. Por isso um país com mais e melhores políticas de integração é também um país mais aberto, onde existem menos preconceitos e a percepção pública existente é mais positiva, sendo ainda um país no qual o contributo económico dos estrangeiros é mais acentuado. Por exemplo, em 2019, de acordo com um relatório do Observatório de Migrações (Indicadores de Integração de Imigrantes – Relatório Estatístico Anual 2020), a contribuição líquida dos imigrantes para a segurança social em Portugal foi de 884 milhões de euros. Além disso, no que diz respeito à integração de imigrantes, em 2020, 13 mil estrangeiros aprenderam português (Indicadores de Integração de Imigrantes – Relatório Estatístico Anual 2020). Já em países onde as medidas de integração são baixas, a percepção dos estrangeiros é negativa: por exemplo, a Polónia tem uma pontuação de 40/100, a Eslováquia de 39/100 e a Hungria de 43/100 (Indicadores de Integração de Imigrantes – Relatório Estatístico Anual 2020). É claro que outras questões determinam o olhar da opinião pública sobre os refugiados, mas frequentemente essa percepção negativa antecede a entrada de estrangeiros no país: por exemplo, de acordo com o WorldData info (2020), a Polónia teve em 2020 uma taxa de aceitação de requerentes de asilo de 7,7% (WorldData info, 2020a), quando, no mesmo ano, ao lado, a Alemanha teve uma taxa de aceitação de 74,4% (WorldData info, 2020b), e Portugal de 58.6% (WorldData info, 2020c).

Desde agosto de 2021 que o governo bielorrusso, como arma contra as sanções impostas pela UE ao seu regime, atraiu migrantes ao país e encaminhou-os para a fronteira da Polónia, que, em resposta, lhes barrou a entrada e os obrigou a regressar ao território bielorrusso (BBC News, 2021). O governo polaco destacou milhares de tropas para a zona fronteiriça e construiu uma vedação de arame farpado (Mundo ao Minuto, 2021). Já a Alemanha ofereceu apoio militar à Polónia para “combater” o número crescente de migrantes na fronteira (DW, 2021b). Embora em graus diferentes, estamos

perante claras violações dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados por parte dos três atores referidos.

Aqui chegados, é importante fazer uma ressalva: mesmo que os refugiados não contribuíssem decisivamente para a economia e fossem um fardo para as sociedades de acolhimento, tal não significa que cessaria a necessidade de cumprir os tratados internacionais e que o dever moral de ajudar pessoas em situação de emergência humanitária deixaria de existir. Dito de outro modo, pode ser de interesse próprio ajudar migrantes e refugiados, mas isso não deve excluir a ajuda desinteressada.

Capítulo III

Globalização

Globalização – “fenômeno de intercâmbio cultural, social e político entre diferentes povos e comunidades, decorrente do desenvolvimento de uma economia de escala planetária”. (PRIBERAM 2021b)

A globalização implicou ao longo das últimas décadas uma maior circulação de pessoas e de capital, um aumento de empregos industriais em certas zonas do globo e um crescimento económico. No entanto, em simultâneo, levou a perdas de emprego em indústrias noutras zonas e, por via das fugas de capitais para paraísos fiscais, a um aumento geral das desigualdades (News European Parliament, 2019). Além disso, como prova a pandemia em 2020 e 2021, um vírus pode movimentar-se livremente e uma doença espalhar-se muito rapidamente.

Mais, embora o fenómeno da globalização anteceda o da internet, esta acabou por amplificar os efeitos daquela e acrescentou-lhe cambiantes novos: por exemplo, com a internet, os conceitos de distância temporal e espacial perdem os seus significados e, num primeiro momento, quebram-se fronteiras. Contudo, nos últimos anos, por via das redes sociais, os indivíduos começaram a agrupar-se em subgrupos políticos, sociais e culturais cada vez mais insulares e propositadamente alheios a experiências distintas, ou seja, muitas pessoas, apesar das ferramentas e das circunstâncias de que dispõem lhes permitirem abrir-se ao mundo, fecham-se deste. Como mencionado por Zygmunt Bauman em *Globalização – As Consequências Humanas* (1999, p. 66), a globalização, mais que uma iniciativa humana, é um conjunto de consequências sobre a humanidade:

“O novo termo refere-se primordialmente aos efeitos globais, notoriamente não pretendidos e imprevistos, e não às iniciativas e empreendimentos globais.”

Afirma ainda o mesmo autor que

“nossas ações podem ter e muitas vezes têm mesmo efeitos globais; mas não, nós não temos nem sabemos bem como obter os meios de planejar e executar ações globalmente.”

Não por acaso, a globalização é sobretudo vista como um fenómeno económico, pois o movimento de capitais e de bens tem primazia sobre a mobilidade de pessoas. Não esqueçamos que o aumento do fluxo de pessoas, normalmente associado ao turismo de massas, tem origem nos países ricos, ou engloba uma parte pequena de indivíduos dos países mais pobres, portanto, se considerarmos a população mundial como um todo, o número de pessoas que passou a poder viajar com menos constrangimentos por causa da globalização é muito pequeno. Ainda assim, além dos impactos económicos do fenómeno da globalização, existem abalos culturais, sociais e políticos que não podem ser ignorados, em particular se se considerar a questão dos refugiados.

Neste contexto, o papel dos média não pode ser subestimado, quer pelo modo como moldam a opinião pública, quer pelo modo como, mesmo que indiretamente, condicionam os decisores políticos. Ora, com o aparecimento das redes sociais e com a utilização dessas mesmas redes sociais como forma de partilhar notícias, tornou-se um desafio aceder, processar e validar informação fidedigna, até porque este processo exige tempo, mas a informação, frequentemente desinformação, espalha-se a uma velocidade vertiginosa (Publico, 2021b). Neste contexto, não é de admirar que migrantes e refugiados sejam confundidos e que sejam propositadamente usados, por alguns atores políticos, como bodes expiatórios de problemas ou contendas de política interna.

Segundo dados do ACNUR (2020), o número de deslocamentos forçados representa 1% da humanidade. No final de 2019, havia mais de 79,5 milhões de pessoas nessa situação. A Segunda Guerra Mundial, por comparação, originou 60 milhões de deslocamentos forçados, o que revela o aumento exponencial de migrações. Acresce que, se continuarmos sem tomar medidas e considerando o aumento dos fenómenos climatéricos extremos provocados pelas alterações climáticas, estes números tenderão a aumentar. Com o aumento de deslocamentos forçados, aumentou também a dificuldade de garantir o seu regresso ao país de origem. Se em 1990 cerca de 1,5 milhões dessas pessoas tornava a casa, hoje o número baixa para 390 mil (ACNUR,

2020). Ora, se analisarmos o discurso existente nos anos 90 do século passado sobre a situação dos refugiados e das migrações no geral, percebemos que as soluções tardam a ser implementadas.

De acordo com a ACNUR (*A Situação dos Refugiados no Mundo: Em busca de Soluções*, 1995): “Sentimentos semelhantes têm sido expressos pelos países mais direta e gravemente afetados pelo problema da deslocação em massa de populações - os países menos desenvolvidos que acolhem a vasta maioria dos refugiados do mundo. Muitas destas sociedades são confrontadas com um núcleo de problemas inter-relacionados que têm vindo a piorar acentuadamente - economias estagnadas ou em declínio, populações em rápido crescimento, degradação ambiental, aumento da competitividade em relação aos empregos disponíveis e à posse da terra, níveis de criminalidade crescentes e o aumento de tensões sociais. Nalguns casos estas dificuldades são exacerbadas (pelo menos a curto prazo) por programas de ajustamento estrutural que colocam sérias limitações ao crescimento da despesa pública destinada aos salários e à segurança social.

Compreende-se que os países que se encontram nesta situação e que têm tradicionalmente mantido uma política de porta aberta aos refugiados, comecem agora a pensar se não é já tempo de uma nova abordagem para o problema da migração forçada. Nas palavras de um funcionário de Goma, a cidade zairese para onde centenas de milhares de ruandeses fugiram durante 1994, "os refugiados têm um comportamento cultural e ético diferente. Andar armado e matar são atitudes bastante comuns entre eles, o mesmo se aplica ao roubo e ao desrespeito pela propriedade alheia. A população refugiada sobrecarregou os recursos zairenses, destruiu o ambiente, introduziu uma inflação descontrolada no mercado e abusou da nossa hospitalidade. Queremo-los fora daqui rapidamente”.

Estas afirmações têm 30 anos, mas poderiam ter sido proferidas ontem, porque o número de refugiados cresce em todo o mundo e os esforços para implementar uma abordagem comum na UE continuam a tardar.

Apesar de o lema da União Europeia ser “unidade na diversidade” (Eurocid, 2020) e de vivermos num mundo globalizado e interconectado em que, como mostra a pandemia da Covid-19, as mútuas interdependências são óbvias, temos visto apenas respostas unilaterais por parte da UE à crise migratória e muitos Estados europeus comportam-se como se fosse possível abrir as fronteiras aos bens, aos capitais e a alguns cidadãos - aqueles com meios financeiros ou um determinado passaporte, porque, alegam, isto é política, económica e socialmente vantajoso - enquanto, ao

mesmo tempo, se fecham fronteiras a pessoas fugindo da guerra ou da miséria mais profunda. Fazendo jus aos valores da UE, é necessário respeitar os princípios de unidade, igualdade e solidariedade e encontrar uma abordagem comum para este problema global.

Capítulo IV

Os média e a política de asilo na UE

Os meios de comunicação de massas são um espaço de informação e também de debate político, logo, é natural que a sua intervenção se reflita nas políticas dos governos nacionais e da UE. A seguir, tentaremos perceber de forma mais detalhada como isso sucede.

Para começar, olhámos para o modo como a comunicação social retrata os refugiados e constatámos que os mesmos factos são, consoante o país ou o jornal, relatados de modos muito diversos.

Em baixo, apresentamos títulos de jornais sobre a recusa de Matteo Salvini, em 2018, de deixar entrar nos portos italianos um navio de resgate de uma ONG (uma decisão que está neste momento a ser julgada em tribunal).

Il Giornale: “Salvini sfida l’Ong Lifeline: “Nave pirata, arrestiamo tutti” (Giuseppe De Lorenzo, 2018) (Tradução: “Salvini desafia ONG Lifeline: Navio pirata, prendemos todos”) <https://www.ilgiornale.it/news/cronache/long-recupera-300-migranti-salvini-nuova-grave-violazione-1543497.html>

Niezależna: “Aresztowano statek transportujący migrantów” (redakcja, 2018) (Tradução: “Navio que transportava migrantes foi preso”) <https://niezalezna.pl/229232-aresztowano-statek-migrantow>

Wyborcza: “Włosy do Europy: Podzielmy się odpowiedzialnością za imigrantów” “Włosy: Pokażcie, że jesteście solidarni” (Marta Urzędowska, 2018) (Tradução: “Itália para Europa: Vamos partilhar a responsabilidade dos imigrantes” “Itália: Mostrem que estão solidários”) <https://wyborcza.pl/7,75399,23678867,wlosi-do-europy-podzielmy-sie-odpowiedzialnoscia-za-imigrantow.html>

Deutsche Welle: “Lifeline, aún en el mar: “Itália incumple el derecho internacional” (2018) (Tradução: “Lifeline, ainda no mar: “Itália incumpre o direito internacional”) <https://www.dw.com/es/lifeline-a%C3%BAAn-en-el-mar-italia-incumple-el-derecho-internacional/a-44369932>

Deutsche Welle: “Navio com 239 migrantes ainda sem porto para atracar” (2018) <https://www.dw.com/pt-br/navio-com-239-migrantes-ainda-sem-porto-para-atracar/a-44373730>

Diário de Notícias: “Itália interdita de novo o acesso de ONG aos seus portos” (Lusa, 2018) <https://www.dn.pt/mundo/migrantes-italia-interdita-de-novo-o-acesso-de-ong-aos-seus-portos-9473999.html>

Observador: “Carne humana”. Matteo Salvini proíbe mais um barco de refugiados em Itália “O ministro do Interior italiano, Matteo Salvini, proibiu a entrada de mais um barco com refugiados em portos de Itália. Diz que os migrantes são “carne humana” e manda-os para outros países”. (2018) <https://observador.pt/2018/06/21/carne-humana-matteo-salvini-proibe-mais-um-barco-de-refugiados-em-italia/>

The Guardian: “Italy bars two more refugee ships from ports” “ Matteo Salvini, the leader of the anti-immigrant party the League, wrote on his Facebook page. “These gentlemen know that Italy no longer wants to be complicit in the business of illegal immigration, and therefore will have to look for other ports [not Italian] where to go.” (Christ Stephen, 2018) <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/16/italy-bars-two-more-refugee-ships-from-ports>

The Sun: “NOT EVEN ONE MORE” Italy refuses to let new migrant rescue ship dock as far-right minister vows they’ll “only see Italy on a postcard” (Corey Charlton, 2018) <https://www.thesun.co.uk/news/6602211/italy-refuse-migrant-rescue-ship-dock-mission-lifeline/>

Le Monde: “ <<Lifeline>>: la France accueillera une partie des migrants, mais Macron critique l’ONG” (2018) (Tradução: <<Lifeline>>: A França acolherá parte dos migrantes, mas Macron critica a ONG) https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/26/le-navire-humanitaire-lifeline-accostera-a-malte_5321515_3214.html

Le Fígaro: “Migrants”ce qu’il faut savoir sur le Lifeline bloque au large de Malta” (Aléxis Feertchak, 2018) (Tradução: Migrantes: o que precisa saber sobre o Lifeline encalhado em Malta) <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2018/06/25/01016-20180625ARTFIG00190-crise-des-migrants-ce-qu-il-faut-savoir-sur-le-navire-lifeline-bloque-au-large-de-malte.php>

Se se considerar apenas os títulos, algo que não é completamente absurdo, visto muitas vezes serem apenas os títulos a circular nas redes sociais e muitos leitores nunca chegarem a ler o corpo da notícia, percebe-se imediatamente que o segundo ignora um aspeto essencial da questão, a saber: tratava-se de um navio de uma ONG que tinha salvado pessoas em risco de vida no alto mar. Ora, é muito diferente ser um navio de salvamento de pessoas em risco ou um navio fazendo tráfico de pessoas como, de certa forma, se pode inferir pelo título, o que aliás é mesmo afirmado no primeiro, pois fala em “navio pirata”. No quarto texto, produzido por um meio de comunicação social alemão, a questão é enquadrada de forma clara como uma falha do governo italiano em cumprir as suas obrigações legais, o que não acontece com mais nenhum. O penúltimo é francês e enquadra a questão do ponto de vista nacional, realçando o que o presidente do país tem a dizer sobre o tema. Quanto aos dois jornais ingleses, um realça que foi proibida a entrada de navios com refugiados, enquanto o outro se foca na perspetiva do ministro do Interior italiano e o que este tem a dizer, com ênfases diferentes que podem, naturalmente, levar a dois olhares distintos sobre o tema. O último título sugere que vai dar ao leitor toda a informação necessária – nesse sentido é o que menos condiciona a opinião do leitor. No terceiro, polaco, e no penúltimo, francês, realça-se a partilha de responsabilidades pela questão a nível europeu, de modo que, embora seja uma questão relevante, o foco deixa de estar nas vítimas e passa para os países de acolhimento. Ao longo de todos estes títulos, usam-se os termos “migrantes”, “emigrantes” e “refugiados”

para referir as mesmas pessoas, o que condiciona o modo como se encara o problema, pois “refugiado” tende a ter um peso mais positivo do que “emigrante” ou “migrante”. Em resumo, como se pode ver os mesmos factos podem ser resumidos e noticiados de modos muito diferentes.

É importante, ainda, quando se olha para o impacto das notícias na opinião pública, ter em conta algo mais difícil de analisar, isto é, a ausência de notícias. Por exemplo, é muito difícil, senão mesmo impossível, encontrar notícias sobre este evento em jornais húngaros. Já na Polónia, o evento surge noticiado em jornais conotados com a esquerda, e está ausente de jornais mais associados à direita e ao centro-direita (como a Gazeta Polska e a Telewizja Polska).

Mais recentemente, em maio de 2021, cerca de 8 000 refugiados chegaram à zona de Ceuta, sendo que destes 4 000 foram quase de imediato forçados pelo governo espanhol a voltar para Marrocos. Eis alguns títulos de jornais:

Il Giornale: “L’invasione dal Marocco: cosa sta succedendo in Spagna. Spunta la “vendetta”” (Luca Sablone, 2021) (Tradução: A invasão a Marrocos: o que está a acontecer em Espanha. Verifique a vingança)
<https://www.ilgiornale.it/news/mondo/linvasione-marocco-cosa-sta-succedendo-spagna-spunta-1947766.html>

Deutsche Welle: “Espanha: Ceuta, última parada para os refugiados” (2021)
<https://www.dw.com/es/espa%C3%B1a-ceuta-%C3%BAltima-parada-para-los-refugiados/av-58772455>

Diário de Notícias: “Exército espanhol trava entrada de migrantes em Ceuta” (2021)
<https://sicnoticias.pt/especiais/crise-migratoria/2021-05-18-Exercito-espanhol-trava-entrada-de-migrantes-em-Ceuta-1c1a69ae>

Observador: “Mais de 150 migrantes tentam entrar ilegalmente em Melilla” (Agência Lusa, 2021) <https://observador.pt/2021/06/15/mais-de-150-migrantes-tentam-entrar-ilegalmente-em-melilla/>

The Guardian: “Hundreds of child migrants crammed into warehouses in Ceuta” (Ashifa Kassam, 2021) <https://www.theguardian.com/world/2021/may/23/hundreds-of-child-migrants-in-ceuta>

Le Figaro: “Espagne: au moins 200 migrants ont pénétré dan l’enclave de Melilla”(2021)

Analisemos então os títulos acabados de referir: no primeiro, fala-se em invasão, sugerindo tratar-se de um exército ou pelo menos de uma ação hostil. O segundo reafirma essa percepção ao pôr em pé de igualdade o exército e migrantes desarmados que tentam entrar em Ceuta. O terceiro realça a ilegalidade da ação das pessoas que passam a fronteira. Quanto ao jornal inglês, escolheu falar das crianças que acabaram por ir parar a armazéns sobrelotados. O título alemão é factual, e o francês sugere, também, uma invasão. E, de novo, os termos usados para se referirem a estas pessoas são muito diferentes e vão desde “migrantes”, “crianças migrantes” até “refugiados”.

Um estudo feito pela ACNUR, em 2015, *“Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries”*, conclui que o Reino Unido é o país onde este tema é noticiado de forma mais negativa:

“There are wide variations in how the press in different countries report on asylum and immigration. Sweden was the country whose press system was the most positive towards refugees and migrants. Despite significant representation for the far-right Swedish Democrats and a low proportion of NGO sources, it featured a preponderance of humanitarian themes, few examples where refugees and migrants were framed as a threat, and strong advocacy of a more liberal and humane EU asylum and immigration policy. In contrast, coverage in the United Kingdom was the most negative. Despite the presence of newspapers such as the Guardian and Daily Mirror, both of which were sympathetic to refugees, the right-wing press in the United Kingdom expressed a hostility towards refugees and migrants which was unique. Whilst newspapers in all countries featured antirefugee and anti-migrant perspectives, what distinguished the right of centre press in the UK was the degree to which that section of the press campaigned aggressively

against refugees and migrants. This could be seen in the preponderance of negative frames and the editorialising in favour of Fortress Europe approaches.”

O estudo conclui também que, enquanto a cobertura mediática deste assunto é bastante homogénea em alguns países, noutras é muito diversificada. Por outro lado, não existem muitos países a noticiar os benefícios gerados pelos refugiados e as poucas notícias que o fazem provêm, normalmente, da Alemanha e da Suécia.

Assim, não é de estranhar que um estudo partilhado pelo Pew Research Centre, de 2016, tenha mostrado que é elevada a percentagem de europeus convencidos de que os ataques terroristas têm hipóteses de aumentar com a entrada de refugiados. Por exemplo, na Hungria, 76% dos cidadãos tem esta opinião, na Polónia, 71%. Já em Espanha essa percentagem desce para 40%. No geral, 50% dos europeus acham que o terrorismo tem probabilidades de aumentar por causa da entrada de refugiados na UE, o que, como já referimos antes, é completamente infundamentado.

De acordo com um relatório da Europol Te-Sat Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (Europol - EU Terrorism Situation & Trend Report, 2021), estima-se que 5000 europeus tenham aderido a organizações terroristas (referente ao período 2011-2015) Outro dado importante é que em 2019 (incluindo dados referentes ao Reino Unido) houve na UE 110 ataques terroristas, dos quais 21 foram associados a grupos jihadistas, enquanto 57 foram de origem nacionalista separatista. Segundo outro relatório da Europol – European Union Terrorism Situation and Trend Report, 2018 (Te-Sat2018) – a maior parte dos ataques terroristas jihadistas são cometidos por grupos de locais radicalizados nos seus países de residência que ou nasceram na UE ou viveram a maior parte das suas vidas num país da UE. Aliás, como já foi referido anteriormente, em 2019, mais de 70% das detenções relacionadas com o terrorismo jihadista eram de nacionais do país europeu e não de um país terceiro. Isto contradiz a perceção de que os refugiados são terroristas. Não obstante, segundo o mesmo relatório, muitos discursos políticos e grandes segmentos da opinião pública ignoram estes factos.

Existe ainda a ideia de que as migrações geram crime organizado. Ora, neste processo, as vítimas, aquelas pessoas que são traficadas e muitas vezes morrem na viagem, são ignoradas ou muitas vezes tratadas como criminosos. Todos os anos cerca de 55 000 migrantes são traficados para a Europa, gerando mais de 150 milhões de euros para o crime organizado (UNODC – Transnational organized crime factsheet, 2010) razão pela qual é urgente implementar medidas para proteger as vítimas, os refugiados e os migrantes, as quais são vistas como um passo essencial para combater atividades ilegais.

As perceções erradas da opinião pública mostram a importância da comunicação e da informação a moldar olhares sobre o mundo, pois se os números dizem uma coisa e as pessoas pensam outra, então há uma clara falha dos média. Neste contexto, a decisão da Hungria de erguer um muro contra os refugiados (Euronews, 2017) parecerá a muitas pessoas, mesmo noutros países, como algo razoável, incentivando outros governos a adotarem medidas semelhantes, assim desperdiçando recursos e permitindo, quando não causando, mais problemas humanitários. É necessário alertar para o impacto negativo que isto tem em cada EM, mas também para o modo como mina os princípios e valores sobre os quais assenta a UE.

Conclusão

As crises migratórias, incluindo a deslocação de refugiados, são um problema social, político e económico de carácter global, que só podem ser geridas com sucesso numa escala muito ampla. Contudo, os Estados-Membros da União Europeia não encontraram nos últimos anos, não obstante ser um objetivo declarado destes países, uma abordagem comum para este problema e têm em grande medida tentado solucionar as dificuldades individualmente. A razão óbvia para isto são as visões diferentes dos governos da UE - nalguns casos completamente opostas - sobre refugiados e migrantes.

É frequente confundir-se, no debate entre estas visões em conflito, refugiados com outros tipos de migrantes. Mas esclarecer os conceitos não tem ajudado a aproximar as posições dos governos e a implementar uma política de asilo comum, uniforme e consistente em toda a União Europeia, o que sugere que a confusão de conceitos não é involuntária mas intencional. Ora, isto tem deixado a UE aquém das suas obrigações legais internacionais e nem sempre capaz de proteger os direitos fundamentais de seres humanos perseguidos, em risco de vida e particularmente vulneráveis, o que é ainda mais grave porque, como pudemos verificar ao longo deste trabalho, a UE está na origem de algumas das crises migratórias.

A criação das Comunidades Europeias, antecessoras da atual União Europeia, é contemporânea da aprovação pelas Nações Unidas do estatuto internacional dos refugiados (década de 50 do século passado), tendo sido ambas fruto do desejo de unificar uma Europa enfraquecida pela Segunda Guerra Mundial e de responder aos problemas da deslocação em massa de populações por causa desse conflito. Depois disso, os sucessivos tratados europeus e muitos instrumentos de direito derivado das instituições europeias estabeleceram regras aplicáveis aos imigrantes e refugiados, designadamente em matéria de asilo. Ora, muitos cidadãos europeus sentem-se distantes desses tratados e instrumentos reguladores, uma vez que há muito não são diretamente afetados por guerras. Além disso, muitos julgam que cumprir obrigações internacionais ou europeias em relação aos imigrantes e refugiados prejudica a sua

situação económica, porque algumas forças políticas lhes apresentam aqueles como competidores por recursos escassos. Ou seja, não só o direito em vigor (suporte de políticas abertas e altruístas) aparenta ser uma coisa distante e irrelevante para muitos, como respeitá-lo, acreditam infundadamente alguns, os lesa economicamente.

É importante, além do mais, considerar que em particular e denominada crise dos refugiados de 2015 teve lugar em simultâneo com o aumento do terrorismo islâmico. Ora, não obstante a maior parte dos ataques terroristas ter sido levada a cabo por cidadãos nascidos na Europa e que nela foram “radicalizados”, os migrantes vindos de países de maioria muçulmana, alguns deles refugiados, foram apresentados como um risco para a segurança interna, uma vez que certas forças políticas perceberam que, ao fomentarem o medo em relação ao estrangeiro e ao islão, podiam angariar mais votos.

Assim, chegámos a um cruzamento artificial no debate em que cumprir tratados e obrigações legais é apresentado como equivalendo a abdicar de segurança interna e de bem-estar económico. Ora, não é possível explicar isto sem considerar a paisagem mediática atual, sejam os média tradicionais ou as redes sociais, onde a discussão racional e informada dá lugar com frequência à manipulação e à propaganda, umas vezes de forma irresponsável, ainda que bem-intencionada, outras vezes como estratégia cínica para conseguir votos, o que, enfim, explica as posições antagónicas de alguns EM da UE em relação aos refugiados e as dificuldades que têm em definir uma política comum para esta questão.

No entanto, os fluxos migratórios não param e é quase impossível os EM resolverem de forma unilateral os problemas existentes, pelo que a pressão para se encontrar uma solução conjunta da UE tem aumentado. Neste contexto, é essencial que os EM aceitem as suas responsabilidades e sejam efetivamente penalizados se não cooperam eficazmente uns com os outros no respeito pelo direito em vigor (e sem prejuízo do permanente aprimoramento deste). É também importante não se encarar este problema como sendo algo externo à UE, ou que pode ser contido fora dela, pois

não só isso não é possível como, sobretudo, deixa a UE mais longe de cumprir um dos seus objetivos fundamentais: promover a paz na Europa e no mundo.

Por fim, é fundamental pugnar por que o debate público seja feito com base em factos, sendo nesse sentido indispensável combater a desinformação, a manipulação e a propaganda. Citando a presidente da Comissão Europeia, Ursula Von Der Leyen: “O futuro será aquilo que fizermos dele. E a Europa será o que quisermos que seja.” (09/2020). Antes, porém, é importante perceber o que somos, porque, se não o fizermos, nunca saberemos o que queremos ser.

Bibliografia

ABDO, Cláudio; CABECINHAS, Rosa; BRITES, Maria José – *Crise migratória na Europa: os média e a construção da imagem dos refugiados*. [Em linha]. Minho. [Consult. 2 Out. 2020]. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/60259>

ACNUR - *A Situação dos Refugiados no Mundo: Em busca de Soluções*. [Em linha]. Lisboa [Consult. 10 Fev. 2021]. Disponível em http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/indice.html

ACNUR – Declaração ONU sobre Asilo Territorial [Em linha]. Lisboa [Consult. 15 Set. 2021]. Disponível em https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial

ACNUR, 2020 – Crianças representam cerca de metade do número de refugiados do mundo. [Em linha]. Lisboa [Consult. 10 Nov. 2021]. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2020/10/12/criancas-representam-cerca-de-metade-do-numero-de-refugiados-do-mundo/>

ACNUR, 2021 – Deslocados internos. [Em linha]. [Consult. 2 Out. 2020]. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>

ACNUR, 2021b – A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados foi formalmente adotada, em 28 de julho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. [Em linha]. Lisboa [Consult. 10 Out. 2021]. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>

[ACNUR, 2022 – Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto.](https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/) [Em linha]. Lisboa [Consult. 15 Nov. 2021]. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>

AMARAL, Luciano Fernandes do – *A crise dos refugiados nos media portugueses no século XXI*. [Em linha]. Lisboa [Consult. 26 Mar. 2021]. Disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/9023>

ARIAS, Carlota Sofia Garza – *Refugiados na União Europeia: análise da Política Europeia para os Refugiados*. [Em linha]. Lisboa. Dissertação de mestrado. [Consult. 2 Out. 2020]. Disponível em <https://run.unl.pt/handle/10362/24351>

BAUMAN, Zygmunt – *Globalização: As consequências humanas*. Zahar, 1999. ISBN 9788571104952

BAUMAN, Zygmunt - *Stranges at our door*. Oxford: Polity Press, 2016. ISBN 9781509512171

BBC News, 2021 – Poland border crisis: Migrants teargassed trying to cross from Belarus. [Em linha]. [Consult. 3 Jan. 2021]. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-europe-59302919>

BODIN, Jean Bodin – *Bodin on Sovereignty*. Cambridge University Press, 1992. ISBN 0521342066

CARDOSO, Tiago – A EU e a Turquia e a incongruência na defesa dos direitos dos requerentes de asilo. [Em linha]. Lisboa [Consult. 28 Set. 2021] Disponível em <https://observador.pt/opiniao/a-ue-e-a-turquia-e-a-incongruencia-na-defesa-dos-direitos-dos-requerentes-de-asilo/>

CHETAIL, Vincent – Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. [Em linha]. [Consult. 27 Jul. 2021]. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2147763

CICV, 1998 – O que é o direito internacional humanitário? [Em linha]. [Consult. 27 Out. 2020]. Disponível em <https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/5tndf7.htm>

Comissão Europeia – “New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers”. [Em linha]. [Consult. 31 Jan. 2021] Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#contains

Comissão Europeia – Commission recommendation on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crises related to Migration (Migration Preparedness and Crisis Blueprint) [Em linha]. [Consult. 16 Feb 2021]. Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_an_eu_mechanism_for_preparedness_and_management_of_crises_related_to_migration_migration_preparedness_and_crisis_blueprint_0.pdf

Comissão Europeia – Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de protecção internacional na União. [Em linha]. [Consult. 15 Feb 2021]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0611&from=EN>

Comissão Europeia – Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de dados biométricos para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento Gestão do Asilo e da Migração] e do Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento Reinstalação], da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 [Em linha]. [Consult. 15 Feb 2021]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0614&from=EN>

Comissão Europeia – Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração] [Em linha]. [Consult. 16 Feb 2021]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610&from=EN>

Comissão Europeia – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas. [Em linha]. [Consult. 15 Fev. 2021]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0612&from=EN>

Comissão Europeia – Recomendação relativa à cooperação entre os Estados-Membros no que respeita a operações efetuadas por navios pertencentes ou operados por entidades privadas para efeitos de atividades de busca e salvamento. [Em linha]. [Consult. 16 Fev 2021]. Disponível em <http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1365/oj>

Comissão Europeia, 2019 - Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa. [Em linha]. [Consult. 15 Out. 2021]. Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt#RefugeesinEurope

Comissão Europeia, 2020 – Novo pacto em matéria de migração e asilo. [Em linha]. [Consult. 16 Set 2021]. Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt

Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, 2021 – Cronologia Política de Migração da EU. [Consult. 2 Out. 2021]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/#:~:text=A%20seguinte%20cronologia%20apresenta%2C%20de%20forma%20sint%C3%A9tica%2C%20os,de%20dezembro%20Council%20adopts%20EU%20asylum%20agency%20regulation>

CORVELO, Daniela Oliveira – *Crise dos refugiados: a proposta da União Europeia e o papel de Portugal*. [Em linha]. Ponta Delgada [Consult. 2 Out. 2020]. Disponível em <https://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/5229>

CRUZ, António - *A política de asilo na União Europeia e a sua evolução motivada pela crise migratória*. [Em linha]. [Consult. 2 Abril 2021]. Disponível em <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/27240>

D’ALBIS H.; BOUTANE E.; COULIBALY E.; - “Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a “burden” for Western European countries”. [Em linha].

[Consult. 6 Mar 2021]. Disponível em <https://advances.sciencemag.org/content/4/6/eaag0883>

Diário da República Eletrónico – *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [Em linha]. [Consult. 31 Mar. 2021]. Disponível em <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

DW, 2021 – German politicians urge help for Belarus border migrants. [Em linha]. [Consult. 17 Dez. 2021]. Disponível em <https://www.dw.com/en/german-politicians-urge-help-for-belarus-border-migrants/a-59813201>

DW, 2021b – Mais radical, ultradireita se firma na cena política alemã. [Em linha]. [Consult. 2 Out. 2020]. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/mais-radical-ultradireita-se-consolida-na-paisagem-pol%C3%ADtica-alem%C3%A3/a-59315898>

El Mundo, 2021 – Lukashenko utiliza y lanza a miles de personas a cruzar la frontera com Polonia. [Em linha]. Lisboa [Consult. 26 Out. 2021]. Disponível em <https://www.elmundo.es/internacional/2021/11/08/6189330421efa0b4378b4596.html>

EUNAVFOR MED - Operation IRINI, 2021. [Em linha]. [Consult. 25 Out. 2021]. Disponível em <https://www.operationirini.eu/>

Eurocid, 2020 – Lema da União Europeia 20º Aniversário. [Em linha]. [Consult. 16 Fev 2021]. Disponível em <https://eurocid.mne.gov.pt/eventos/lema-da-uniao-europeia-20o-aniversario>

Euronews, 2017 – Hungria constrói segundo muro para travar entrada de imigrantes. [Em linha]. [Consult. 2 Dez. 2021]. Disponível em <https://pt.euronews.com/2017/04/28/hungria-controi-segundo-muro-para-travar-entrada-de-imigrantes>

European Parliament, 2021 – The newly adopted Danish law L 226 on asylum processing. [Em linha]. [Consult. 12 Out. 2020]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2021-003626_EN.html

EUROPOL, 2021 – EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat). [Em linha]. Lisboa [Consult. 28 Dez. 2021] Disponível em <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>

FALANGOLA, R. – O direito internacional dos refugiados e os ordenamentos jurídicos brasileiro e português, uma análise da efectividade da protecção. [em linha] . [Consult. 20 Mar 2021]. Disponível em https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37199/1/ulfd135727_tese.pdf

FERREIRA, Susana – *Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados.* [Em linha]. Lisboa. [Consult. 2 Abril 2021]. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007

Fundação Francisco Manuel dos Santos – Migrações e sustentabilidade demográfica: Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas. [Em linha]. Lisboa [Consult. 10 Nov. 2021] Disponível em <https://www.ffms.pt/FileDownload/4b3c99cf-f49c-4cd2-8ca4-a1ee7b1a77e8/migracoes-e-sustentabilidade-demografica>

GEORGIU, Myria; CHOULIARAKI, Lilie; ZABOROWSKI, Rafal – *As representações da diversidade nos media e o caso da ‘crise dos refugiados’ na Europa: uma análise transauropeia da imprensa.* [Em linha]. [Consult. 2 Abril 2021]. Disponível em https://www.icnova.fcsh.unl.pt/wp-content/uploads/sites/38/2019/04/ICNOVA_Diversid_Plura_Representacoes.pdf

GOMARASCA, Paolo – *Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética.* [Em linha]. Brasília. [Consult. 2 Out. 2020]. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407052519002.pdf>

Hanna Arendt – *As Origens do Totalitarismo.* Lisboa – Publicações Dom Quixote. 2016. ISBN 978-972-20-2909-4

HUMANS RIGHT WATCH – Turkey: Syrians pushed back at the border (2015). [Em linha]. [Consult. 28 Set. 2021] Disponível em <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>

Hungary Today, 2017 – “The issue of migrants is therefore an issue of identity as well as sovereignty” Hungarian Prime Minister Viktor Orbán’s National Consultation Speech in full. [Em linha]. [Consult. 12 Dez. 2021]. Disponível em <https://hungarytoday.hu/migrants-issue-identity-sovereignty-hungarian-orban-speech-full-20779/>

INFO Migrantes - EU Migration – What’s the plan? - [Em linha]. [Consult. 13 Mar 2021]. Disponível em <https://www.infomigrants.net/en/post/27530/eu-migration-pact-what-s-in-the-plan>

INFO Migrantes – The Dublin Regulation – you questions answered - - [Em linha]. [Consult. 13 Mar 2021]. Disponível em <https://www.infomigrants.net/en/post/25622/the-dublin-regulation-your-questions-answered>

IZA World of Labour, 2014 – Do migrants take the jobs of native workers. Em linha]. [Consult. 31 Jun. 2021]. Disponível em <https://wol.iza.org/articles/do-migrants-take-the-jobs-of-native-workers>

Jornal Oficial da União Europeia - REGULAMENTO (UE) N.º 604/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). [Em linha]. [Consult. 14 Mar 2021]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>

KAUR, Rupi – The Sun and the flowers. Simon and Schuster UK Ltd, 2017. ISBN 9781471165825

MARCHI, Riccardo; BRUNO, Guido - *A extrema-direita europeia perante a crise dos refugiados*. [Em linha]. Lisboa. [Consult. 20 Mar. 2021]. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-91992016000200004&script=sci_arttext&tlng=en

Migration Data Portal, 2021 – Migración familiar. [Em linha]. Lisboa [Consult. 17 Set. 2021]. Disponível em <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/migracion-familiar>

Ministério Público de Portugal - Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. 1976. [em linha] . [Consult. 20 Mar 2021]. Disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_economicos.pdf

Mundo ao Minuto, 2021 – Polónia usa arame farpado e militares na fronteira com Bielorrússia. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2021]. Disponível em <https://www.noticiasao minuto.com/mundo/1868746/polonia-usa-arame-farpado-e-militares-na-fronteira-com-a-bielorrussia>

Nações Unidas Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental, 2022 – Direitos Humanos. [Em linha]. [Consult. 13 Dez. 2021]. Disponível em <https://unric.org/pt/o-que-sao-os-direitos-humanos/>

News European Parliament, 2019 – Globalization’s impact on employment and the EU. [Em linha]. [Consult. 10 Nov. 2021]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20190712STO56968/globalisation-s-impact-on-employment-and-the-eu>

OXFAM International August 2002 - The Great EU Sugar Scam. ISBN 978-1-84814-664-8. [Consult. 2 Out. 2021] Disponível em <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/114623/bp27-great-eu-sugar-scam-010802-en.pdf;jsessionid=F194FAFF56FE6BAEF86F7594B72B888C?sequence=1>

OIM – *Glossário sobre migração*. [Em linha]. Suíça: OIM, 2009. ISBN 1813-2278

OLIVEIRA, Catarina Reis – Observatório das Migrações: Entrada, Acolhimento e Integração de requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal. 2020. ISBN 9789896851088

ONU News, 2021 – Nações Unidas lembram os mortos da Segunda Guerra Mundial. [Em linha]. Lisboa [Consult. 24 Set. 2021]. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2021/05/1750022>

ORISINI, A., & Vicioso, J.R., 2018 – “Los atentados del ISIS en Europa”. Cuadernos de pensamiento político. ISSN 16968441

OXFORD. [Consult. 26 Mar. 2021]. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2147763

Parlamento Europeu - *Política de Asilo*. [Em linha]. [Consult. 31 Mar. 2021]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>

Parlamento Europeu - *Política de Asilo*. [Em linha]. [Consult. 5 Out. 2021]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>

Parlamento Europeu - *Powers and procedures*. [Em linha]. [Consult. 5 Abril 2021]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>

Parlamento Europeu - *The Parliament and the treaties*. [Em linha]. [Consult. 5 Dez. 2021]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>

PEREIRA, Joaquim André Gomes – *Da crise de refugiados na Europa: Uma ameaça à segurança* [Em linha]. Lisboa [Consult. 5 Abril 2021]. Disponível em <http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/15560>

Pew Research Centre, 2016 – Number of Refugees to Europe surges to Record 1.3 million in 2015. [Em linha]. [Consult. 15 Out. 2021]. Disponível em <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>

Pew Research Centre, 2017 – Europe’s growing Muslim population. [Em linha]. [Consult. 16 dez 2021]. Disponível em <https://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>

PHILO, Greg; BRIANT, Emma; DONALD, Pauline – *Bad News for Refugees*. London: Pluto Press, 2013. ISBN 9780745334325

PINTO, Manuel; PEREIRA, SARA; BRITES, Maria José – *Os Media e a crise dos refugiados*. [Em linha]. Minho. [Consult. 5 Abril 2021]. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/287817163_Os_Media_e_a_Crise_dos_Refugiados

PRIBERAM, 2021 – Conceito de Soberania. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. 2008-2021. [Em linha]. [Consult. 20 Março 2021]. Disponível em <https://dicionario.priberam.org/soberania>

PRIBERAM, 2021b – Conceito de Globalização. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. [Em linha]. [Consult. 20 Maio 2021]. Disponível em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/globaliza%C3%A7%C3%A3o>

Publico, 2021 – Desenho das redes sociais fomenta partilha dos conteúdos falsos. [Em linha]. [Consult. 10 Out. 2021]. Disponível em <https://www.publico.pt/2021/03/17/ciencia/noticia/fake-news-desenho-redes-sociais-fomenta-partilhas-conteudos-falsos-1954860>

Publico, 2021b – Os imigrantes são bem-vindos na Europa? A opinião de nativos e imigrantes. [Em linha]. [Consult. 16 Nov 2021]. Disponível em <https://www.publico.pt/2021/02/21/sociedade/noticia/imigrantes-sao-bemvindos-europa-opiniao-nativos-imigrantes-1951363>

REUTERS, 2015 – In aging Germany, refugees seen as tomorrow's skilled workers. [Em linha]. [Consult. 15 Ago. 2021]. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-training-analysis/idUSKCN0RA1E920150910>

Rfi, 2019 – Partido de Viktor Orbán transforma imigrante em “inimigo imaginário” para vencer eleição europeia. [Em linha]. [Consult. 16 Abril 2021]. Disponível em <https://www.rfi.fr/br/europa/20190521-campanha-base-de-propaganda-anti-imigracao-e-fake-news-isola-os-hungaros-da-realidad>

ROSSEAU, Jean-Jacques – The social contract. Penguin Books. ISBN 9780141018881

STEIMEL, Sarah – *Refugees in the news: a representative anecdote of identification /division in refugee media coverage*. [Em linha]. Lincoln [Consult. 2 Out. 2020]. Disponível em <https://digitalcommons.unl.edu/commstudiespapers/30/>

UNHCR Cardiff School of Journalism, Media and Cultural Studies - Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries. 2015. [Em linha]. [Consult. 15 Mar 2021]

UNICEF - Convenção sobre os direitos da criança e protocolos facultativos. 2019. [em linha]. [Consult. 20 Mar 2021]

UNICEF – Convenção sobre os direitos da criança. [Em linha]. [Consult. 24 Set. 2021]. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>

United States Holocaust Memorial Museum, 2021 – Introduction to the Holocaust. [Em linha]. [Consult. 28 Out. 2021]. Disponível em <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/introduction-to-the-holocaust>

UNODC – Transnational organized crime factsheet: Smuggling of migrants , 2010 - The harsh search for a better life [Em linha]. [Consult. 23 Out. 2021] Disponível em https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_migrantsmuggling_EN_Plain.pdf

VLACHOU, Maria (coord.) – *A inclusão de migrantes e refugiados: o papel das organizações culturais*. [Em linha]. [Consult. 5 Abril 2021]. Disponível em <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=E473C1AD-D852-6373-D470B713519BBEF2>

WorldData Info, 2020a – Asylum applications and refugees in Poland. [Em linha]. [Consult. 12 Dez. 2021]. Disponível em <https://www.worlddata.info/europe/poland/asylum.php>

WorldData Info, 2020b – Asylum applications and refugees in Germany. [Em linha]. [Consult. 12 Dez. 2021]. Disponível em <https://www.worlddata.info/europe/germany/asylum.php>

WorldData Info, 2020c – Asylum applications and refugees in Portugal. [Em linha]. [Consult. 12 Dez. 2021]. Disponível em <https://www.worlddata.info/europe/portugal/asylum.php>