

UNIVERSIDADE ABERTA



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt

**O CONCEITO DE REFUGIADO NO DIREITO INTERNACIONAL:
TENDÊNCIAS E DESAFIOS**

Abílio José Marques Pereira Teles

Mestrado em Estudos sobre a Europa

2023

UNIVERSIDADE ABERTA



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt

**O CONCEITO DE REFUGIADO NO DIREITO INTERNACIONAL:
TENDÊNCIAS E DESAFIOS**

Abílio José Marques Pereira Teles

Mestrado em Estudos sobre a Europa

Dissertação orientada pelo Professor Doutor João Carlos Relvão Caetano

Janeiro de 2023

A presente dissertação apenas pode ser utilizada nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso desta dissertação em condições não previstas na licença indicada, deverá contactar o autor, através do Repositório Aberto (Repositório Institucional da Universidade Aberta).



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND



DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho.

Confirmando que não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Universidade Aberta, 16 de janeiro de 2023

Assinatura: _____

Índice

Introdução -----	1
Capítulo I – O conceito de refugiado -----	6
1.1. Algumas Notas Históricas -----	6
1.2 Conceitos Migratórios: Refugiado, Migrante e Asilado -----	8
1.3 Fatores de Migração -----	13
1.4 Legislação: Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados -----	18
1.4.1. Uma análise à Convenção de Genebra de 1951 -----	21
1.4.2. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados -----	26
1.4.3. Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados -----	27
1.4.4 Quadro legal nacional e europeu -----	29
1.4.5. Direitos e Deveres do Refugiado -----	38
Capítulo II – O Refugiado Ambiental -----	41
2.1 O Clima -----	41
2.2. Definição de Refugiado Ambiental -----	45
2.3 O Conceito de Refugiado Ambiental e proteção internacional -----	49
2.3.1 Aceitação pelo Direito Internacional -----	55
2.4 A Convenção de 1951 e os Refugiados ambientais -----	56
2.5 Refugiados Ambientais e o Direito Internacional -----	59
2.6 Atuais propostas de salvaguarda do refugiado ambiental -----	65
2.7 Direito Internacional do Ambiente e suas limitações. O falhanço dos sucessivos acordos -----	69
Capítulo III – Novos tempos, novo conceito de refugiado? -----	78
3.1 A Europa e a atualidade -----	78
3.2 A União Europeia e a integração dos refugiados nas sociedades dos Estados-membros -----	88
3.3 A atualidade do conceito de refugiado -----	96
Conclusões -----	100
Referências bibliográficas -----	109

Resumo

A presente dissertação versa sobre o conceito e o instituto jurídico de refugiado e a pertinência da sua eventual reconfiguração, como resposta a necessidades práticas do tempo presente. A Convenção de Genebra de 1951 estabeleceu a proteção dos refugiados, no rescaldo da 2.^a Guerra Mundial, em que milhões de pessoas foram perseguidas por razões políticas, religiosas ou equivalentes. Ao longo do tempo, muitos pediram, com sucesso, asilo a outros países, com apoio no Direito Internacional. A novidade dos últimos anos é a emergência de pedidos de refúgio por razões ambientais que não estão previstas no Direito Internacional ou no Direito da União Europeia. Neste trabalho, procura-se saber se o Direito em vigor pode ser interpretado de forma mais ampla ou se deve ser revisto para englobar essas situações de vulnerabilidade humana.

A investigação começa com o estudo do conceito de refugiado, tendo em conta a legislação aplicável, e prossegue com a análise e discussão do proposto conceito de refugiado ambiental. Tem-se em conta o que dispõem o Direito Internacional e o Direito da União Europeia e investigam-se as causas que levam à deslocação forçada de pessoas, designadamente as causas de natureza ambiental.

O trabalho faz uso de uma metodologia qualitativa de análise de instrumentos jurídicos na área do Direito dos Refugiados, assim como de trabalhos teóricos e documentos de política, designadamente ambiental.

Conclui-se que é necessário que os Estados reforcem a cooperação internacional para proteger as pessoas obrigadas a deixar os seus países por razões ambientais, mas sem que isso implique uma alteração ao conceito clássico de refugiado.

Palavras-chave: Refugiado; Direito Internacional; Direito da União Europeia; Crise dos refugiados; Refugiado Ambiental

Abstract

The present dissertation deals with the concept and legal definition of refugee and the possibility of its reconfiguration as answer to the present needs. The Geneva Convention of 1951 defined the concept of refugee by the reality of the 2nd World War, when which millions of people were persecuted for political, religious or equivalent reasons. Over time, based on international law, many have successfully applied for asylum based on their refugee status. The novelty of recent years is the emergence of requests for refuge for environmental reasons that are not provided for in International Law or in European Union Law. In this work, we try to find out if the law in force can be interpreted more broadly or if it should be revised to encompass these situations of human vulnerability.

This thesis starts with an analysis of the concept, taking into account the main applicable legislation, and proceeds with the analysis and discussion of the proposed concept of environmental refugee. The provisions of International Law and European Union Law are taken into account and the causes that lead to the forced displacement of people are investigated, namely causes of an environmental nature.

The essay makes use of a qualitative methodology of analysis of legal instruments in the area of Refugee Law, as well as theoretical works and policy documents, namely environmental.

It concludes that it is necessary for States to strengthen international cooperation to protect people forced to leave their countries for environmental reasons, but without this implying a change in the classic concept of refugee.

Keywords: Refugee; International right; European Union law; refugee crisis; Environmental Refugee

Introdução

A presente dissertação, elaborada no âmbito do Mestrado em Estudos sobre a Europa da Universidade Aberta, versa sobre “O Conceito de Refugiado no Direito Internacional: Tendências e Desafios”. Incidindo sobre a evolução do instituto de refugiado, desde que foi acolhido no Direito Internacional até hoje, a investigação procura fazer luz sobre as razões que podem justificar, ou não, a mudança do seu conteúdo e da sua interpretação no plano jurídico e político. Esta é uma questão que vem sendo colocada por vários autores, mormente pelo orientador da presente dissertação (Silva & Caetano, 2017).

Com efeito, os intensos e diversificados movimentos de migrantes forçados à escala global estão a pôr à prova o direito existente nesta matéria¹. A Europa, que alguns entendem ser um garante moral da humanidade, há vários anos que tenta responder a crises de refugiados para as quais ainda não encontrou soluções definitivas apoiadas no Direito (referimo-nos, em particular, à crise de 2015, originada pela chegada abrupta de muitos milhares de refugiados da Síria e de outros países a território europeu, que tão difícil foi regular na União Europeia).

No continente europeu, extremismos e nacionalismos ganham força a reboque da crise humanitária que se tornou evidente para todos no referido ano de 2015 e que, posteriormente, se agravou com a invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022. Uma das razões para a não resolução definitiva do problema é precisamente a falta de um fundamento jurídico claro que obrigue os Estados a acolherem quem reclama refúgio.

Não apenas a Europa está em constante pressão para receber mais indivíduos, como se têm vindo a avolumar crises que motivam a migração em massa de povos, como é o caso, mais recentemente, da população ucraniana.

¹ De realçar que, em 1982, longe da atual configuração de migrações forçadas, de que falaremos adiante com pormenor, Dinstein já defendia que “Although armed conflicts constitute the main cause of forced migrations, the applicable normative framework is plagued by recurrent ambiguities and controversies. In its present form international law does not deal in a systematic fashion with the whole spectrum of the problem of refugees in armed conflict” (Dinstein, 1982, p. 94). Já Claro (2015, pp. 216-217), referindo-se aos deslocados ambientais, conclui que o Direito Internacional atualmente não confere proteção aos “refugiados ambientais” como pessoas em situação de vulnerabilidade e que deveriam ter um estatuto específico.

O conceito de refugiado está em crise porque nunca como na contemporaneidade se assistiu a um movimento tão elevado de migrantes forçados, ou seja, pessoas que são constrangidas a sair dos seus territórios de origem ou de residência para outros. É público e notório que a União Europeia tenta, através de acordos com Estados terceiros, fechar as fronteiras aos refugiados que culturalmente se encontram mais distantes, como é o caso dos sírios, porque são maioritariamente muçulmanos e suspeitos das opiniões públicas nacionais de poderem estar associados a práticas terroristas. Não importa se isso é ou não verdade, mas assim se comportam as opiniões públicas nacionais na Europa condicionando a ação dos Estados. É um exemplo da força da percepção pública sobre o comportamento dos decisores políticos.

Não é apenas o número de migrantes forçados que aumenta em todo o mundo, mas também as razões pelas quais as pessoas se movem, o que coloca pressão sobre o conceito tradicional de refugiado, que foi desenhado com base em pressupostos historicamente situados.

Em suma, o conceito de refugiado está em crise quer pela constante pressão exercida junto dos Estados nacionais por parte de indivíduos que neles querem entrar e permanecer, quer também porque novas formas de migrações forçadas, como é o caso específico dos “refugiados” ambientais, permitem questionar um instituto já de si insuficiente e que começou a ser contestado. Nas palavras de Teresa Cierco (2017, p. 12), “a confusão que se gerou à volta do conceito de refugiado aumentou ao longo dos anos à medida que a prática internacional foi multiplicando os termos e expressões com ele relacionados. Este é hoje um dos grandes problemas com que os refugiados são confrontados”. O conceito de deslocado ambiental (outro nome que, por conveniência, se usa para dar conta do que se passa na realidade) é a principal fonte de dúvidas, por, aparentemente, não caber no conceito tradicional de refugiado.

Urge, por isso, repensar o conceito de refugiado, concretamente a sua aplicação a novas realidades e formas de deslocação forçada, como os chamados refugiados ambientais, analisando fenómenos sociais emergentes, mas também procurando encontrar soluções para uma crise migratória e ambiental que se avoluma, sem dar sinais de abrandar, sendo que ela é um dos desafios mais avassaladores que as lideranças políticas, sociais e económicas em todo o mundo têm de enfrentar no século XXI (Macedo, 2022).

Pretende-se, assim, com a presente dissertação, efetuar um périplo pelos instrumentos de Direito Internacional mais representativos da temática, analisar alguns pontos críticos relativos à atualidade do conceito de refugiado e tentar perceber as possibilidades de este poder incluir outras formas de migração forçada, como é o caso dos “refugiados” ambientais², promovendo-se uma revisão do conceito.

A ONU e, concretamente, o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), têm dado, no plano internacional, grande atenção ao tema dos refugiados. Conforme a designação dado pela ACNUR, na sua página web³, refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ACNUR, 2019).

Trata-se, portanto, de pessoas sujeitas a pressões externas e a perseguição por terceiros, que pode ser violenta, movida por causa da sua nacionalidade, raça, religião ou questões políticas. Nas palavras de Rodrigues (2006, p. 37), os refugiados “não têm rosto, idade, etnia, época e/ ou origem; estes podem provir de qualquer parte do mundo, desde que haja um atentado aos mais elementares Direitos Humanos”. Segundo as Nações Unidas (2002, p. 5), as perseguições aos refugiados são violações dos direitos humanos que “constituem não só uma das principais causas dos êxodos maciços, mas afastam também a opção do repatriamento voluntário enquanto se verificarem. As violações dos direitos das minorias e os conflitos étnicos encontram-se cada vez mais na origem quer dos êxodos maciços, quer das deslocações internas”.

Tendo o conceito de refugiado quase 70 anos, outras formas de migração forçada (porque é disso que se trata e caracteriza os refugiados) entrementes surgiram,

² Ramos (2011, p. 130) conclui que a realidade dos refugiados ambientais é inegável, mas que o Direito Internacional ainda apresenta bastantes lacunas para com novas realidades como a aqui tratada. Nas suas palavras, a Convenção de Genebra de 1951 “não possui um mandato ambiental [apresentando] limitações para lidar com as novas situações jurídicas advindas do reconhecimento de uma nova categoria de refugiados”. A sua conclusão, de que urge pensar em um novo instituto, independente e à margem da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, é aquela que, no presente trabalho, acabaremos por defender.

³ In: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/> (Consultado a 15/08/2022)

assumindo tamanha relevância internacional que levou a que o próprio ACNUR, em 2012, tenha chamado a atenção de que “Additional populations (...) may be less affected by conflict, but live in similarly vulnerable situations without the full protection of their states. They include stateless people, refugees and displaced people in urban areas, and people displaced by natural disasters and environmental factors.” (ACNUR, 2012, p. 2).

Neste documento, fala-se especificamente dos deslocados ambientais que buscam uma forma efetiva de proteção legal internacional, que alguns autores julgam poder encontrar no conceito tradicional de refugiado, ainda que por via de uma redefinição deste.

Os problemas relacionados com a definição do conceito de refugiado não são recentes mas, nos últimos anos⁴, têm atingido maior relevância internacional. Não só não se encontrou solução para o problema dos refugiados em geral, como também o conceito clássico de refugiado e o Direito Internacional, em especial a Convenção de Genebra de 1951, dedicada à temática, parecem não ser suficientes para responder aos novos problemas sociais decorrentes, por exemplo a degradação ambiental, que produzem muitas pessoas deslocadas. Ora, independentemente de se considerar a emergência dos “refugiados ambientais” como uma nova realidade ou parte de uma necessária nova abordagem para problemas antigos, “não se pode negar que o debate atual se desenvolve num cenário de transformações onde o problema se coloca numa escala mais abrangente do que no passado, o que justifica a preocupação de especialistas de todo o mundo em torno do tema” (Ramos, 2011, p. 64). Muitos destes novos fenómenos são consequência da atividade humana e têm-se revelado formas de migração forçada com as quais a comunidade internacional se mostra preocupada, mas sem que nela se encontre um consenso para a sua resolução no plano político e jurídico. Será na procura de respostas a estes problemas interrelacionados que a presente dissertação em boa medida incidirá.

⁴ De destacar os terremotos de 2010 e 2016 que potenciaram um movimento migratório intenso para o Brasil. Aliás, segundo Baeninger (apud Guerra, 2018, p. 170), ainda que não havendo uma explicação objetiva para o fenómeno (surgiram diversas explicações), e havendo anteriormente outros pontos de migração preferenciais, como os EUA, a partir de 2010, “verificou-se um intenso fluxo migratório haitiano para o Brasil”.

Metodologia e fontes utilizadas

Na presente investigação utilizamos uma metodologia essencialmente qualitativa de pesquisa e análise de fontes documentais, como sejam convenções internacionais e outros textos legais em matéria migratória e de direitos humanos, assim como literatura diversa sobre a temática das migrações e dos refugiados, os problemas ambientais regionais e globais e assuntos de política e relações internacionais. Analisamos livros da especialidade, artigos científicos, textos programáticos e políticos de diferentes tipos de organizações políticas, artigos e notícias de órgãos de comunicação social de referência, etc. A recolha documental, que acabou por ser constante durante todo o tempo de investigação, dada a natureza do tema e a ocorrência de novos acontecimentos relevantes, serviu de base para o tratamento de dados. Fazemos uma análise bibliográfica dos principais instrumentos de Direito Internacional em matéria de migrações e refugiados, assim como das demais fontes utilizadas. Concatenando todos os elementos, procura-se contruir um texto que reflita a temática da crise dos refugiados, em especial após o final da II Guerra Mundial, no rescaldo da qual se produziu a Convenção de Genebra de 1951, a definição do conceito de refugiado e as eventuais respostas a dar a novos desafios sociais, mormente o problema dos denominados “refugiados” ambientais. Faz-se também uso de informação estatística sobre os movimentos migratórios internacionais, mas sem que utilizemos métodos quantitativos.

A análise dos dados tem uma dupla natureza, jurídica e política. Por um lado, fazemos a análise de dispositivos jurídicos específicos, essencialmente de fonte internacional e europeia, para o que nos servimos das nossas competências jurídicas de base, mas fazemos também uma análise política e social, visto que os movimentos migratórios têm essa natureza. É nesse sentido que abordamos as causas das migrações internacionais e procuramos refletir sobre a natureza das deslocções massivas de pessoas por razões ambientais e as soluções que devem ser dadas no plano internacional. É de acordo com metodologias qualitativas próprias das ciências jurídicas e sociais que procuramos refletir sobre a eventual pertinência da adoção de um novo enquadramento jurídico internacional para o problema dos refugiados em geral e dos deslocados ambientais em particular.

A presente investigação está dividida em três capítulos, com as respetivas esquematizações e subdivisões.

O primeiro capítulo versa sobre o conceito tradicional de refugiado; o segundo incide sobre o conceito de “refugiado ambiental”, aplicável aos deslocados ambientais; já no terceiro capítulo procura-se fazer uma síntese do que foi estudado antes, abrindo novas pistas e possibilidades de investigação e tentando encontrar soluções ou, pelo menos, procurando fazer luz sobre os problemas contemporâneos relacionados com a problemática dos refugiados.

Capítulo I

O conceito de refugiado

1.1 Algumas notas históricas

Nas palavras de Rodrigues (2006, p. 36), as “questões relativas aos refugiados, aos requerentes de asilo, aos imigrantes e aos deslocados são fenómenos transversais e cíclicos da História da Humanidade. Não são fenómenos passados, nem futuros. São, perpetuamente, fenómenos presentes”. Com efeito, a História está repleta de exemplos de movimentos em massa de pessoas que, por serem ameaçadas seriamente ou sofrerem atos de violência (por motivos religiosos, políticos, de perseguição étnica, etc.), tiveram de fugir das suas terras natais e procurar refúgio noutros locais.

Um dos exemplos paradigmáticos é o do povo judeu que, nas palavras do Papa Francisco, “sofreu tanto na história. Eles [os judeus] foram expulsos e perseguidos”. Acrescenta Francisco: “No século passado vimos tantas brutalidades cometidas contra eles. Estávamos convencidos de que isso tinha terminado, mas agora voltou a prática de perseguir os judeus”⁵. Com efeito, existe uma longa história do povo judeu, com mais de dois milénios, em que este foi vítima de violência e discriminação. Na Idade Média, por exemplo, os judeus foram acusados de estarem na origem de diversas catástrofes⁶. Em Portugal, foram perseguidos no tempo da Inquisição, tendo sido

⁵ [Consultado a 11/05/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.dn.pt/lusa/papa-francisco-denuncia-nova-perseguiçao-a-judeus-11509420.html>

⁶ Pode ler-se em verbete específico sobre o “antisemitismo”: “Na Europa da Idade Média, os judeus eram o bode expiatório, responsabilizados por todas as catástrofes, naturais ou outras, e foram objeto

despojados dos seus pertences, sujeitos a autos de fé, o que levou não apenas à condenação (muitas vezes de morte) e expulsão de muitos, mas também à sua fuga para outros países.

A II Guerra Mundial não só causou um elevado número de vítimas por perseguições de várias ordens, como provocou uma extraordinária movimentação de pessoas, sendo um exemplo paradigmático de criação de refugiados. A ONU (através do ACNUR) e a Convenção de Genebra de 1951 procuraram dar respostas ao problema que se havia verificado. Neste conflito bélico, mais uma vez, os judeus foram perseguidos, assim como também a comunidade cigana. A Alemanha nazi, só por si, exterminou entre 250 mil e 500 mil pessoas (Rosas, 2020). Quase todos os que escaparam da perseguição tornaram-se refugiados.

Aquando do início da elaboração da presente dissertação, o que revela quão volátil é a realidade investigada, os refugiados em consequência da guerra na Síria e os refugiados do Afeganistão, por conta da alteração do regime político neste Estado, eram os casos mais preocupantes da comunidade internacional. Com a invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, temeu-se que o movimento de refugiados daí decorrente tomasse proporções superiores às do movimento dos refugiados da Síria, o qual já se apresentava como uma das maiores catástrofes da história recente, ultrapassando o número de migrantes forçados da II Guerra Mundial (sobre estes últimos números, ver Foulkes, 2014). Em 6 de abril de 2022⁷, Filippo Grandi, Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, referiu, na rede social Twitter, que os refugiados da guerra da Ucrânia eram já, de facto, em número muito significativo constituindo o maior grupo de refugiados desde a II Guerra Mundial. Pois bem, da análise dos dados da UNCHR, verifica-se, à data da conclusão da presente dissertação, que este número é superior ao dos refugiados da Síria. Com efeito, em

de segregação e de perseguição que resultaria frequentemente em expulsão ou morte” (Porto Editora, Infopédia, [Consultado a 14/05/2022]. Disponível na Internet:<URL: [https://www.infopedia.pt/\\$antisemitismo](https://www.infopedia.pt/$antisemitismo)

⁷ [Consultado a 15/05/2022]. Disponível na Internet:<URL: https://twitter.com/FilippoGrandi/status/1500395166624010249?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1500395166624010249%7Ctwgr%5E8a7a50c28ab9ab757cbf652cf67223ee9467fad3%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fpublish.twitter.com%2F%3Fquery%3Dhttps3A2F2Ftwitter.com2FFilippoGrandi2Fstatus2F1500395166624010249widget%3DTweet

11/12/2022, estavam contabilizados 5 512 269⁸ refugiados provindos da Síria, em comparação com 7 832 493⁹ refugiados originários da Ucrânia.

1.2 Conceitos Migratórios: Refugiado, Migrante e Asilado

O conceito de refugiado é, muitas vezes, confundido com o de migrante. Segundo Peixoto (1998, p. 12), “apesar de ser fácil distinguir entre ‘migrante’ e ‘não migrante’, a quantidade de situações ‘mistas’ coloca problemas à definição de conceitos”. Nas palavras do próprio ACNUR (2016), “the terms ‘refugee’ and ‘migrant’ are frequently used interchangeably in media and public discourse”.

Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), migrante é any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person’s legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is (Nações Unidas, 2011¹⁰).

O fenómeno da migração, segundo John Jackson (1991 apud Nolasco, 2016, pp. 11-12), pode ser visto de três perspetivas:

Em primeiro lugar teremos que encarar a migração como [...] uma movimentação através de uma fronteira administrativa bem definida. Em segundo lugar, a migração terá de ser um fenómeno contínuo dentro de um dado limite temporal [...] Terceiro, a migração terá de envolver necessariamente uma transição social bem definida, implicando uma mudança de estatuto ou uma alteração no relacionamento com o meio envolvente, quer físico, quer social.

Quer dizer, migração é o ato de deslocação de pessoas entre diferentes países, territórios ou jurisdições com o carácter de alguma continuidade temporal. Ora, as

⁸ [Consultado a 19/08/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/syria>

⁹ [Consultado a 11/11/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

¹⁰ [Consultado a 12/02/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.un.org/en/global-issues/migration>

migrações podem ser voluntárias ou forçadas. Entre as primeiras, estão grande parte das deslocações por motivos laborais. Entre as segundas, estão tipicamente os movimentos de quem procura refúgio noutro país, ou seja, tecnicamente pessoas refugiadas.

As migrações internacionais dependem de diversas variáveis, a saber: espaço, tempo, sociabilidade e política. Em última instância, nas palavras de Cierco (2017, p. 12), existe sempre o “exercício do direito de soberania de controlar quem pode entrar, permanecer e pertencer ao Estado-nação”. Por outras palavras, as migrações internacionais são um processo social específico relativo aos Estados nacionais que decidem admitir ou não pessoas nos seus territórios, o que vale para todos os migrantes.

As migrações são o resultado e a consequência da capacidade atrativa ou de rejeição de determinado país ou jurisdição, assim como dos contextos pessoal, familiar e financeiro dos indivíduos que pretendem mover-se de um território a outro. Os movimentos migratórios fazem parte da história da humanidade, tendo, na perspetiva do migrante, um denominador comum, ainda que em contextos muito diversos, que é a busca de melhores condições de vida.

Em termos conceituais, como referimos, há que fazer a distinção entre a migração voluntária e a migração forçada.

Na migração voluntária, o indivíduo move-se porque procura melhores condições de vida, mas não corre risco imediato de vida, se não se deslocar. A geografia mundial e as desigualdades económicas e laborais estão na base da procura de melhores condições laborais e salários em qualquer parte do mundo. No fundo, o migrante procura obter melhores condições de vida do que as de que dispõe no país de onde é originário ou onde reside, e que supõe existir noutro país ou território. Se as diferenças políticas, económicas e sociais entre territórios fossem eliminadas, a pessoa não teria vantagens em se deslocar.

A migração forçada é um “movimento [de pessoas] em que existe um elemento de coação, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência” (OIM, 2009, p. 41), ou seja, é um fenómeno humano em que alguém se vê compelido a abandonar o seu país de origem ou de residência por causa de conflitos bélicos, perseguições políticas ou religiosas, desastres ambientais, entre outros, que são, em si mesmas, situações

externas à sua vontade. Os refugiados (deslocados) movem-se (e por isso são migrantes como quaisquer outros) por diferentes razões que tipicamente colocam em risco a sua sobrevivência ou qualidade de vida.

De notar, porém, que esta distinção não se prende apenas com motivações externas ao agente. O próprio ser humano é uma variável a considerar na hora em que decide mover-se, com as características e especificidades que o tornam único. Existem características inatas ao modo de ser e atuar dos seres humanos que influenciam as suas decisões. Não se trata apenas de traços de personalidade, mas de características e competências que cada pessoa vai adquirindo ao longo da vida e que a tornam única ou mais capaz para realizar determinado ato ou empreendimento. À decisão de migrar subjaz a procura de melhores condições de vida e de trabalho, mas também a capacidade demonstrada pelo indivíduo de se adaptar e integrar numa nova realidade, retirando dividendos da migração. Como se percebe, estas razões valem para todos os tipos de migrantes, ainda que as condições circunstanciais e pessoais sejam diferentes.

Assim, “os fluxos migratórios são um resultado do somatório das decisões individuais, dependendo da existência de ganhos” (Prehaz, 2012, p. 25), efetuando todo o potencial interessado uma análise das vantagens e custos inerentes a uma mudança de país, onde nem sempre a lógica financeira é a que melhor justifica o movimento.

Com efeito, além de haver movimentos migratórios para países que propiciam melhores condições de vida, há decisões individuais que são tomadas com base em outros aspetos ou razões, como são os casos, por exemplo, da escolha de um país com um regime político favorável ou condições de prática religiosa mais adequadas às necessidades/expectativas da pessoa, uma melhor localização familiar, um determinado estilo de vida, etc.

Os migrantes voluntários dispõem de tempo para organizar a partida e podem já ter, no local de destino, algum tipo de suporte (é o caso típico das migrações laborais). Já as migrações forçadas têm uma causa externa e súbita, como consequência do extremar de uma situação insuportável para o indivíduo. Nas palavras de Cierco (2017, p. 13), “o primeiro objetivo [dos refugiados] consiste pura e simplesmente em escapar a um contexto que ameaça a sua vida, liberdade ou bem-estar”. Livre de escolher o seu

local de destino, o momento de impulso e o centro de decisão do migrante voluntário são diferentes dos do refugiado, apesar de todos serem migrantes.

Do que dissemos, decorre que nem todo o migrante é refugiado, mas que todo o refugiado é migrante, o que mostra que as situações podem ser muito diferentes.

Um conceito que normalmente aparece associado ao conceito de refúgio é o de asilo. De acordo com o glossário do ACNUR, “Asylum [is the] grant, by a State, of protection on its territory to persons from another State who are fleeing persecution or serious danger. Asylum encompasses a variety of elements, including nonrefoulement, permission to remain on the territory of the asylum country, and humane standards of treatment” (ACNUR, 2006, p. 4). Todos os requerentes do estatuto de refugiado são tecnicamente requerentes de asilo. Com efeito, o pedido de asilo é imprescindível para se obter o estatuto de refugiado. É uma primeira fase para a atribuição do estatuto, um primeiro impulso para se poder ter a proteção de um Estado terceiro. Nas palavras de Benedek (2012, p. 505), de acordo com o Manual de Educação para os Direitos Humanos, o “requerente de asilo é uma pessoa que declara que é refugiado, tendo a sua pretensão de ser verificada através dos procedimentos do asilo. Os sistemas de asilo nacionais têm a responsabilidade de determinar em que circunstâncias é que realmente os requerentes de asilo podem beneficiar da proteção internacional, ou seja, que pessoas têm o direito a receber asilo e a ser, desta forma, consideradas como refugiados, nos termos da Convenção de Genebra”.

De notar também que os conceitos de refugiado, migrante ilegal e migrante irregular são conceitos díspares que podem ser utilizados em situações similares em que há uma deslocação geográfica. Com efeito, as situações diferem de acordo com as características de cada movimentação individual entre territórios diferentes.

O conceito de migrante em situação irregular é normalmente utilizado para descrever uma série de fenómenos diferentes que envolvem pessoas que entram ou ficam num país do qual não são cidadãos, infringindo assim as leis nacionais. Incluem-se aqui os migrantes que entram ou ficam num país sem autorização, aqueles que entram clandestinamente ou são traficados através de uma fronteira internacional, os requerentes de asilo

indeferidos que não obedecem às ordens de deportação e pessoas que fogem aos controlos de imigração através do esquema de ‘casamentos brancos’. Estas diferentes formas de migração irregular aparecem frequentemente agrupadas sob a designação alternativa de migração não autorizada, não documentada ou ilegal. A Comissão está ciente da controvérsia à volta da adequação destes conceitos, e concorda com o pressuposto de que um indivíduo não pode ser ‘irregular’ ou ‘ilegal’. [Nestes casos estamos perante o que podemos chamar] ‘migrantes em situação irregular. (Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, 2005, p. 31).

O conceito de migrante ilegal, ao ser confundido com o de refugiado, acaba por ser um fator de insegurança para os cidadãos nacionais, minando as opiniões públicas e causando apreensão pública, já que, “nos últimos anos, os temas do asilo e da proteção dos refugiados têm-se tornado inexoravelmente relacionados com a questão da migração internacional, particularmente com a migração ilegal” (Cierco, 2017, p. 23). Poderá bastar a emissão de uma eventual falsa notícia como “Militantes do autodenominado "Estado Islâmico" [estão] sendo contrabandeados para dentro da Europa por gangues que operam no Mar Mediterrâneo, [como referiu] um assessor do governo líbio à BBC” (BBC, 2015), para se instalar o receio num país em relação aos refugiados em geral.

Ao julgar-se que os refugiados podem criar uma pressão adicional na busca de emprego por parte dos cidadãos de um Estado, notícias como a que acabámos de referir exponenciam o crescimento de sentimentos xenófobos. Por outro lado, de forma real ou de acordo com determinada retórica, esse tipo de notícias pode colocar em causa o exercício da soberania dos Estados ou mesmo constituir uma ameaça à segurança pública, especialmente quando se referem a corrupção e a criminalidade organizada (Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, 2005, p. 32), não apenas a criminalidade “comum”. Entre as formas de criminalidade organizada e violenta, conta-se a eventual infiltração de “refugiados” em células terroristas transnacionais, muitas vezes referida nas notícias. É, por isso, importante ter em conta que os

refugiados não são imigrantes ilegais, sendo o seu tratamento jurídico totalmente diferente.

Importa ter ainda em conta a importância do acolhimento dos migrantes em geral pelos Estados e as formas de promover a sua integração sem perda de coesão social, independentemente do seu estatuto jurídico. Segundo Bertrand (1998 apud Aydos, 2010, p. 58), “Some migrants are refugees and some refugees are migrants, their profiles are mixed and evolve through time. Is a refugee who no longer returns home, even when all the conditions to secure a safe return are met? Is a migrant who flees from famine, segregation and humiliation of his ethnic appearance not a refugee?”

Estamos perante um problema não apenas político e económico, mas social e psicológico, que envolve pessoas de carne e osso. Os conceitos de migrante e de refugiado (este como modalidade específica daquele) implicam uma mudança individual que vai além da questão da mobilidade geográfica, dizendo respeito a pessoas que deixam tudo para trás e procuram reinventar-se, começando a sua vida de novo, num clima de incerteza e muitas vezes de hostilidade. Estamos perante escolhas individuais tomadas em contextos políticos e sociais específicos, pelo que importa perceber em que condições ocorrem tipicamente os fenómenos migratórios, por forma a que as respostas da comunidade internacional e dos Estados (e, na verdade, das comunidades políticas menores) sejam consentâneas com a proteção da vida das pessoas.

1.3 Fatores de migração

Vimos que os refugiados são migrantes típicos, que buscam a atribuição de um estatuto específico por um Estado que salvguarde as suas vidas com direitos, e também com deveres, que podem ser extensíveis a outras pessoas. As razões que permitem a atribuição do estatuto de refugiado são de ultima ratio, como é o caso de perseguições que podem conduzir à morte do migrante. Mas existem outras razões, para além da perseguição, que, cruzando-se, podem ser o verdadeiro motivo da deslocação da pessoa. O pedido de asilo pode revelar-se, em certos casos, um subterfúgio para a pessoa se manter no território para onde se deslocou ou pretende deslocar, mesmo não dispondo de uma razão válida para sustentar o pedido. Porém, em muitos casos, o requerente tem motivos válidos. A compreensão das razões e,

acima de tudo, a sua detecção precoce é um fator fundamental para garantir o êxito da Convenção de Genebra de 1951 e o seu fortalecimento, no respeito pelos direitos das pessoas.

É por isso que se torna necessário indagar os fatores de migração, na perspectiva da teoria das migrações, considerando quer os migrantes voluntários, quer os migrantes forçados. O objetivo é perceber o que realmente motiva as pessoas a deslocarem-se e que razões devem ser tidas em conta, em função dos interesses em jogo, para a admissão de migrantes num determinado Estado, independentemente do seu estatuto. Nessa perspectiva, entendemos que os refugiados devem ser vistos como migrantes com características específicas.

A teoria das migrações divide, habitualmente, os fatores migratórios em termos de atração e repulsão, visando a ação dos intervenientes. Segundo Malkii (citado por Aydos, 2010, p. 54), “o termo refugiado teria um uso analítico não como um rótulo para um tipo especial, generalizável de pessoa ou situação, mas apenas como uma ampla rubrica legal ou descritiva que traz consigo um mundo de status socioeconômico, histórias pessoais e situações psicológicas”. Esta rubrica legal torna-se, ainda segundo o autor, num quadro geral onde podem caber as mais diversas situações, dando margem para uma análise casuística, não fechando o conceito a um grupo restrito e estático de situações.

Um dos principais fatores de migração está relacionado com questões económico-financeiras. O diferencial de crescimento demográfico e as diferentes taxas de natalidade entre regiões do mundo, à semelhança do que acontece com as taxas de envelhecimento, são razões que podem não só motivar, mas também facilitar a aceitação da imigração pelos países de destino. Com efeito, a imigração (ou seja, o fenómeno migratório visto do lado do país de destino do migrante) contribui para o aumento da disponibilidade de mão-de-obra e tende a favorecer os sistemas de segurança social nacionais, cuja sustentabilidade depende da relação entre as contribuições da população ativa e as transferências financeiras para os beneficiários (população idosa e jovem, além dos desempregados). É um facto do conhecimento público que, na maior parte dos países desenvolvidos, existe um risco de inversão da pirâmide populacional, pelo que a imigração pode ser vantajosa.

Um fenómeno paralelo a esta inversão da tendência de crescimento populacional está relacionado com a equidade intergeracional, impondo-se um “apelo à geração atual para que não esgote ou comprometa as opções das gerações futuras” (Silva, 2013, p. 23). Ademais, segundo Lee e Mason (2011, p. 19), “the elderly consume much more than they produce in every society that we have studied”, não só gastando poupanças que amealharam como, também, e sobretudo, beneficiando dos impostos pagos pela atual geração contributiva e em idade laboral. Este facto pressiona os Estados a estarem abertos ao recebimento de migrantes jovens para suprir as falhas demográficas e capacitar mudanças nos mercados de trabalho.

De entre os fatores objetivos da imigração sobressai o económico, por via da procura de melhores condições de vida, respondendo cada pessoa às oscilações das curvas de emprego e às remunerações nos países de destino. Mas existem outras situações que influenciam a escolha de um local específico para migrar, que se prendem, desde logo, com a estrutura de acolhimento que o potencial migrante pode encontrar no país de destino. Esta situação está relacionada com cada indivíduo, o seu grupo familiar e o tipo de condições que pode encontrar no país de destino, abrangendo também as expectativas futuras de uma melhor qualidade de vida.

Estas razões não se colocam a todos os indivíduos de igual forma. Com efeito, elas podem ter diferentes impactos, de acordo com as origens socioeconómicas e geográficas de cada pessoa.

Subjetivamente, as motivações pessoais podem estar coligadas com fatores objetivos, mas vão além deles, entrando, muitas vezes, umas e outros em contradição. A cultura tem um forte impacto na hora de a pessoa decidir abandonar um país e ir para outro. A vida dos seres humanos é entendida por Claval (2001 apud Lisboa, 2008, p. 69) como “a expressão de processos cognitivos, de atividades mentais, de trocas de informação e de ideias”, sabendo-se que “as relações dos homens com o meio ambiente e com o espaço têm uma dimensão psicológica e sociopsicológica”. Ora, esta dimensão influencia a forma como cada ser humano se posiciona em concreto sobre as diversas situações da vida e pode ter um forte impacto nas suas decisões, por razões culturais.

Seja como resposta a problemas dos mercados laborais ou a fenómenos socioeconómicos, ou ainda na decorrência de pressões demográficas movidas pela baixa taxa de natalidade ou o envelhecimento das sociedades de destino, a decisão de

deixar o território de origem é sempre uma reação a uma situação complexa dependente de diversas razões, nunca se conseguindo “especificar a série exata de fatores que estimulam ou inibem a migração de uma pessoa” (Lee, 1980, p. 100). Na verdade, existem sempre fatores vários de repulsa e atração de cada pessoa concreta, tanto no local de origem como no local de destino, que condicionam as suas tomadas de decisão. Será a relação de forças entre esses fatores e os locais que ditará a decisão de cada pessoa que pretende deslocar-se. Não obstante, é possível notar diferenças assinaláveis no comportamento dos migrantes voluntários e dos migrantes forçados, o que é uma dificuldade teórica na compreensão das migrações. Com efeito, segundo Keely (2000 apud Aydos, 2010, p. 43),

A major difficulty often noted in the migration literature is developing a comprehensive theory that takes account of both voluntary and forced migration. This is a particularly vexing problem for international migration analysis because refugee flows (as well as other types of “involuntary” or “forced migration” like flight from natural disasters) play a large role in the policy arena.

Perante a diversidade de situações, encontramos múltiplas combinações de fatores, já que diferentes pessoas poderão ter diferentes opiniões, sentimentos e motivações, podendo, inclusivamente, uma situação específica ser de repulsa para alguns indivíduos e de atração para outros. Nunca podemos ignorar que “a migração é um componente demográfico relacionado às condições históricas das mudanças sociais, económicas, estruturais, etc., sendo um importante mecanismo de reprodução ou alteração numérica da sociedade” (Lisboa, 2008, p. 39), ou seja, e por outras palavras, os atos migratórios são relevantes não só para quem parte, e para os respetivos países de origem (que podem ficar depauperados de pessoas), mas também para os países de destino (que devem integrar as pessoas).

A fim de se efetuar um estudo mais exaustivo acerca do conceito de refugiado, urge procurar compreender o conceito mais alargado de migrações que o envolve. E por isso importa saber mais, conforme já foi referido, sobre as teorias das migrações. Segundo Zlotnik (apud Dias, 2013, p. 43), “as principais teorias sobre as migrações

podem ser agrupadas de acordo com o tipo de abordagem dos seus autores: 1) económica, 2) sociológica, 3) transição da mobilidade, 4) política e 5) sistémica”. Enquanto pontos de partida, estas teorias são úteis, em especial as que abordam as dimensões sociológica e política, porque ajudam à construção dos conceitos de (e)migrante/(i)migrante e de refugiado.

Partindo da exposição de Dias (2013) vejamos, em primeiro lugar, a abordagem económica.

A teoria neoclássica defende que os fluxos migratórios são uma reação dos mercados aos ajustamentos nos rácios entre trabalho e capital, fazendo com que nos locais onde os indivíduos buscam salários mais elevados haja um nivelamento salarial.

A teoria da nova economia das migrações coloca a ênfase na tomada de decisão como pertença de um grupo/família que tem um papel relevante.

A teoria da migração familiar e seletiva, conexas com a anterior, coloca a tónica no movimento migratório de grupos, mais do que do indivíduo em si.

A teoria do duplo mercado de trabalho parte do pressuposto de que a escolha de migrar resulta de movimentos políticos internacionais e que os salários refletem estatutos específicos, estratificando o mercado laboral.

A última teoria nesta abordagem é a teoria dos sistemas mundiais, a qual relaciona as migrações com o Estado e o sistema político vigente, assim como com a sua relação com o capital.

A abordagem sociológica, indo além da relação do ser humano com o capital, centra os seus esforços de explicação das migrações como a necessidade dos indivíduos de “escapar a ameaças da própria vida, [assim como à] busca de um melhor clima ou intenção de encontrar um parceiro” (Dias, 2013, p. 45). Esta teoria ajuda a explicar o surgimento dos refugiados vendo as migrações como fruto de motivações externas à vontade humana.

A abordagem de natureza política relaciona as migrações com os países de destino e de origem e de como as relações entre países podem potenciar esses fluxos humanos. Países com interesses e culturas semelhantes tornar-se-ão mais atrativos às migrações, bem como aqueles que têm culturas mais acolhedoras e abertas à diferença, minimizando o eventual impacto negativo dos movimentos migratórios junto dos residentes.

A abordagem sistémica tenta fazer uma smula das anteriores teorias explicativas, não se centrando apenas numa das faces do fenmeno.

Para além de se olhar para as teorias explicativas das migrações, e porque todas têm limitações, importa perceber que as pessoas migram porque têm vontade de o fazer, por razões que são elas sabem.

Segundo Elizaga (1980, apud Lisboa, 2008, pp. 32-33), a falta de uma teoria consensual sobre as migrações decorre de estas se constituírem como um fenmeno que está dependente da interpretação e visão política de cada um e do facto de que “o migrante não  suscetível de uma definição unívoca”, tendo que se “levar em conta as inter-relações dos fatores demográficos, econmicos, sociais e psicológicos que intervm nas diversas fases do processo migratório”.

A criação de uma teoria capaz de abarcar todos os aspetos de um fenmeno tão complexo e multifacetado como são as migrações internacionais seria redutora a ponto de deixar de ter qualquer valor explicativo. Cada uma das teorias não deixa de tentar explicar o fenmeno de acordo com um determinado prisma, são que a experiência humana é mais abrangente, como perceberemos nos números seguintes.

1.4 Direito internacional das migrações e dos refugiados: Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados

Na II Guerra Mundial, com a perseguição promovida pelo regime nazi ao povo judeu, apoiada nas Leis Raciais de Nuremberga de 1935¹¹, muitos judeus tiveram grande dificuldade em sair dos países onde se encontravam, dado que deixaram de ter nacionalidade. Não conseguiram sair da Alemanha, nem dos territórios que acabaram por ser ocupados pelas forças nazis, tendo morrido milhões de judeus em campos de concentrao¹².

 data, não havia qualquer tipo de legislação/tratado/convenção internacional que regulasse o estatuto de refugiado e facilitasse a saída dessas pessoas em segurança dos países em que viviam.

¹¹ [Consultado a 20/02/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/pt-br/article/the-nuremberg-race-laws>

¹² Não existem números consensuais para o volume de judeus que morreram por ao nazi, mas, segundo Gabbai (Natarajan, 2010), o número rondar os seis milhões.

Em 1951, seis anos após o fim da II Guerra Mundial, durante o processo de “desnazificação”, e depois de cumpridas as decisões do Tribunal de Nuremberga, foi criada a Convenção de Genebra, que continua a ser o mais importante instrumento jurídico internacional de defesa dos refugiados.

Com este normativo internacional, tornou-se obrigatória a aceitação pelos Estados contratantes dos refugiados que preenchessem determinados pressupostos indiciadores de perseguição individual em função, por exemplo, da raça, religião e nacionalidade¹³.

O conceito de refugiado foi assim criado em resposta aos movimentos migratórios causados pela II Guerra Mundial, revestindo o acesso ao estatuto de refugiado a natureza de um direito humanitário (e humano) universal que qualquer Estado deve respeitar e cumprir, mesmo não sendo parte contratante da Convenção. Com efeito, a Convenção de Genebra não foi assinada por todos os Estados. De notar ainda que esta permite a adoção de instrumentos adicionais de proteção dos refugiados, o que já aconteceu¹⁴.

A Convenção, quando foi criada, referia-se a situações que surgiram com a II Guerra Mundial e tinha como limite temporal o dia 1 de janeiro de 1951. O Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados reconheceu que, com o surgimento de novas situações e fenómenos migratórios, essa limitação temporal não fazia sentido e que a Convenção se deveria aplicar sem restrições temporais.

A Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 contém disposições sobre a definição básica de refugiado e o seu estatuto jurídico, ou seja, sobre os seus direitos e deveres, bem como disposições do foro administrativo.

Uma instituição que surgiu nesta altura e que assumiu um papel essencial na defesa dos refugiados foi o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)¹⁵, que tem a

¹³ Neste ponto realçamos que, até meados do séc. XIX, ser judeu não estava relacionado com uma questão de nacionalidade, mas com uma questão religiosa. Foi com o nazismo que se alterou o paradigma e o ser judeu tornou-se uma questão de raça.

¹⁴ Neste aspeto, Cierco refere que, embora “estas formas de proteção internacional não se encontrem abrangidas pela Convenção de Genebra, são tuteladas, por exemplo, pelo direito europeu, na Diretiva 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de julho, no que toca à proteção temporária, e pela Diretiva 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, quanto à proteção subsidiária” (Cierco, 2017, p. 15).

¹⁵ Conforme o Estatuto do ACNUR, agência das Nações Unidas que visa a proteção dos direitos das pessoas em situação que pode configurar o conceito de refugiado, tem como missão “proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas

função de garantir – dentre outras coisas – a proteção internacional dos refugiados que se enquadram no âmbito da sua competência, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas”, a quem “compete garantir a proteção internacional dos refugiados e, em particular, promover a conclusão e a ratificação das convenções internacionais para a proteção dos refugiados e de velar por sua aplicação (ACNUR, 2011, p. 7)

O ACNUR também define o conceito de refugiado¹⁶. Indo além do conceito da Convenção de Genebra de 1951, a nova definição abrange “refugiados independentemente dos limites temporais e geográficos” (ACNUR, 2011, p. 7).

Em 1967, o Protocolo de Nova Iorque, conforme o seu artigo 1.º, nº 2¹⁷, eliminou definitivamente a limitação temporal e geográfica que constava da Convenção de Genebra de 1951. Aí pode ler-se que “Initially, the 1951 Convention was more or less limited to protecting European refugees in the aftermath of World War II, but the 1967

condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais” (Estatuto do ACNUR). Além de visar a proteção imediata dos refugiados, ele também tem um papel de assessoria aos governos e às instituições, emprestando o seu conhecimento da matéria e implementando formas de atuar baseadas na sua experiência e conhecimento acumulado.

¹⁶ Conforme o artigo 6.º, a., (ii) do Estatuto da ACNUR, refugiado é “Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 de janeiro de 1951, e receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou quem, não possuindo uma nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira retornar”; o artigo 6.º b. acrescenta ainda outra situação: “Qualquer outra pessoa que estiver fora do país de que tem a nacionalidade ou, se não tem nacionalidade, fora do país onde tinha a sua residência habitual porque receia ou receava com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas e que não pode ou, em virtude desse receio, não quer pedir a proteção do governo do país da sua nacionalidade ou, se não tem nacionalidade, não quer voltar ao país onde tinha a sua residência habitual”.

¹⁷ A norma dispõe o seguinte: “Para os efeitos do presente Protocolo, o termo refugiado deverá, exceto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e...” e as palavras “... como resultado de tais acontecimentos, no artigo 1-A (2)”. (Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, 1967, p. 1). [Consultado a 23/08/2021]. Disponível na Internet: <URL: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

Protocol expanded its scope as the problem of displacement spread around the world” (ACNUR, 2011, p. 1).

Além da Convenção de Genebra de 1951, do Protocolo de 1967 e do Estatuto do ACNUR, existem diversos acordos e instrumentos de menor relevância internacional, com especial aplicação na África e no continente americano, que incidem sobre o estatuto de refugiado.

O presente estudo concentra-se especialmente nos três principais instrumentos, com destaque para a Convenção de Genebra de 1951, que serão desenvolvidos no desenrolar da dissertação, sem prejuízo de se considerar, sempre que tal se justifique, outros instrumentos.

1.4.1. Uma análise à Convenção de Genebra de 1951

Fazendo um périplo pelo articulado da Convenção encontramos, logo no nº 2 da alínea a) do seu primeiro artigo, a definição de refugiado como a 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.

Nas próximas linhas, seguindo o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR¹⁸, cuja primeira edição é de 1979, estabelecida de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, efetuaremos uma análise ao conteúdo desta definição e às questões que podem ser levantadas.

¹⁸ É o próprio Manual que estabelece as condições justificativas da sua utilização ao dizer o seguinte: “No presente Manual fez-se uma tentativa para definir algumas diretrizes que, de acordo com a experiência do ACNUR, têm sido úteis na determinação da condição de refugiado para os fins da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 relativas ao Estatuto dos Refugiados” (ACNUR, 2011, p. 45).

Começamos pela expressão que mais ceulema tem causado, mas que é o elemento-chave da definição de refugiado: “fundado receio” (de perseguição). Analisado esse segmento da norma convencional, compreende-se que “contempla um elemento subjetivo que deve ser considerado a partir da pessoa solicitante de refúgio” (ACNUR, 2011, p. 12), que se traduz na necessidade de a análise do pedido de asilo centrar-se no requerente e não em questões predeterminadas e gerais. O que para uns poderá ser considerada uma circunstância normal não causadora de perturbação pessoal, a outros poderá causar temor. Quem analisa um pedido de asilo, deve fazê-lo através de uma interpretação da situação concreta¹⁹, das características pessoais do potencial refugiado, centrando-se nas declarações e sentimentos que este expressa.

O receio/temor, como “estado de espírito e uma condição subjetiva” (ACNUR, 2011, p. 12) do requerente de asilo, acaba por não ser, per se, uma condição suficiente para a atribuição do estatuto de refugiado. A fundamentação da situação de perseguição é o elemento mais palpável para uma apreciação efetiva do pedido, além de que tem de ser uma situação atual. A eventual existência de factos anteriores apenas pode ter importância para aferir a veracidade do receio do requerente. Nas palavras de Leonor Vieira (2014, p. 18), o “principal fator a ter em conta [é] a existência de determinados elementos objetivos que permitam concluir, de acordo com o senso comum, que é razoável que aquela pessoa receie ser perseguida”, mas não deixa de ser um conceito indeterminado, ficando na discricionariedade do aplicador ou intérprete da lei a apreciação da situação.

Outro pressuposto para a concessão do estatuto de refugiado é a existência de perseguição. É um ponto que não está definido pela Convenção de Genebra, sendo que, na perspectiva do ACNUR, do “Artigo 33 da Convenção de 1951 pode-se inferir que a ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico é sempre caracterizada como perseguição” (ACNUR, 2011, p. 14), ou seja, a perseguição acaba por ser balizada como uma ameaça à liberdade ou a outro bem fundamental do requerente.

Leonor Vieira (2014, p. 20) defende que basta um único ato (desde que haja possibilidade de o mesmo se repetir) para que exista perseguição, desde que se prove

¹⁹ Por exemplo, um estudante e um militar treinado, perante a mesma situação de violência, reagirão de formas diferentes, vislumbrando graus diferentes de gravidade, em função da experiência concreta de cada um.

a probabilidade de que ocorram mais atos no futuro. No entanto, mais do que a quantidade de atos e/ou a probabilidade de estes ocorrerem no futuro, o tipo de ato e o contexto do país/território originário são elementos essenciais para a definição do que é a perseguição. Nesta matéria, é importante fazer uma análise casuística da credibilidade das declarações prestadas pelo requerente de asilo, sendo crucial a convicção do analisador/entrevistador sobre a veracidade ou verosimilhança das declarações. Com efeito, poderá ser tentador para um migrante fazer-se passar por refugiado, quando não reúna os pressupostos necessários. Neste caso, a sanção das falsas declarações com a imediata expulsão do requerente de asilo, dependendo da gravidade daquelas, pode ser um elemento dissuasor e de justiça concreta. Não se pode ter uma posição passiva em matéria de concessão do estatuto de refugiado, atendendo à importância dos bens em jogo. Considerando que o estatuto de refugiado deve ser concedido como *ratio ultima*, o comportamento das autoridades nacionais aos pedidos de asilo deve ser assertivo e dissuasor de violações.

Não existe uma definição clara e inequívoca de perseguição, sendo que a apresentada pelo ACNUR, em linha com a Convenção de 1951, é a de “ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico” (ACNUR, 2011, p. 14). Os fatores de perseguição (raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social e opiniões políticas) podem concorrer entre si.

A referência a raça aponta para a discriminação racial que, de acordo com o artigo 1.º, nº 1, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965

visa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica que tenha como objetivo ou como efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social e cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública.

De entre as diversas circunstâncias justificativas dos pedidos de reconhecimento do estatuto de refugiado, a mais invocada é a perseguição por motivos religiosos, que tem sido fonte de diversos e numerosos conflitos ao longo da história humana. A situação de perseguição por esta razão levanta problemas quanto à sua credibilidade pela facilidade com que pode ser inventada e por não ser facilmente confirmável através de documentação.

Ainda que possam contribuir para a compreensão da situação apresentada, o fundado temor de perseguição exclui circunstâncias como a fome, desastres naturais, etc. Esta circunstância é importante para o que diremos adiante a propósito do eventual alargamento do conceito de refugiado aos deslocados ambientais.

Leonor Vieira (2014, p. 25) defende que, mesmo quando cumpridos os requisitos da Convenção de 1951, caso o indivíduo se encontre no seu país de origem, “nunca poderá ser considerado um refugiado, mas apenas um deslocado interno”, o que, salvo melhor entendimento, ainda que conforme à letra da referida Convenção, se revela redutor e injusto. Imaginemos um grupo de indivíduos que, por diversas dificuldades, não consegue atravessar as fronteiras do seu país, como foi o caso dos afegãos que, em 2021, após a retirada de tropas dos EUA, não conseguiu fugir do seu país, ficando à mercê das perseguições promovidas pelo regime talibã^{20,21}. Não se lhes podendo imputar responsabilidade pela dificuldade ou efetiva impossibilidade de sair para outro país, a verdade é que ficaram sem proteção. Consideramos, por isso, tratar-se de reais refugiados não reconhecidos, pois o Estado onde se encontram e de onde querem fugir não lhe reconhecerá o estatuto, mesmo que se comprove que existe perseguição.

Segundo a mesma autora (2014, p. 27), os “agentes provocadores da violência/perseguição não têm, necessariamente, de atuar em nome do Estado”, como é o caso da violência promotora da mutilação genital feminina, dado que esta, decorrendo de um costume/ritual praticado em determinadas zonas do mundo, não é

²⁰ “As Nações Unidas (ONU) dizem ter recebido relatos credíveis de que os talibãs estão a levar a cabo execuções sumárias no Afeganistão” (Sic Notícias, 2021). [Consultado a 02/03/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://sicnoticias.pt/especiais/afeganistao/2021-08-24-Afeganistao.-ONU-recebeu-relatos-de-que-os-taliba-estao-a-executar-cidadaos-fabfe699>.

²¹ “Caos e desespero para fugir de Cabul dominada pelos talibãs” (JN, 2021). [Consultado a 02/03/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.jn.pt/mundo/caos-e-desespero-para-fugir-de-cabul-dominada-pelas-talibas-14036368.html>

normalmente decretada ou da responsabilidade das autoridades dos países onde ocorre, mas de nacionais ou residentes nesses territórios.

Entende-se que pode haver perseguição quando há uma excessiva punição do agente pela prática de crimes menores, como é o exemplo histórico da Lei de Talião. Nestes casos, é necessário apurar-se se os processos judiciais ou formas equivalentes constituem uma verdadeira perseguição.

Voltemos ao texto da Convenção de Genebra para analisar as razões que podem justificar o reconhecimento do estatuto de refugiado. O pedido deverá ser deferido pelo Estado no qual foi apresentado sempre que a pessoa requerente, nos termos já referidos, “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e [...] 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” (Artigo 2º nº 2, alínea a), da Convenção de 1951).

A expressão “por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opiniões políticas” aponta para a compreensão dos motivos do movimento migratório, ou seja, da fuga de determinado território.

O “motivo” raça aponta para um plano abrangente, que não pode ser reduzido a um conjunto de grupos étnicos. Para este efeito, e segundo Magano (2010, p. 143), etnia pode ser definida como se referindo a um “grupo de pessoas que compartilham certos traços comuns de tipo cultural, como língua, religião, costumes e instituições, ou bem de tipo físico ou racial”. O facto de pertencer a um grupo étnico ou racial que é alvo de discriminação e/ou perseguição não é, por si só, suficiente para justificar o pedido de refúgio. O ato motivador tem de ser suficientemente forte a ponto de não haver dúvida razoável de que, “em virtude da discriminação racial, a dignidade humana da pessoa é afetada de tal modo a ponto de se tornar incompatível com os direitos humanos mais elementares e inalienáveis, ou quando a negligência quanto às barreiras raciais acarreta consequências graves” (ACNUR, 2011, p. 17).

A religião, conforme já foi referido, é um dos principais fatores de conflitos e perseguições de grupos e pessoas. Estando consagrado internacionalmente, o “direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, direito esse que inclui a

liberdade de mudar de religião e de manifestá-la em público ou em privado, bem como através do ensino, da prática, do culto e da realização dos ritos” (ACNUR, 2011, p. 18), é, ele próprio, o fundamento do pedido de refúgio em caso de perseguição no país de que se é originário.

A nacionalidade, para efeitos de proteção jurídica internacional dos refugiados, pretende abranger todos os grupos ou pessoas que, pelos mais diversos motivos, são perseguidos. É um conceito que visa a máxima abrangência de situações, não se restringindo às regras de atribuição do estatuto de cidadão nacional por um determinado Estado.

A expressão “opiniões políticas” refere-se a opiniões distintas e não toleradas pelo governo do país do candidato a refugiado. Não é o mero discordar, por exemplo, do regime político vigente no país de origem que justifica um pedido de asilo. A discordância, para além de dever ser cognoscível pelo entrevistador, tem de revelar tamanha gravidade que possa colocar em risco o indivíduo perante o Estado do qual é originário. Trata-se de “opiniões que efetivamente [a pessoa] expressou ou que tenham chegado ao conhecimento das autoridades” ou, não tendo a pessoa expressado publicamente a sua opinião, “devido à firmeza de suas convicções, pode ser razoável pressupor que, mais cedo ou mais tarde, irá torná-las públicas” (ACNUR, 2011, p. 19). O juízo de facto sobre a situação depende da discricionariedade do entrevistador, a quem cabe perceber se o pressuposto está preenchido.

1.4.2. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados

A Convenção de 1951 foi elaborada no rescaldo da II Grande Guerra e visava resolver o fenómeno político e humanitário da perseguição de pessoas que surgira e se agudizara por aqueles anos.

No entanto, na sua redação originária, a proteção visava apenas as pessoas que se haviam tornado refugiadas por conta de factos ocorridos na II Guerra Mundial, tendo sido estabelecida a data de 01/01/1951 como data-limite para a verificação dos factos necessários ao deferimento do pedido. Dessa data em diante, a Convenção de 1951 não se aplicaria.

Porém, como o regime jurídico se mostrou adequado à realidade posterior, também ela caracterizada por situações recorrentes de perseguição de pessoas em

várias partes do mundo, sentiu-se a necessidade de alargar o âmbito temporal de aplicação da Convenção de 1951.

O Protocolo de 1967 promoveu a eliminação da data-limite tendo como objetivo a efetiva proteção dos refugiados, conforme disposto no artigo 1.º, ponto 2, a saber: “Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951" e as palavras "como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro” (Protocolo de 1967, Artigo 1º).

Este Protocolo alterou substancialmente a sua aplicação temporal, passando a Convenção de 1951 a vigorar para futuro, embora se tenha deixado liberdade aos Estados signatários para formularem reservas à sua aplicação (artigo 7.º) ou até para, caso o pretendessem, denunciá-lo (artigo 9.º).

Além da extinção da cláusula de limitação temporal, merece ainda destaque a colocação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) como ponte e elo entre todos os Estados. É uma questão que vale a pena aprofundar, o que se fará no número seguinte.

1.4.3. Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi criado em dezembro de 1950 pela Assembleia Geral da ONU, com um mandato de três anos, à semelhança do previsto na Convenção de 1951, tendo como missão contribuir para a resolução dos problemas das migrações forçadas, em concreto dos refugiados, surgidas no âmbito da II Guerra Mundial. Contudo, e como já vimos, dada a descolonização africana, que motivou numerosas crises de refugiados que acabaram por necessitar da intervenção do ACNUR (UNRIC), entendeu-se que este deveria continuar a existir, para responder a necessidades de muitas pessoas que eram necessidades permanentes, não pontuais.

O Capítulo I do Estatuto do ACNUR é importante na definição do papel deste como mediador internacional isento e apolítico, com a missão de procurar “soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e,

com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais” (ACNUR, 1950, p. 1).

O ponto 6 A. (ii) do documento define refugiado como qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 de janeiro de 1951, e receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou quem, não possuindo uma nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira retornar (ACNUR, 1950, p. 2).

Este preceito desenvolve a definição de refugiado constante na Convenção de 1951. Em simultâneo, indica situações, como o regresso voluntário ao país de origem e a obtenção de uma nova nacionalidade em país terceiro, que podem consubstanciar a extinção das circunstâncias que originaram a atribuição do estatuto.

Por outro lado, conforme o ponto 7 do mesmo artigo, entre outras situações, a norma de proteção não se aplicará quando “existam razões sérias para considerar que [o candidato] tenha cometido um dos crimes compreendidos nas disposições dos tratados de extradição ou um dos crimes especificados no artigo VI do Estatuto do Tribunal Militar Internacional aprovado em Londres ou nas disposições do parágrafo 2, do artigo 14, da Declaração Universal dos Direitos do Homem” (ACNUR, 1950, p. 3). De especial realce neste normativo é o facto de se bastar com “razões sérias” para a atribuição do estatuto de refugiado, não se impondo uma extenuante investigação que, de acordo com os parâmetros da investigação criminal atual (tendo em conta a dificuldade de obtenção de prova), tornar-se-ia inviável.

O ponto 8 do artigo faz referência à ação mediadora do ACNUR, atuando como ponte entre Estados e refugiados, mas também auxiliando as partes, designadamente a nível financeiro.

1.4.4 Quadro legal nacional e europeu

Além dos preceitos jurídicos já expostos e que estão na base do presente tema dos refugiados, a nível regional e no contexto onde Portugal se insere, urge especificar alguma legislação com interesse para o presente tema. Sendo Portugal parte da União Europeia e integrando outras organizações políticas do continente europeu, tem obrigações legais de aplicação da legislação europeia, tanto regulamentos como diretivas. E a verdade é que Portugal tem aplicado essa legislação, seja de forma direta (regulamentos) ou transpondo-a para a ordem jurídica nacional (diretivas).

Nas linhas seguintes, aproveitando a recolha legislativa efetuada pelo Ministério Público português e disponibilizada na sua página web²², procurar-se-á explicar alguns dos preceitos legais considerados com tendo mais interesse para a temática em análise, mas também notar o seu entrecruzamento e evolução ao longo do tempo, assim como a sua adaptação a novas realidades e formas de manifestação de conceitos.

A Declaração sobre o Asilo Territorial (adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução 2312 (XXII), de 14 de dezembro de 1967) realça que o asilo concedido por um Estado “deverá ser respeitado pelos restantes”, complementando o nº 2 do seu artigo 1º que “um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade” serão um obstáculo para a atribuição de asilo.

Face à mais recente crise de refugiados decorrente do conflito na Ucrânia, ocorrida em 2022, que afeta principalmente a população deste país, percebe-se, e continuamos a citar a Declaração, que o “espírito de solidariedade internacional, as medidas necessárias para aliviar a oneração d[o] Estado” (artigo 2.º, n.º 2) ficam aquém do desejável. A Turquia, que há diversos anos se encontra a ser paga pela União Europeia para “bloquear” refugiados/migrantes, é, conforme sustenta Tavares (2021), exemplo dessa insuficiência jurídica. Com efeito, de acordo com o Direito

²² [Consultado a 02/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/migrantes-estrangeiros-e-refugiados>

Internacional, a circulação de pessoas entre Estados apenas poderá ser posta em causa quando se revelar conflituante, ainda de acordo com a Declaração sobre o Asilo Territorial, com a “segurança nacional ou para salvaguardar a população, como no caso de uma afluência em massa de pessoas” (artigo 3.º, n.º 2).

O Acordo Europeu²³ relativo à supressão de vistos para os refugiados visa a facilitação da circulação dos refugiados no seio da União Europeia. De acordo com o seu artigo 1.º, n.º 1, deste importante instrumento europeu, no interior do espaço Schengen, os refugiados regulares encontram-se, ao abrigo do regime de reciprocidade, livres para circular, ainda que limitados a uma estada não superior a três meses.

A legislação nacional poderá invocar, por razões de “ordem pública, segurança ou saúde pública” (artigo 7.º, n.º 1), a sua não aplicação e a sua não execução.

Da Recomendação n.º 293 de 1961²⁴ resulta, com interesse para o presente tema, que o direito ao asilo é uma consequência de uma situação de perseguição. Apenas perante situações de segurança nacional ou de proteção da população nacional poderá o mesmo ser afastado.

Uma das convenções mais importantes na construção de uma identidade europeia é a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 4 de novembro de 1950. É por isso necessário fazer referência a alguns dos seus artigos mais relevantes para a matéria de que nos ocupamos. Quer seja pela defesa da vida familiar (artigo 8.º - “Direito ao respeito pela vida privada e familiar”), refletida em outra legislação e na defesa da união familiar, ou na liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 9.º), a Convenção lança as bases necessárias ao entendimento humano e ao espírito de aceitação, acolhimento e compreensão da diferença entre povos e pessoas.

Com maior relevância para o estatuto e conceito de refugiado (extensível também ao asilo), é de referir o Protocolo n.º 4²⁵. De destacar, desde logo, o seu artigo 2.º (“Liberdade de circulação”), que tem íntima relação com o Acordo de Schengen e

²³ [Consultado a 02/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/acordo-europeu-relativo-supressao-de-vistos-para-os-refugiados-0>

²⁴ [Consultado a 02/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3671c.html>

²⁵ [Consultado a 02/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P4postP11_ETS046E_ENG.pdf

a política de livre circulação de pessoas entre territórios europeus. Para que haja mobilidade, este instrumento basta-se com a “situação regular” do requerente, desde que não colida com “a segurança nacional, a segurança pública, a manutenção da ordem pública, a prevenção de infrações penais, a proteção da saúde ou da moral ou a salvaguarda dos direitos e liberdades de terceiros”.

Realce ainda para o artigo 4.º do Protocolo, cuja epígrafe é “Proibição de expulsão coletiva de estrangeiros”. Numa situação de migração em massa, é proibido a um Estado expulsar todas as pessoas. Contudo, os Estados podem criar condicionantes à entrada das pessoas em território nacional. Este mecanismo pode criar problemas de efetivação quando colocado em confronto com a defesa da integridade do território europeu com um todo.

Da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000 (que passou a ter força obrigatória geral em 2007), realçam-se os artigos 18.º (“Direito de asilo”) e 19.º (“Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição”). Pelo primeiro, é garantido o direito de asilo, no enquadramento da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, assim como nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Do artigo 19.º é de realçar a já referida proibição de expulsões coletivas, o que reforça que as situações de pedido de asilo devem ser sempre apreciadas individualmente.

No Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007 e que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009 (acompanhado pela Carta Europeia dos Direitos Fundamentais), integrando o Tratado de União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia já referidos, realçam-se os artigos 61º a 69º, que visam, entre diversas medidas não diretamente conexas com o tema em apreço, a adoção de medidas para a concessão temporária do estatuto de refugiado a deslocados, bem como o *burden sharing*²⁶ entre os Estados-membros. Diversas estatuições acabaram por ser refletidas noutros diplomas.

²⁶ Partindo da tradução literal, que significa “partilha do fardo”, trata-se de um conceito que visa a equidade de esforços dos diversos Estados na resolução de uma situação específica. Com o mesmo, pretende-se evitar que determinados membros de uma comunidade sejam mais pressionados e responsabilizados por um problema do que outros, garantindo que todos assumem as suas responsabilidades de forma justa e equitativa.

O Tratado de Maastricht (ou Tratado de União Europeia), adotado a 11/12/91 (entrou em vigor a 01/11/93), já dava especial atenção à questão nos Artigos K1 a K9. No primeiro desses artigos, delimitava-se um conjunto de situações de interesse comum, como eram as matérias de asilo, imigração, livre circulação, impondo-se uma colaboração entre os Estados-membros e o Conselho. Para o exterior, de acordo com o artigo K5, previa-se uma política comum independentemente das posições pessoais de cada grupo. Este ponto era central na medida em que determinava tomadas de posição conjuntas pelos Estados-membros.

A Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, relativa à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (artigos 28.º a 38.º), ainda que diga respeito ao projeto comum europeu, não afasta a responsabilidade dos Estados e a sua autonomia para adotarem normativos internos.

Um exemplo da transversalidade de diversos diplomas é o artigo 30.º desta Convenção, que deve ser visto de forma articulada com a Resolução da AR nº 34/92, que diz respeito à ratificação e transposição da Convenção sobre a Determinação do Estado Responsável pela Análise de um pedido de Asilo apresentado num Estado Membro das (então) Comunidades Europeias.

De acordo com o seu artigo 1.º, n.º 1, alínea d), a análise de um pedido de asilo é o “conjunto de medidas de análise das decisões ou das sentenças das autoridades competentes sobre um pedido de asilo, com exceção dos processos de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo”.

Mais uma vez, no artigo 3.º, n.º 3, afirma-se claramente o respeito devido às disposições legais e normativas nacionais de cada Estado-membro, as quais condicionarão a análise de cada pedido.

Haverá uma troca e partilha efetiva de informação (artigos 14.º e 15.º) entre os Estados-membros, sujeita ao quadro legal de cada Estado-membro no que diz respeito à análise de um pedido, quadro esse que deverá ser tido em consideração pelos restantes Estados-membros aquando da análise do mesmo pedido e o porquê de, por exemplo, em outros Estados ter sido recusado. Tal visa não apenas garantir a independência de cada Estado-membro, mas também criar condições para que questões culturais e de proximidade não sejam um obstáculo à formulação do pedido e para que possa existir um Estado de salvaguarda.

Embora o critério geral para a análise dos pedidos seja a ordem cronológica de entrada dos processos e a regra sobre a quem compete a decisão esteja plasmada no artigo 7.º (que dispõe que “A análise de um pedido de asilo cabe ao Estado-membro responsável pelo controlo da entrada do estrangeiro no território”), é de realçar que o artigo 4.º cria condições para manter as famílias unidas ao fazer depender o local de análise do pedido prévio de pedidos de familiares próximos. Este pressuposto tem plena corroboração na Convenção, tendo em conta o disposto nos artigos 35.º e 36.º.

Estes dois normativos – a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, principalmente no que diz respeito à temática do asilo (artigo 28.º a 38.º), e a Convenção sobre a Determinação do Estado Responsável pela Análise de um pedido de Asilo Apresentado num Estado Membro das Comunidade Europeias – são muito semelhantes e cruzam-se no objetivo essencial para o qual foram concebidos.

A Decisão 2006/688/CE do Conselho, de 5 de outubro, visa um intercâmbio de informações sobre os temas do asilo e da imigração que vão ter impacto na União Europeia (artigo 1.º, n.º 1). Esta troca de informações ocorre nos casos em que as medidas sejam de conhecimento público, excluindo questões que se mantenham em algum tipo de sigilo motivado por diversas razões (de especial gravidade), algumas das quais diretamente conexas com a segurança nacional e/ou a investigação criminal.

Caberá à Comissão a concentração da informação e a elaboração de um relatório geral com especial atenção para as questões comuns, o qual visará um debate “sobre as políticas nos domínios do asilo e da imigração” (artigo 4.º, n.º 2).

A Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro, visa a definição das normas e procedimentos para a concessão e retirada do estatuto de refugiado nos diversos Estados-Membros da União.

De forma geral, além de estabelecer procedimentos, esta diretiva procura salvaguardar que um requerente do estatuto de refugiado tenha as oportunidades de ver reconhecido esse estatuto. Já quanto às obrigações, explanadas no seu artigo 11.º, centram-se na identificação e localização (morada em que se encontra no território nacional) do requerente.

Um ato que assume especial relevância para a atribuição do estatuto de refugiado é a entrevista (artigos 12.º a 16.º), que não se circunscreve a um conjunto específico de questões, temas e/ou linhas que coloque todos os Estados-membros em idêntica

situação, procurando salvaguardar-se essencialmente que “a pessoa que conduz a entrevista possua competência suficiente para considerar as circunstâncias de ordem geral ou pessoal do pedido, incluindo, na medida do possível, a origem cultural ou a vulnerabilidade do requerente” (artigo 13.º, n.º 3, a)).

Realce para a abertura do procedimento a outras instituições, como é o caso do ACNUR (artigo 21.º), e a garantia do acesso destas a dados relevantes, com a garantia de que as suas observações quanto aos requerentes de asilo serão tidas em conta.

A Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro²⁷, estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional.

Partindo das conclusões da reunião extraordinária do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999, conclui-se que deveria haver uma padronização de normas que garantisse um sistema europeu comum de asilo. De acordo com o Ponto 12 desse documento,

O principal objetivo da presente diretiva [refere-se à Diretiva 2011/95/UE, de 13/12] consiste em assegurar, por um lado, que os Estados-Membros apliquem critérios comuns de identificação das pessoas que tenham efetivamente necessidade de proteção internacional e, por outro, que exista em todos os Estados-Membros um nível mínimo de benefícios à disposição dessas pessoas.

A primeira fase foi concluída com o Programa de Haia adotado pelo Conselho Europeu em 04/11/2004. Foi definida uma padronização vinculativa para todos os Estados-membros que estabelece um limite mínimo de tratamento aos requerentes de asilo que os Estados poderão individualmente ultrapassar.

Há determinados pontos que são colocados como prioritários e um deles é a existência de crianças. Neste caso, o tratamento do pedido de asilo deverá ser feito de acordo com o “interesse superior da criança”, avalizado no seu contexto familiar, visando-se o seu bem-estar e desenvolvimento. De notar, porém, que o artigo 2.º não contém qualquer definição de “contexto familiar”.

²⁷ [Consultado a 02/03/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:pt:PDF>

A noção geral do Ponto A do artigo 1.º, adaptada a novas realidades de perseguição, como as relacionadas com o género e a identidade sexual, permitirá a proteção de perseguidos pela observância de costumes e tradições cuja prática seja tida como inaceitável para o padrão de vida ocidental. Neste caso, a ameaça e/ou perseguição têm de ser qualificadas como uma “ofensa grave”.

Outra ideia importante é o facto de o acolhimento, por si só, não ser suficiente como medida de proteção. Entende-se que as pessoas acolhidas devem demonstrar ter capacidade para garantir o seu sustento no futuro. Por essa razão, como forma de defender a sua dignidade, ser-lhes-á garantido o acesso a meios de subsistência e assistência social de diferente natureza.

Artigo central para a apreciação dos pedidos de asilo é o artigo 4.º, com a epígrafe “Apreciação dos factos e circunstâncias”, que se refere ao processo de análise das declarações dos requerentes e dos documentos que estes têm em sua posse. Pretende este normativo garantir que se fará a análise cuidada do contexto atual do país de origem dos requerentes de asilo, assim como dos documentos que estes possuem, da sua história pessoal e, ainda, de tudo o que aconteceu desde que abandonaram os seus países de origem. Pretende-se ainda que seja avaliado se os requerentes teriam condições para poderem ser considerados cidadãos de outros países.

O nº 5 do artigo 4.º enumera um conjunto de pontos a ter em conta na realização da entrevista, assim como no parecer de quem analisa o caso, a saber: autenticidade do esforço do requerente; qualidade dos elementos documentais entregues e existência de uma justificação plausível para a ausência de outros; existência de declarações coerentes e não contraditórias com outros elementos; pedido efetuado pelo interessado no mais curto espaço de tempo possível após ter saído do lugar de origem; e, de uma forma geral, credibilidade do depoimento do requerente.

A fim de o entrevistador poder ter pontos de análise concretos e padronizados, o artigo 9.º descreve um conjunto de situações do que podem ser considerados “atos de perseguição”, a ter em conta na análise e decisão do pedido.

Segundo o nº 1 do artigo 9.º, os atos devem “ser suficientemente graves, devido à sua natureza ou persistência, para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais, em especial os direitos que não podem ser derogados, nos termos do

artigo 15.º, n.º 2, da Convenção Europeia de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; ou constituir um cúmulo de várias medidas, incluindo violações dos direitos humanos, suficientemente graves para afetar o indivíduo de forma semelhante à referida na alínea a)”.

O n.º 2 do artigo 15.º traduz-se num auxílio para o entendimento fáctico do que é um ato de perseguição:

- a) Atos de violência física ou mental, incluindo atos de violência sexual; b) Medidas legais, administrativas, policiais e/ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória; c) Ações judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias; d) Recusas de acesso a recurso judicial que se traduzam em sanções desproporcionadas ou discriminatórias; e) Ações judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito em que o cumprimento do serviço militar implique a prática de crimes ou atos abrangidos pelo âmbito dos motivos de exclusão previstos no artigo 12.º, n.º 2; f) Atos cometidos especificamente em razão do género ou contra crianças.

O artigo 10.º (“Motivos da perseguição”) da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho abre os conceitos de raça, religião, nacionalidade e opinião política a outras interpretações para evitar uma análise demasiado fechada do conceito de refugiado e proporcionar formas de proteção mais abrangentes.

Já explanadas noutros dispositivos, existem diversas formas de cessação do apoio ao refugiado, nomeadamente a vontade deste em voltar ao país agressor, o fim da perseguição, etc. Dispõe-se também que a prática de “crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade (...) crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de ter sido admitido como refugiado (...) atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.º e 2.º da Carta das Nações Unidas” (artigo 12.º, n.º 2)” impedem a concessão do estatuto de refugiado. Procura-se assim salvaguardar os interesses do país de acolhimento e, em simultâneo, transmitir uma ideia de segurança aos cidadãos dos Estados

potencialmente acolhedores. Este artigo é a base para não se atribuir proteção a todos aqueles que não são verdadeiros refugiados e que apenas procuram subterfúgios para se introduzirem num país terceiro (chamamos a atenção para o facto de terem ocorrido ao longo do tempo notícias sobre a introdução na Europa de terroristas, na sequência da concessão de estatuto de refugiado). Esta preocupação é reiterada no artigo 17.º, que se refere às condições de exclusão da qualidade de pessoal elegível para proteção subsidiária.

Uma nota para o artigo 12.º e para os que o antecedem, que, ao invés de discriminarem situações em que o estatuto de refugiado pode não ser atribuído, definem conceitos gerais e indeterminados, como é o caso de “crime grave de direito comum”, que obstam à atribuição do referido estatuto. Ainda que com raízes comuns, o direito em vigor nesta matéria nos Estados-membros da União é distinto e podem existir soluções também diferentes para o problema. Descrever um conjunto de situações e delimitar factos (homicídio, violação, roubo, etc.) poderia, à semelhança do efetuado em artigos anteriores, trazer mais clareza à determinação casuística. Ainda que o legislador tente ser claro no artigo 21.º, n.º 2 (atente-se na redação do preceito:

Nos casos em que as obrigações internacionais mencionadas no n.º 1 não o proíbam, os Estados-Membros podem repelir um refugiado, formalmente reconhecido ou não, quando: a) Haja motivos razoáveis para considerar que representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em que se encontra; ou b) Tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime particularmente grave, represente um perigo para a comunidade desse Estado-Membro”), não define o que é um “crime particularmente grave.

Não se concentrando apenas no acautelamento da integridade física do requerente, tudo deverá ser feito para (ver o artigo 23.º) preservar a unidade familiar, dotar os refugiados de documentação não apenas de residência (artigo 24.º), mas que lhes permita viajar, promover o seu emprego (artigo 26.º) e garantir o seu acesso à educação (artigo 27.º), à segurança social (artigo 29.º), aos cuidados de saúde (artigo 30.º), ao alojamento (artigo 32.º), etc.

Vejamos ainda o caso especial dos cidadãos brasileiros em Portugal. De acordo com o Decreto do Presidente da República nº 134/2012, de 29 de junho, quando se ratificou a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, salvaguardou-se, à semelhança do disposto pelo Decreto-Lei n.º 281/76, de 17 de abril, a posição especial que os nacionais do Brasil gozam em Portugal. Este decreto-lei salvaguarda a posição dos cidadãos brasileiros em Portugal, atribuindo-lhes um tratamento mais favorável em relação aos estrangeiros a residir em território nacional.

1.4.5. Direitos e Deveres do Refugiado

A religião é um tema de tal forma importante que, de acordo com o artigo 4.º da Convenção de Genebra de 1951, os Estados contratantes são obrigados a proporcionar meios para a prática religiosa dos refugiados. Com efeito, sendo a crença e a prática religiosas um assunto sensível, podem criar atritos entre os nacionais de um Estado e os refugiados, assim como motivar desconfianças. É tipicamente o que se passa com o uso da burca e do niqab pelas mulheres muçulmanas em países democráticos. Conforme relata Siza (2017), vários países europeus proibiram por lei o uso de véus que tapem integral ou parcialmente o rosto, em nome da proteção dos direitos das mulheres. Este tipo de decisões provoca celeuma e dificuldades em algumas comunidades migrantes. Porém, da mesma forma que em diversos pontos do planeta se têm de seguir tradições para não ferir suscetibilidades nacionais, os refugiados têm que encontrar um ponto de equilíbrio entre as suas culturas e as dos países de acolhimento. Já estes, por seu lado, devem criar estruturas de diálogo e entendimento destinadas a construir espaços comuns com aqueles que aceitam nos seus territórios.

Conforme determinam os artigos 12.º a 16.º da Convenção de Genebra de 1951, os refugiados têm direitos equivalentes aos dos cidadãos nacionais, distinguindo-se dos estrangeiros residentes – ver, a este propósito, o disposto no artigo 20.º (“Racionamento”). Relativamente a questões administrativas, os refugiados são considerados estrangeiros.

Um artigo que pode levantar alguma controvérsia, principalmente na Europa, é o artigo 26.º (“Liberdade de movimento”), que estatui que os refugiados são livres de circular no território nacional, aplicando-se-lhes as regras relativas aos estrangeiros. Como conciliar esta liberdade de circulação com a existência do Espaço

Schengen? Salvo melhor opinião, os refugiados devem ser equiparados, para este efeito, e nas circunstâncias presentes, a estrangeiros extracomunitários, não se aplicando, no caso português, o regime aplicável aos brasileiros a quem a legislação nacional, conforme mais à frente se desenvolverá, confere um regime especial. A consequência da violação da norma, ou seja, a saída deste espaço²⁸ pelo refugiado, pode levar à sua expulsão e repatriamento, de acordo com as legislações nacionais aplicáveis a estrangeiros considerados ilegais, o que, de acordo com o artigo 32.º (“Expulsão”) da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, poderia não ser possível.

Neste campo, urge pensar sobre a importância do Acordo Schengen, que visa a segurança das fronteiras dentro da União Europeia, mas também a livre circulação dentro do espaço comum, com a abolição das tradicionais fronteiras internas, mantendo-se uma fronteira externa comum a todos os Estados-membros, ainda que não tomem participação ativa na sua defesa. Neste caso, o que se passa no território de um determinado Estado-membro diz respeito a toda a União²⁹, ainda que seja com um país terceiro. Neste âmbito, foi criado o sistema SIS (Sistema de Informação Schengen) para a partilha de informação sensível, que permite a partilha de informação criminal (e de segurança) entre os Estados-membros.

Entre as diversas causas de cessação do estatuto de refugiado encontra-se a extinção das circunstâncias que levaram a pessoa em causa a fugir do local de origem. A não concessão do estatuto pressupõe, neste caso, a não manutenção do motivo que levou a pessoa a fugir, ou seja, o desaparecimento do obstáculo que a impede de regressar ao seu país.

Depreende-se dos normativos em vigor que os refugiados estão numa posição transitória³⁰, não podendo arrogar-se o direito, salvo exceções adiante discriminadas,

²⁸ Exemplo de indivíduos que, obtendo um estatuto de refugiado num determinado país, ausentam-se para outro país em busca de melhores condições de vida.

²⁹ Corolário da cooperação entre os Estados que se encontra na Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns e no respetivo artigo 7.º, que dispõe o seguinte: “As partes contratantes prestar-se-ão assistência e assegurarão uma cooperação estreita e permanente tendo em vista uma execução eficaz dos controlos e da fiscalização. Procederão nomeadamente à troca de todas as informações”.

³⁰ Conforme o artigo 6.º A, e), do Estatuto do ACNUR, que estabelece que, “Tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais lhe foi reconhecido o status de refugiado, já não puder invocar outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal para continuar a recusar a proteção do país de sua nacionalidade. Razões de carácter puramente económico não podem ser invocadas”.

de não deixar o país de acolhimento sempre que se extingam as razões que justificaram a concessão do estatuto. Outro motivo para a “perda” de estatuto de refugiado é, segundo a alínea f) do n.º 6 do artigo 1.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, quando aqueles que obtiveram o estatuto hajam cometido “um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade”, sendo consideradas “culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas” ou hajam cometido “um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados”. Ou seja, para poderem beneficiar do estatuto de refugiado, não podem ter cometido um crime grave fora do país de destino.

Este ponto levanta duas questões: a primeira é o facto de o conceito de “crime grave” ser indeterminado e vago ao ponto de deixar um elevado grau de discricionariedade na sua avaliação. A outra questão é a eventualidade de o refugiado cometer um crime dentro do país que o aceita enquanto ainda não lhe foi reconhecido o estatuto, deixando vagas as consequências jurídicas e problemas de interpretação.

Nos termos da Convenção de 1951, no seu artigo 2.º, o refugiado tem obrigações para com o país de acolhimento, como a de se conformar com as leis nacionais e tomar “medidas para a manutenção da ordem pública”. Mas que dizer se essas leis colidirem, por exemplo, com a religião dos residentes no país de destino ou com a religião oficial do país, no caso de esta existir? Ou se colidirem com direitos já adquiridos no país de origem, como, por exemplo, a poligamia³¹?

Esta Convenção, não obstante diversas falhas já apontadas, acaba por ser benevolente ao ponto de, mesmo que as pessoas se encontrem em situação irregular, não deverem ser alvo de sanções penais, “contanto que se apresentem sem demora às autoridades [nacionais] e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares” (artigo 31.º da Convenção de Genebra de 1951).

Apenas existem dois motivos principais para que um refugiado possa ser expulso do país de acolhimento e, conseqüentemente, repatriado: a “segurança nacional ou de ordem pública”. À semelhança do que dissemos sobre o artigo 1.º, n.º 6, alínea f), trata-se de dois conceitos ambíguos que deveriam melhor tratamento e

³¹ O que entender da mais recente situação colocada pelo acolhimento de famílias afegãs e das suas famílias compostas por diversas esposas? (Pereira, 2021. [Consultado a 02/03/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.publico.pt/2021/08/28/politica/noticia/refugiados-afegaos-podem-trazer-esposa-1975481>>)

descrição, sob pena de, perante situações semelhantes, o entendimento do julgador/perito poder ser diferente.

Porém, mesmo que o refugiado venha a ser expulso do país, de acordo com o artigo 33.º, n.º 1, “de maneira alguma” poderá ser enviado para “as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”. Tal apenas poderá acontecer se o refugiado for considerado um perigo para a segurança do país ou tenha sido condenado definitivamente por crime³² ou delito particularmente grave, constituindo uma ameaça (artigo 33.º, n.º 2). É por isso necessário indagar o que pode ser considerado “criminalidade violenta”, nos termos do artigo 1.º, alínea j), do Código de Processo Penal português. Uma violação? Um roubo? Um homicídio? Corrupção? Tráfico de estupefacientes? São questões que ficam sem resposta. O facto de ser um conceito indeterminado deixa margem de manobra aos Estados contratantes para o interpretarem conforme entenderem.

Veremos no próximo capítulo como se relaciona com este entendimento tradicional a situação nova dos refugiados por razões ambientais e em que medida a sua situação pode ou deve ser considerada pelo Direito Internacional e nas ordens jurídicas nacionais.

Capítulo II

O Refugiado Ambiental

2.1 O Clima

A vida em sociedade e o desenvolvimento industrial, agrícola e económico têm causado profundas ruturas na forma de existir da humanidade e no modo como esta

³² Quando são cometidos crimes transfronteiriços, como pode ser o caso de um refugiado que, estando em fuga, comete um crime num território, mas acaba por ser reconhecido como refugiado noutro, levanta-se a questão da ineficácia da investigação destes crimes, não apenas por não haver bases de dados dos mesmos suficientemente dotadas, mas também porque a sua identificação e até recolha de prova torna-se mais difícil do que quando um crime é cometido por nacionais. Este tipo de situações, qualquer que seja a nacionalidade e/ou o estatuto, traz um tratamento injusto para com os cidadãos nacionais, deixando-os com um sentimento negativo que poderá levar a que, por um lado, tenham receio dos refugiados e, por outro lado, que tal possa ser utilizado politicamente por movimentos xenófobos e de extrema-direita.

perceciona e trata a natureza. A ação humana, nas suas mais diversas componentes e vertentes, tem provocado alterações climáticas profundas e mudado, de uma forma geral, as relações sociais, com um elevado impacto na sustentabilidade e no futuro do planeta³³.

Esta alteração iniciou-se com a Revolução Industrial, mas veio a conhecer os seus maiores desenvolvimentos no passado recente, culminando numa pressão sob o ecossistema global, como até então nunca fora visto.

A Conferência de Estocolmo³⁴, ao produzir um instrumento de Direito Internacional que correlacionou o ambiente com os direitos humanos, foi importante na forma como alertou a comunidade internacional para o facto de a ação humana estar a provocar uma rápida degradação do meio ambiente à escala global³⁵, com significativas perdas de bem-estar e colocando em causa a sobrevivência da espécie humana. Da referida Conferência resultou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente³⁶.

Um outro acontecimento de grande importância para a comunidade internacional foi a Conferência de Toronto, de 1988, que organizou o Intergovernmental Panel on Climate Change³⁷, a esta se devendo a chamada de atenção para o carácter nocivo dos gases que produzem efeito estufa.

³³ Segundo o Business Council for Sustainable Development (BSD), “A rápida delapidação dos recursos naturais, os impactos que a atividade humana tem nos ecossistemas e na biosfera, os níveis elevados de desigualdades sociais e de pobreza que enfrentamos, e a falta de ética de gestão corporativa são inimigos de um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de assegurar às gerações futuras as oportunidades e qualidade de vida de que as atuais gerações (ainda) gozam.” [Consultado a 12/06/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://bcsdportugal.org/sustentabilidade/>>

³⁴ [Consultado a 10/01/2021]. Disponível para consulta em:https://apambiente.pt/zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf

³⁵ Uma parte dessa degradação é causa e consequência da movimentação desordenada de pessoas, que necessita de ser regulada internacionalmente. Segundo Stojanov (2008 apud Claro, 2012, p. 41), existem cinco grandes causas de migração por fatores ambientais: “Desastres Naturais (Enchentes, terremotos, erupções vulcânicas, deslizamentos de terra, tempestades costeiras, furacões e tsunamis) Mudanças cumulativas (“slow onset”) (Degradação da terra, secas, deficiência hídrica, mudanças climáticas e aumento no nível de água dos oceanos) Acidentes industriais e causados involuntariamente (Acidentes nucleares, desastres industriais e poluição ambiental), Projetos de desenvolvimento (Construção de rios, barragens e irrigação de canais, mineração e urbanização) e Conflitos e força de trabalho (Força de trabalho biológica, destruição intencional do meio ambiente e conflitos sobre recursos naturais)”.

³⁶ [Consultado a 17/05/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.unenvironment.org/pt-br/sobre-onu-meio-ambiente>>

³⁷ [Consultado a 09/06/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/climate-change/>>

A II Conferência Internacional do Meio Ambiente ocorreu no Rio de Janeiro em 1992, tendo ficado conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra. Segundo Mendes (2014, p. 17), o seu principal objetivo foi o de estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. Partindo de um diálogo entre os intervenientes, foram produzidos cinco documentos: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21; os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas; a Convenção da Biodiversidade; e a Convenção sobre Mudança do Clima. Ainda segundo Mendes (2014), com a criação do Protocolo de Quioto, em 1997, foram colocadas metas e prazos relativos à diminuição das emissões de dióxido de carbono e de gases responsáveis pelo efeito estufa³⁸.

Na opinião de Claro (2012, p. 33), além das áreas mais pobres do planeta, é nas zonas costeiras (correspondentes a cerca de 20% da massa territorial do planeta) que se assiste a uma maior pressão ambiental, especialmente diante das mudanças climáticas globais. Vivendo aproximadamente 40% da população mundial numa área até 100 km do litoral, existe uma grande densidade demográfica nesses territórios. Daí que, segundo a mesma autora, as preocupações internacionais se centrem nas pequenas ilhas e nos países costeiros de maior densidade demográfica, onde os danos decorrentes da mudança e da variabilidade climáticas e os danos ambientais provocados pela elevada densidade populacional, num meio ambiente já de si fragilizado e suscetível a eventos da natureza (fenómenos extremos como maremotos e tsunamis, por exemplo), são mais frequentes e relevantes.

Este tipo de fenómenos ambientais, que criam zonas inóspitas e/ou inabitáveis, inadequadas à existência humana, está na base do aparecimento dos chamados “refugiados ambientais”. Segundo Ramos (2011), esta não é uma questão recente, já que a história, desde logo a bíblica, está repleta de eventos ambientais que motivaram êxodos em massa. Ademais, a história da humanidade está intimamente ligada aos movimentos migratórios, já que, antes de se fixarem em regiões particulares, as populações deambulavam entre diferentes territórios. Ramos desenvolve a ideia de que

³⁸ O fenómeno “efeito estufa” não pode ser apenas associado como sendo apenas uma consequência da poluição atmosférica. O efeito estufa permite uma temperatura média estável e que não haja uma amplitude térmica grande. É através dele que a atmosfera mantém uma temperatura “habitável”, essencial para a vida no planeta.

é por causa de fenómenos como secas, terremotos, tsunamis (casos paradigmáticos foram os tsunamis ocorridos em 2004 no Oceano Índico e em 2010 no Haiti), erupções vulcânicas, ou ainda porque a poluição tornou inóspitas determinadas regiões do mundo, que as populações aí residentes se viram obrigadas a deslocar-se. Ainda segundo o autor, estas situações são semelhantes às que provocam refugiados tradicionais, assumindo que existe um novo tipo de refugiados, a que, na linha de outros autores, chama refugiados ambientais.

É evidente que as alterações climáticas constituem uma ameaça à vida em geral e que as situações de catástrofe se avolumam. Por ação humana, determinadas regiões do planeta estão a tornar-se perigosas e inabitáveis, o que obrigará os seus residentes a procurarem outros espaços para viver. Na COP 25, Ibrahim Mbamoko (2019) alertou para o facto de que os “desastres climáticos [se] tornaram a primeira causa de migração em todo o mundo. Todos os anos, mais de 20 milhões de pessoas deixam as suas casas por causa de problemas ambientais. Não sofrem menos do que quem foge de um conflito bélico”³⁹. Mas até que ponto é a comunidade global responsável por estas alterações e em que medida devem os governos nacionais ser responsabilizados pela situação climática (leia-se: as alterações que se têm sucedido) em que o mundo se encontra e pelas suas consequências? O Mecanismo Internacional de Varsóvia sobre Perdas e Danos (WIM), estabelecido na COP 19, que ocorreu em 2013 na cidade de Varsóvia, na Polónia, é, como o próprio nome o indica, uma tentativa de fazer face aos danos provocados pelos humanos no meio ambiente, atuando como resposta às migrações ambientais. De acordo com a UNFCCC⁴⁰, a WIM estabelece três parâmetros de atuação neste âmbito:

Enhancing knowledge and understanding of comprehensive risk management approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including slow onset impacts (...) Strengthening dialogue, coordination, coherence and synergies among relevant stakeholders (...)

³⁹ [Consultado a 09/09/2020]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/03-dez-2019/refugiados-ambientais-estas-vitimas-nao-tem-uma-vida-mais-facil-do-que-os-refugiados-de-um-conflito-belico-11576398.html>

⁴⁰ [Consultado a 19/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism#eq-3>

Enhancing action and support, including finance, technology and capacity-building, to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change, to enable countries to undertake actions.

Como se apura deste tipo de mecanismo, trata-se de uma resposta imediata para situações isoladas, mas não uma alteração ao paradigma dominante envolvendo toda a comunidade internacional, em particular os países mais poluidores e desenvolvidos, já que, de acordo com a OXFAM (2019),⁴¹ “os [países e povos] que menos contribuíram para a poluição causada pelo CO2 são os que estão em maior risco”.

A responsabilidade pelos danos é tanto da comunidade internacional quanto dos Estados afetados regionalmente, sendo que não se lhes pode imputar responsabilidades jurídicas, executáveis por um tribunal específico, que decorram do seu comportamento e falta de empenhamento no desenvolvimento de soluções alternativas às formas de atuação na natureza habituais.

2.2. Definição de Refugiado Ambiental

Esta nova categoria de refugiado, ainda em construção, apresenta características muito próprias que a distinguem do conceito clássico de refugiado, mas tendo em comum o facto de ambas se referirem a pessoas em movimento forçado dos seus territórios de origem.

A expressão “refugiado ambiental” ganhou notoriedade, em 1985, quando Essam El-Hinnawi, num relatório para as Nações Unidas, alertou para o crescente número de refugiados ambientais e apresentou uma primeira definição do conceito. Segundo este autor, refugiados ambientais são “pessoas que foram forçadas a deixar o seu ambiente natural, de forma temporária ou permanente, devido a um desastre ambiental (natural ou provocado pelo homem), que ameaçou a sua existência ou colocou em causa a qualidade de vida” (El-Hinnawi, 1985, p. 4).

Muinul Islam, numa tentativa de alargar o conceito tradicional de refugiado a outras realidades, refere que

⁴¹ [Consultado a 24/11/2020]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/03-dez-2019/refugiados-ambientais-estas-vitimas-nao-tem-uma-vida-mais-facil-do-que-os-refugiados-de-um-conflito-belico-11576398.html>

the refugees of Bangladesh, who are uprooted from their rural homes by an amalgam of economic, social, institutional and political factors, as well as by consecutive onslaughts of natural disasters like floods, cyclones, river erosions, etc. Conceptually, these refugees are variously termed as "economic migrants," "distress migrants" or "compelled migrants," but the compulsive push of circumstances becomes so much a matter of life and death for the refugees fleeing the ravages of natural disasters that normally they have no choice but to migrate. Therefore, the term refugee is more appropriate than the term migrant (Islam, 1992, p. 6).

De acordo com este último autor, o principal requisito para que deva ser reconhecido o estatuto de refugiado ambiental decorre da deslocação forçada da pessoa, sob pena de a sua existência ficar em risco, por fator alheio à sua vontade, situação que pode assumir caráter temporário ou permanente. Em todo o caso, o mesmo autor contrapõe a condição de refugiado à de migrante.

Com preocupações semelhantes, o ACNUR, em 2012, chamou à atenção de que “additional populations of concern to UNHCR may be less affected by conflict, but live in similarly vulnerable situations without the full protection of their states. They include stateless people, refugees and displaced people in urban areas, and people displaced by natural disasters and environmental factors” (ACNUR, 2012, p. 2).

Myers, em 1995, definiu refugiado ambiental a partir de um conjunto de circunstâncias externas graves que forçam as pessoas a deslocar-se, a fim de salvaguardarem bens maiores. Nas suas palavras,

Environmental refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope. These factors include drought, desertification, deforestations, soil erosion and other forms of land degradation; resource deficits such as water shortages; decline of urban habitats through massive over-loading of city systems; emergent problems such as climate change,

especialmente o aquecimento global; e desastres naturais como ciclones, ondas de tempestade e enchentes, também terremotos, com impactos agravados pelo mau gerenciamento. Há também fatores adicionais que exacerbam os problemas ambientais e que muitas vezes derivam de problemas ambientais: crescimento populacional, pobreza generalizada, fome e doenças pandêmicas. Outros fatores incluem políticas de desenvolvimento deficientes e sistemas governamentais que “marginalizam” as pessoas em termos econômicos, políticos, sociais e legais. Em certas circunstâncias, um número de fatores pode servir como “gatilhos imediatos” da migração, como acidentes industriais e construção de grandes barragens. Desses múltiplos fatores, vários podem operar em combinação, muitas vezes com impactos acumulados. Diante dos problemas ambientais, as pessoas preocupadas sentem que não têm alternativa senão buscar subsistência em outro lugar, seja dentro de seus países ou em outros países, e seja de forma semipermanente ou permanente (Myers, 1995, p. 18).

Como se percebe do texto de Mendes que seguidamente se reproduz, existem diversas definições de migrante ambiental (que incorporam a de refugiado ambiental): “Migrantes ambientalmente motivados” são caracterizados como aqueles que se antecipam ao pior, saindo antes do resultado da degradação ambiental na devastação de suas vidas e comunidades. Esses indivíduos podem sair de um ambiente de deterioração que pode ser reabilitado com políticas adequadas e esforço. Estes migrantes são muitas vezes vistos como migrantes econômicos e seu movimento pode ser temporário ou permanente. “Migrantes ambientalmente forçados” são definidos como aqueles que evitam o pior. Essas pessoas têm que sair devido a uma perda de meios de subsistência e seu deslocamento é essencialmente permanente. Exemplos incluem o

deslocamento ou migração devido à elevação do nível do mar ou de perda de solo. “Refugiados ambientais” são descritos como refugiados de desastres ou aqueles que estão fugindo do pior. Essas pessoas muitas vezes fogem de devastação imediata, não só dos meios de subsistência, mas de vida. Seu deslocamento pode ser temporário ou permanente. “Migrantes ambientais” são pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos imperiosos de mudança súbita ou progressiva no ambiente que afetam negativamente a vida ou as condições de vida, são obrigados a deixar sua residência habitual, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se movem tanto no seu país ou no estrangeiro (Mendes, 2014, p. 44).

Ainda que a OIM, em conjunto com o UNFPA – United Nations Population Fund, proponha o conceito de migrante ambiental, não existe consenso político e doutrinal sobre o assunto, mantendo-se como um conceito ainda sem legislação que o suporte.

Ademais, a realidade subjacente à procura de uma definição do conceito abarca uma multiplicidade de situações que deverão ser tratadas de forma diferente. Com efeito, segundo Ramos,

De acordo com a natureza da degradação ambiental, há que se relacionar o máximo possível de situações que podem gerar deslocamentos devido a fatores ambientais e seus possíveis impactos, incluindo nesse rol acidentes ambientais causados por grandes empreendimentos e pelos impactos negativos da má execução de políticas públicas, bem como os deslocamentos originados de projetos de conservação ambiental, assim como também detalhar os tipos de pressões decorrentes das mudanças climáticas sobre o ambiente (Ramos, 2011, p. 91)

O mesmo autor identifica o caminho a trilhar para chegar a uma solução:

Apresentam-se como elementos essenciais para uma adequada caracterização do “refugiado ambiental”: nomenclatura; definição; descrição detalhada dos fenômenos naturais e antrópicos determinantes para a geração dos fluxos migratórios e possíveis interações com fatores econômicos, políticos e sociais; mapeamento de vulnerabilidade ambiental e humana (identificação de áreas prioritárias, em risco ou já afetadas) e a identificação das necessidades das pessoas e grupos afetados (Ramos, 2011, p. 93).

Na mesma senda, segundo Oliveira, existem três categorias de refugiados ambientais:

a) Aqueles que têm se deslocado temporariamente devido a pressões ambientais, tais como um abalo sísmico, um ciclone (ou furacão), ou uma tempestade que causa alagamentos – e que, após passada, provavelmente os habitantes da região irão regressar a seu habitat natural; b) Aqueles que se deslocaram permanentemente devido a mudanças definitivas do seu habitat, tais como represas ou lagos artificiais; e c) Aqueles que se deslocam permanentemente em busca de melhor qualidade de vida, posto que seu habitat natural encontra-se incapaz de provê-los em suas necessidades mínimas devido a degradações progressivas dos seus recursos naturais básicos (Oliveira, 2010, p. 125)

Apesar das semelhanças com o conceito de refugiado constante na Convenção de Genebra de 1951, continua a não haver proteção jurídica internacional para pessoas nestas situações, pelo que importa aprofundar o tema.

2.3 O Conceito de Refugiado Ambiental e proteção internacional

Vale a pena começar por citar Vieira (2012, p. 77), a propósito da relevância da proteção ambiental:

O debate ambiental iniciou a sua gradual evolução já em meados dos anos 1950. A década de 1970 ficou marcada por mudanças ocorridas na temática ambiental, a qual intensificou seu foco de estudo nas perturbações causadas ao meio ambiente induzidas pelo homem e que abrangiam uma gama completa de questões globalmente significativas relacionadas às modificações naturais e humanas provocadas ao meio ambiente terrestre. Nos anos 1990, o desenvolvimento do tema se concentrou de forma mais acentuada no âmbito político e científico. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida por Rio-92, representou um marco para a propagação de diversas convenções elaboradas no âmbito da ONU, as quais passaram a lidar com os dilemas ambientais.

Como consequência destas alterações ambientais globais, foram surgindo novas situações de risco e perigo concreto para as pessoas que motivaram diversos tipos de deslocamentos forçados que deram azo ao desenvolvimento pela doutrina jurídica do conceito que agora debatemos e denominamos como refugiados ambientais.

A degradação do ambiente tem tido um impacto crescente sobre todo o mundo e conhece maior aceleração nos países pobres ou em vias de desenvolvimento, onde as técnicas industriais e agrícolas são mais agressivas para o ambiente, ainda que seja nos países desenvolvidos (e também na China) onde se encontram as indústrias mais poluentes. Nos países em desenvolvimento e nos países pobres,⁴² existem outras formas de agressão ambiental relacionadas com a tecnologia utilizada na agricultura e indústria. Particularmente, nos países em desenvolvimento assiste-se a um movimento de fuga forçada de populações motivado pela degradação do meio ambiente e da qualidade de vida das pessoas, mas também pela incapacidade de os Estados darem

⁴² Associadas à degradação do ambiente surgem questões económicas e sociais. A industrialização, a pós-industrialização, a exploração de combustíveis fósseis e a agricultura são fatores associados à degradação do meio ambiente. Esses mesmos fatores, e as demais atividades económico-sociais conexas, poderão ser um entrave ao reconhecimento de um estatuto ao refugiado ambiental. O seu reconhecimento obrigaria a uma intervenção global dos Estados o que, apesar de todos os esforços, ainda não foi atingido até ao momento. Igual conclusão deve ser tida em conta para efeitos do reconhecimento do estatuto do refugiado.

respostas a essas catástrofes ambientais. Havendo riscos de se confundir com uma migração voluntária em busca de melhores condições de vida, há que tratar as diferentes situações de “refugiados ambientais”, para evitar confusões conceptuais.

As alterações climáticas não atingem todas as pessoas de igual forma, variando de acordo com a capacidade financeira de cada uma: aquelas que têm menor capacidade financeira e de adaptação a um ambiente externo acabam por ter mais dificuldades em encontrar soluções para os seus problemas. Aquelas que dispõem de maior capacidade financeira e, até, de realocação/circulação terão mais dificuldade em poder ser consideradas refugiados ambientais, já que estas alterações não lhes causam dano elevado e relevante. Ora, isto levanta a questão de saber se um eventual tratamento diferenciado das situações referidas não poderá ter na base razões ideológicas, mais do que a procura de respostas a problemas concretos. Igualmente, a recuperação de uma catástrofe não é experimentada de igual forma por todos os indivíduos. Por exemplo, pessoas com elevada capacidade financeira conseguem recuperar mais facilmente de uma catástrofe ambiental do que pessoas economicamente desfavorecidas.

A condição económico-financeira acaba por ser crucial para o eventual reconhecimento de um indivíduo como refugiado ambiental. Segundo Myers (apud Angelucci, 2012, p. 20), “poverty serves as an additional “push” factor associated with the environmental problems displacing people”.

A Convenção de Genebra de 1951, construída segundo a realidade e o espírito do seu tempo, veio consagrar proteção aos refugiados. Contudo, passados mais de 70 anos desde a sua entrada em vigor, a realidade alterou-se. Não se olvida o facto de que, já à data da sua aprovação, havia degradação ambiental e desastres naturais, mas, atualmente, estes conhecem outro tipo de grandeza, o que leva a que o tema seja cada vez mais importante no plano político e social e exista a necessidade de ser discutido. Claro está que tal deve ser feito sem prejuízo da consideração dos problemas típicos de perseguição individual, nos moldes definidos tradicionalmente para a atribuição do estatuto de refugiado.

Há que reconhecer que um número crescente de autores, movimentos políticos e até governos⁴³ têm procurado ampliar o âmbito de aplicação da Convenção de Genebra, de modo a abranger os migrantes forçados por motivos ambientais, mas tal comporta riscos.

Com efeito, é razoável dizer-se que, mais importante do que promover o acolhimento dos refugiados ambientais, é preciso prevenir a degradação do meio ambiente, através da adoção de políticas públicas corretas. A eventual utilização de instrumentos de proteção dos deslocados ambientais deverá ser sempre vista, em linha com a proteção dos refugiados tradicionais, como uma ação de último recurso.

Feita esta observação, importa retomar o debate sobre a eventual necessidade de proteção dos ditos refugiados ambientais.

A Conferência de Nansen sobre Mudanças Climáticas e Deslocamentos no século XXI, realizada em Oslo, em 2011, teve como objetivo primordial a busca por uma definição de um estatuto para o refugiado ambiental, através de um diálogo multidisciplinar que fosse capaz de compreender os desafios do tempo presente e de encontrar respostas práticas aos problemas existentes (ACNUR, 2011). Esta Conferência não foi apenas voltada para questões políticas e ambientais, dado que também reuniu um painel de entidades, constituído por cientistas de diversas áreas científicas, políticos e instituições da sociedade civil, a fim de encontrar uma solução para a temática da definição do referido estatuto. Da mesma realçam-se os “Princípios de Nansen”, a saber, 10 princípios orientadores para que os Estados aprendam a lidar e a mitigar os problemas ambientais e, dessa forma, a protegerem as suas populações de catástrofes, ao mesmo tempo que devem prestar especial auxílio aos mais desprotegidos e vulneráveis face às alterações climáticas. Ainda que um estatuto internacional de refugiado ambiental não tenha sido ainda elaborado e aprovado, houve, segundo Terada (2019), ocasião para o fazer.

Também o Intergovernmental Panel on Climate Change conclui que as alterações climáticas estão a acontecer a um ritmo elevado, realçando a necessidade de

⁴³ De acordo com Mendes (2014, p. 57), “o Governo das Ilhas Maldivas juntamente com outros Estados lançou em 2006 à comunidade internacional a proposta de um novo Protocolo à Convenção relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com o intuito de conferir proteção às pessoas vítimas se tragédias ecológicas causadas por ações naturais combinadas com ações antrópicas”.

Expand understanding of the synergies in and/or obstacles to simultaneous progress in promoting enhanced adaptive capacity and sustainable development (...) Integrate more closely current work in the development and climate-change communities (...) Search for common ground between spatially explicit analyses of vulnerability and aggregate integrated assessment models (...) Recognise that uncertainties will continue to be pervasive and persistent, and develop or refine new decision-support mechanisms that can identify robust coping strategies even in the face of this uncertainty (...) Characterise the full range of possible climate futures and the paths that might bring them forward (IPCC, 2007, p. 848).

Uma das formas de promoção de uma maior capacidade da comunidade internacional e dos Estados em lidar com os problemas ambientais e de salvaguardar um desenvolvimento sustentável passa por garantir específicos direitos às pessoas atingidas pelas catástrofes naturais.

A salvaguarda dos direitos dos refugiados ambientais pode ser considerada como parte da DUDH, mas o carácter genérico conferido a este e a outros instrumentos jurídicos internacionais não é suficiente para encontrar todas as respostas pretendidas pelos atores sociais, existindo diversas idiossincrasias nacionais e locais que têm de ser acauteladas. A criação de um novo instituto de refugiado ambiental, mediante a produção de legislação de suporte aprovada pela comunidade internacional e ratificada pelos Estados, ajudaria a dar resolução a problemas que atualmente permanecem num vazio. Resta saber se esse caminho é possível ou viável.

Alguns passos já foram dados nesse sentido, com o estabelecimento dos Princípios Orientadores do Deslocamento Interno⁴⁴ e os Princípios de Nansen⁴⁵, mas que não passam de soluções de soft law, ou seja, são meras obrigações morais,

⁴⁴ Nas palavras de Angelucci (2012, p. 14), “Tais princípios tratam dos deslocados internos, que migram dentro de seu próprio país, mesmo que o deslocamento ocorra por razões semelhantes às dos refugiados. Os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governos, ainda que este governo possa ser a causa da sua fuga”.

⁴⁵ Ainda segundo Angelucci (2012, p. 14), “Em 2011, foram elaborados os “Princípios Nansen”, que oferecem diretrizes para o trabalho relacionado às vítimas das mudanças climáticas”.

recomendações para os Estados e exemplos de futuras ações políticas. Por outras palavras, são uma forma pouco precisa e efetiva de garantir o acolhimento e proteção dos “novos refugiados” por todos os Estados.

De acordo com Nogueira Reis (2009), há uma tendência no direito ambiental para se recorrer a acordos-quadro onde, “primeiro, é estabelecida uma convenção de caráter geral e natureza de *soft law* [em que] são escolhidos princípios, resoluções ou códigos de conduta”. Uma vez assinada a convenção geral, surgem, segundo o mesmo autor, “protocolos cuja função será regulamentar os assuntos apontados na Convenção, [os quais], quando assinados, possuem poder coercitivo, como ocorre com o Protocolo de Quioto, que é uma complementação da Convenção-Quadro sobre a mudança do clima” (apud Angelucci, 2012, p. 32). Ainda segundo Reis (2012, p. 32), a maior adesão dos Estados a tais instrumentos ocorre porque o incumprimento dos mesmos, que são formas específicas de *soft law*, não culmina na sua responsabilização internacional, como poderia acontecer com a violação de disposições de um tratado. Não obstante, acrescenta Reis que o *soft law*, pela sua simplicidade e ausência de formalidades exigidas aos Estados contratantes, pode ser o mais indicado para a formulação de diplomas legais de defesa dos refugiados ambientais (apud Angelucci, 2012, p. 32). Segundo o autor, o *soft law* poderá ter melhor acolhimento pelos Estados e as populações em contextos de tutela regional ou local. Dada a particularidade de cada situação, a resolução dos problemas ambientais a um nível territorial inferior poderá permitir entender melhor as razões culturais e ser uma forma mais eficiente de lidar com cada caso concreto.

Se o desafio hodierno relativo à temática dos refugiados ambientais é o da sua aceitação pela comunidade internacional, parece plausível a defesa de que o fenómeno poderá ser alvo de melhores e mais adequadas soluções no plano regional. Em causa não está tanto a aceitação de uma categoria jurídica particular de migrantes forçados, mas o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos que promovam a proteção e integração efetivas dos indivíduos deslocados nos territórios de destino. Com efeito, não basta o reconhecimento das situações problemáticas pela comunidade internacional, se não houver uma base de entendimento global sobre o que fazer. Só um entendimento alargado entre Estados, na comunidade internacional, permitirá uma

efetiva proteção das pessoas envolvidas em termos de direitos, independentemente de serem preferíveis soluções de âmbito global a soluções de âmbito regional.

2.3.1 Aceitação pelo Direito Internacional

A Convenção de Genebra de 1951 revela-se insuficiente para dar uma resposta, ou um qualquer tipo de assistência humanitária, aos chamados refugiados ambientais. Segundo Vieira (2012, p. 157), a dificuldade em separar os migrantes ambientais dos migrantes económicos e políticos é uma das razões que tem impedido a sua autonomização, mantendo o seu tratamento conexo com outras realidades.

A própria natureza do Direito Internacional Público revela-se um obstáculo ao surgimento e/ou aproveitamento dos institutos jurídicos internacionais para dar resposta às questões colocadas pelos refugiados ambientais. Ademais, o ramo ambiental do direito não abarca os refugiados ambientais, não os defendendo diretamente e/ou criando condições para a sua efetiva consideração como realidade independente das migrações forçadas ou económicas.

Uma das formas possíveis para tentar fazer face ao problema seria através da ampliação da Convenção de 1951. No entanto, esta possui um alcance específico, não estando preparada para dar resposta a realidades diferentes. Desde logo porque o elemento “perseguição” coloca entraves àquilo que seria uma fuga de um local simplesmente inapropriado à sobrevivência humana. As condições ambientais adversas não podem ser vistas como elemento de perseguição, nem pode a humanidade ser responsabilizada pelas alterações climáticas. Neste caso, a análise do impacto destas últimas deveria incidir sobre grupos, não sobre indivíduos. Ora, seria uma perspetiva totalmente diferente da consagrada na Convenção de Genebra. Com efeito, mesmo que se diga que há indivíduos afetados nas catástrofes e alterações climáticas, são-no de forma diferente de uma perseguição concreta, o que por si só justifica uma abordagem jurídica alternativa. A mesma poder-se-á basear na proteção dos direitos individuais, mas, à semelhança do que ocorre no direito ambiental, os bens tutelados são diferentes. Não se trata apenas de proteger pessoas, mas o próprio ecossistema. Percebe-se assim que a resposta dos poderes públicos à nova realidade dos deslocados ambientais deverá ser diferente da tradicionalmente dada aos refugiados, fazendo jus à máxima de que não se deve colocar vinho novo em odres velhos.

2.4 A Convenção de 1951 e os Refugiados Ambientais

Como vimos, a proteção conferida aos refugiados surgiu no contexto específico do pós II Guerra Mundial e das migrações provocadas por este conflito bélico, em particular a perseguição a determinados povos e grupos populacionais. Como essas situações tivessem persistido no tempo, foi conferido caráter universal ao direito a requerer asilo, permanecendo a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 os instrumentos jurídicos mais importantes em matéria de refugiados.

Atualmente, ainda que os contextos sejam muito diferentes, estes instrumentos permanecem como linhas mestras para a questão dos refugiados, motivo pelo qual aparecem cada vez mais vozes a querer “alargar” o conceito de refugiado, como forma de aceitar novas realidades de sofrimento humano equiparando-as aos movimentos forçados de pessoas durante e depois da II Guerra Mundial.

Revisitando os elementos da definição clássica de refugiado, de que é exemplo a já aludida perseguição, esta linha de pensamento visa incluir a dimensão da ação provocada pelo homem, como desastres naturais, repudiando situações não provocadas.

Criando-se a hipótese de que a degradação do ambiente provocada pelo homem possa ser considerada agente de perseguição, isto implica admitir que os próprios governos não têm capacidade de resposta para estas situações de catástrofe, ou que seriam a sua causa. Em caso de desastre ambiental, um governo local, ainda que de forma limitada, pode prestar auxílio às pessoas afetadas. No entanto, as vítimas de desastres ambientais só podem ser enquadradas na categoria de refugiado, com a proteção da Convenção de 1951, em contextos em que seres humanos utilizam essa mesma degradação ambiental para perseguir outras pessoas. Nesta ordem de ideias, o refúgio não seria motivado por questões ambientais, já que estas seriam o instrumento utilizado para a perseguição. As causas de degradação ambiental reduzir-se-iam a uma mera ferramenta de perseguição, da mesma forma que uma arma de fogo serve para causar dano. Um exemplo é a poluição de rios que atravessam fronteiras prejudicando o meio ambiente dos países vizinhos. Uma hipótese de trabalho é considerar a degradação ambiental como resultando de uma ação propositada que configura, por si mesma, um ato de perseguição a terceiros.

Desastres ambientais como consequência de conflitos bélicos enquadrar-se-iam numa outra categoria. Nas palavras de Cournil (2008, p. 110), o conceito de perseguição poderá ser enquadrável para “des victimes de dégradations environnementales dues aux conflits armés (agent orange) ou celles résultant «d’un choix de développement» des autorités étatiques (construction d’un grand barrage sans relogement des populations)”. Mesmo aqui, para o autor, sendo o conceito de perseguição um elemento pessoal, “[i]l sera certainement difficile d’apporter la preuve du caractère personnel des «violences» dues aux catastrophes écologiques, elles ne pourront donc pas entrer dans «l’esprit» du texte de la Convention de Genève”.

Independentemente das considerações que possam ser feitas, desastres ambientais podem ocorrer não só por mera casualidade ambiental, mas também em consequência de conflitos bélicos que destroem o ambiente (a paisagem, ecossistemas naturais, etc.). Neste contexto, deverá não apenas ter-se em consideração a questão ambiental, mas também o que está na sua génese e que configura, per se, um ato de perseguição enquadrável na Convenção de 1951. Neste caso, o desastre ambiental é visto como consequência de um conflito bélico, assim como as migrações que daí advierem. Um confronto militar provoca usualmente destruição e poluição, que não terminam com o “cessar-fogo”. As suas consequências prolongam-se no tempo, não apenas a destruição material, mas também os danos que o meio ambiente sofre como consequência dessa mesma guerra. A reposição e recuperação da situação originária não são imediatas, sendo, neste hiato temporal, necessário o prolongamento do estatuto de refugiado. A situação de perseguição individual pode até ter-se extinguido, mas as suas consequências, mormente ambientais, com efeito na vida das pessoas, são consequência da guerra.

A perseguição por questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política não pode ser enquadrada quando

a fuga de indivíduos e grupos é motivada por situações de insegurança e opressão generalizada, razão pela qual a Convenção de 1951 nem sempre é aplicada em caso de conflitos armados. A insegurança generalizada, traço característico dos eventos ambientais extremos está excluída da proteção geral, não podendo ser enquadrada como perseguição ou motivação. (Ramos, 2011, p. 106).

Neste caso, segundo Claro (2015), sendo a perseguição um critério objetivo baseado nas razões enunciadas na Convenção de 1951, à luz do Direito Internacional dos Refugiados, a proteção dos refugiados ambientais não é possível. O caso em apreço não está contemplado na definição convencional de refúgio, mas também seria difícil estabelecer o critério básico do “fundado temor de perseguição”, que a proteção de refúgio impõe para a sua atribuição, aos desastres ambientais. Ou seja, quer tendo em conta o critério objetivo (perseguição), quer considerando o critério subjetivo (temor), a inclusão destes migrantes no escopo de proteção do direito internacional público sofre entraves e não se revela possível sem se alterar substancialmente o texto da Convenção em vigor.

Outra possibilidade é a proteção efetivar-se por um país diverso do país da origem, o que só acontecerá quando este último não for capaz de eliminar a perseguição no seu próprio território e não providenciar proteção ao indivíduo. Situações como migrações forçadas por questões económicas são de imediato afastadas. Nos desastres naturais, desde que não abarquem um país por inteiro, dada a sua característica regional, os deslocados ambientais poderão ser realocados pelo próprio país de origem, nunca podendo ser considerados refugiados. Mesmo situações de degradação ambiental que fazem com que uma região se torne inóspita não permitem concluir que o país se tenha tornado “inóspito”.

Mais do que as limitações da Convenção de 1951, será, porventura, a ação dos Estados contratantes que colocará entraves a uma efetiva proteção das novas situações. Analisados os dados fornecidos pela Amnistia Internacional⁴⁶, verifica-se que a repartição dos encargos com os refugiados na atualidade não é equitativa entre os Estados com maior capacidade financeira. Destes, apenas a Alemanha figura como país que acolheu um número muito significativo de refugiados⁴⁷. A capacidade de cada Estado de contribuir ativamente para o acolhimento de refugiados tende a refletir a sua vontade e empenhamento no melhoramento e alargamento do conceito de refugiado (e da respetiva defesa conferida pela Convenção de 1951) a outras realidades, como é o caso dos deslocados ambientais.

⁴⁶ [Consultado a 10/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/global-refugee-crisis-statistics-and-facts/>

⁴⁷ A atual situação na Ucrânia veio, temporariamente e de forma incerta, alterar essa distribuição.

A Convenção de Genebra é um instrumento – uma espécie de guia – que dá liberdade aos Estados signatários de adequarem as suas políticas aos objetivos da própria Convenção e, querendo, a irem além em matéria de proteção dos refugiados. É o que faz, por exemplo, a Convenção da Organização de Unidade Africana (1969)⁴⁸.

Em situações de gravidade extrema, como no caso da necessidade de acolhimento dos refugiados ucranianos após a invasão russa de 2022, não existe um verdadeiro comprometimento da comunidade internacional, sendo as melhores respostas dadas a nível regional, ao arrepio de uma efetiva repartição de responsabilidades entre todos os Estados contratantes da Convenção. Querer impor uma abertura a outras formas de migração forçada poderia revelar-se um erro e provocar a saída de Estados-membros signatários, alterando o atual contexto político e social internacional, já de si frágil, e colocando mais peso na estrutura da Convenção de 1951. A resposta à limitação legislativa internacional atual encontrar-se-á na “complementaridade da proteção internacional formada pelo direito internacional geral, pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), pelo Direito Internacional dos Refugiados (DIR), pelo Direito Internacional Humanitário (DIH), pelo Direito Internacional das Migrações (DIM), pelo Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), pelo Direito Internacional das Mudanças Climáticas (DIMC) e pelo Direito dos Desastres Ambientais (DDA), tanto como alternativa à lacuna protetiva de direito internacional quanto como segurança jurídica nas diversas áreas em que a garantia de direitos seja necessária” (Claro, 2015, p. 87).

2.5 Refugiados Ambientais e o Direito Internacional

A ausência de uma proteção internacional efetiva através de um preceituado legal adequado à realidade deve-se, em grande medida, à falta de consenso sobre uma definição inequívoca do conceito de refugiado ambiental. O não reconhecimento do problema das alterações ambientais como uma causa legítima do movimento de pessoas, por parte da comunidade internacional, torna o tema de difícil análise e solução.

⁴⁸ [Consultado a 19/09/2021]. Disponível na Internet:<URL: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencao_refugiados_oua.pdf

Ainda que possa ter similitudes com o conceito tradicional de refugiado, o problema agora é diferente e exige soluções diversas para as quais não existe suficiente vontade política. Nas palavras de Capra (1996, p. 23), refugiados ambientais e refugiados na sua conceção clássica são

diferentes facetas de uma mesma crise, que é, em grande medida, uma crise de percepção. Ela deriva do fato de que a maioria de nós, e, em especial, nossas grandes instituições sociais, concordam com os conceitos de uma visão de mundo obsoleta, uma percepção da realidade inadequada para lidarmos com nosso mundo superpovoado e globalmente interligado.

Não obstante, é possível sustentar a ideia de que a comunidade internacional encontrou um plano de entendimento sobre a temática do refugiado ambiental em alguns instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos, como são os casos da Declaração Universal de Direitos Humanos e do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, respetivamente de 1948 e 1966. Com efeito, através destes diplomas, o plano da defesa dos direitos humanos passou para a esfera de disponibilidade internacional, onde “toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades enunciados na presente Declaração” (DUDH, 1948, artigo 28.º).

A Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 veio reforçar que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os direitos humanos globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, económicos e culturais, promover e proteger todos os direitos

humanos e liberdades fundamentais (Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993, pp. 4-5).

Não só a comunidade internacional deu passos importantes na defesa do Direito Internacional Humanitário, como procurou promover um conjunto de instrumentos universais para a sua defesa efetiva. O Direito Internacional Humanitário, também conhecido como Direito da Guerra, “fundamenta-se, essencialmente, na proteção de indivíduos que se encontram em meio a conflito armado, seja este interno ou internacional. Portanto, para que o DIH seja aplicável é necessária a existência concomitante de dois elementos fundamentais: (i) um conflito armado e (ii) pessoas a serem protegidas” (Claro, 2015, p. 104). De acordo com Claro, embora tendo sido concebida para propósitos bélicos, num sentido amplo, a proteção humanitária prevista no artigo 5.º do Estatuto do Comité Internacional da Cruz Vermelha⁴⁹ poderá, com as devidas adaptações, ser aplicada aos refugiados ambientais.

Os fatores ambientais têm origem na ação humana (e daí que se defenda que podem ser considerados como causa de perseguição, a fim de justificar a sua inclusão no conceito clássico de refugiado). São exemplos, segundo o autor, a construção de grandes obras hidroelétricas, a pavimentação de estradas, a urbanização de terrenos florestais, etc., que têm um forte impacto no meio ambiente. Não obstante, e independentemente desses desastres terem origem humana, outros autores defendem que os fatores ambientais não são sequer uma causa suficientemente forte das migrações, arguindo Grassi que os “problemas ambientais não determinam diretamente o aumento do fluxo migratório, sendo, pelo contrário, um fenómeno estratégico estrutural dos países que originam os fluxos ligados à sua estrutura econômica e social” (2006 apud Castle, 2005, p. 276).

A recusa em reconhecer os refugiados ambientais como categoria jurídica e uma ausência de políticas públicas concertadas dos Estados nesta matéria tiveram repercussões que se estendem até à atualidade. O presente é uma consequência desta evolução histórica e da ausência de uma estratégia de combate à destruição desenfreada do meio ambiente como causa, entre outras coisas, de mobilidade humana forçada.

⁴⁹ [Consultado a 11/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.icrc.org/pt/document/estatutos-do-comite-internacional-da-cruz-vermelha>

A intervenção internacional em matéria humanitária tem-se desenvolvido num campo pragmático, o de providenciar assistência às vítimas. A sua atuação é tipicamente de reação a eventos específicos e não de os prevenir ou alterar o paradigma que está na sua génese. Para Michel Prieur (2010), o cerne da atuação pública nesta matéria não deve assentar em políticas de reação a acontecimentos, mas de prevenção. Neste aspeto, os direitos humanos devem ser enquadrados não apenas nas respostas, mas também nas causas que originam a migração/mobilidade. Segundo o autor,

Avant la catastrophe il convient de bien développer le droit à l'éducation pour renforcer la culture de prévention, d'assurer le droit à l'information préalable sur les risques, le droit à la prévention des catastrophes sur les lieux de travail, les lieux de tourisme et de loisirs, les lieux publics notamment les écoles et les hôpitaux, le droit à des mécanismes particuliers de prévention pour les personnes ou groupes les plus vulnérables, le droit à l'organisation d'exercice d'alerte et à la mise en place de systèmes d'alarme accessibles aussi aux handicapés (Prieur, 2010).

É durante a catástrofe que os direitos humanos mais são colocados em causa, fruto do receio e desespero das pessoas cuja atenção principal acaba por incidir sobre a sua própria salvaguarda e segurança pessoais, relegando para segundo plano o grupo como um todo. Após o desastre natural, “les opérations de reconstruction et de restauration doivent tenir compte des principaux droits de l'homme à une vie digne et aux ressources essentielles, notamment dans les camps provisoires d'hébergement.” (Prieur, 2010)⁵⁰.

Como acabado de apontar, não apenas a prevenção das catástrofes não funciona e os instrumentos político-jurídicos são parcos, como também não existem instrumentos alternativos capazes de dar resposta aos problemas que vão surgindo.

⁵⁰ [Consultado a 11/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://journals.openedition.org/vertigo/10270#text>

Uma das respostas mais comuns, usualmente aceite perante catástrofes naturais de grande dimensão, como foi o caso do grande terramoto do Haiti de 2010⁵¹, assume natureza transitória até se encontrar uma resposta eficaz para o acolhimento de migrantes. Esta transitoriedade está dependente das capacidades de resposta e reconstrução do ambiente destruído. Uma incerteza colocará os migrantes não apenas sob pressão em relação à sua situação transitória, mas também para um eventual regresso ao território de origem, pondo em causa expectativas futuras e incertezas quanto ao seu bem-estar.

Para os países de destino, vários problemas surgem relacionados com o acolhimento de migrantes ambientais. Não apenas ocorre o receio, por parte dos nativos, de se prolongar no tempo a pressão exercida sobre as suas estruturas sociais, como também o medo de não se tratar de uma migração motivada por desastres ambientais, mas de uma migração de natureza económica, eventualmente esclarecida e corroborada pela permanência dos migrantes no território de acolhimento porque este lhes proporciona melhores condições de vida do que nos seus países de origem ou por já terem ali reconstruído a sua vida.

No Brasil, segundo Uebel (2016), entre 2010 e 2014 assistiu-se a um elevado número de migrantes provenientes do Haiti, motivado por uma conjuntura internacional difícil, por uma guerra civil, pela frágil situação económica e política do país e ainda por uma crise humanitária de natureza ambiental. No entanto, segundo Sónia Reis Pinto (2014), houve resistência ao movimento migratório, exposta, por exemplo, em blogs que referiam o receio pela perda de postos de trabalho dos cidadãos nacionais e de concorrência injusta em diversos campos. Por outro lado, ainda segundo a mesma autora, esta resistência pode ter sido fruto de algum preconceito mascarado, já que alguns cronistas pareciam não aceitar a diferença de tradições e costumes dos imigrantes haitianos. Ainda que noutros termos geográficos, esta situação não deixa de espelhar uma realidade semelhante à portuguesa. Em Portugal, conclui a autora, os problemas no acolhimento a refugiados revelam quão mal informada está a sociedade e o quanto, se não houver um espírito crítico e uma informação fidedigna (o poder que

⁵¹ Em 12/01/2010, o Haiti foi atingido por um terramoto que vitimizou cerca de 220 mil pessoas e outras tantas ficaram sem condições de sobrevivência. [Consultado a 11/11/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://news.un.org/en/story/2022/01/1109632>

boatos lançados por blogs, *bots*⁵² ou extremistas pode ter na sociedade como um todo), poderá a população vir a rejeitar a entrada de migrantes no país no futuro.

O recém-chegado, independentemente do tipo de migração, traz consigo uma experiência social e cultural e uma memória pessoal que podem assumir duas perspectivas diametralmente opostas. Se, por um lado, o migrante pode enriquecer culturalmente o local para onde se desloca, bem como a si mesmo, por outro lado, a experiência social e cultural que possui pode servir de entrave a uma boa integração. A migração é um fenómeno multidisciplinar e diverso que vai além do êxodo de uma pessoa ou grupo de um local em direção a outro. Além dos problemas relacionados com a “fuga” do território de origem e da integração no território de destino, releva a questão do movimento e da viagem do imigrante. Segundo Pécoud (2005 apud Silva, 2016, p. 70), não se trata apenas do fenómeno da chegada e da integração. Alarmante é também o número de pessoas que perecem na jornada a caminho de outro local. Aliadas a uma falta de controlo e desconhecimento documental, dão-se situações de exploração laboral, sexual, etc., que mostram quanto este processo é perigoso e arriscado. Trata-se de uma realidade complexa em que, não havendo um controlo e acompanhamento correto do movimento, podem ocorrer diversas formas de exploração por parte de terceiros. Ademais, ainda que certas situações possam vir a ser colocadas a descoberto, e realça-se que não estamos apenas a falar de organizações criminosas, mas também de instituições governamentais e oficiais⁵³, temos de concordar com Pécoud quando este autor refere que “o cálculo numérico é provavelmente muito baixo, uma vez que ninguém sabe quantos corpos continuam a ser descobertos” (2005 apud Silva, 2016, p. 70).

Apesar de todas as propostas, respostas e eventos de boa-fé de determinados Estados formulados como reação às migrações ambientais, não existe uma

⁵² Programa de software que visa, utilizando um padrão de resposta, mimetizar ações e comportamentos humanos. [Consultado a 11/11/2021]. Disponível na Internet:<URL:<https://www.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-are-bots>

⁵³ Há uns anos a esta parte, várias foram as notícias que vieram a revelar comportamentos inadequados, senão mesmo criminosos, por parte dos capacetes azuis da ONU em diversas missões humanitárias. [Consultado a 22/11/2021]. Disponível na Internet:<URL:<https://observador.pt/2019/10/31/onu-falhou-na-sua-propria-investigacao-a-abusos-sexuais-pelos-capacetes-azuis-na-rca/> ou <https://www.publico.pt/2017/04/12/mundo/noticia/ate-onde-vai-a-impunidade-dos-capacetes-azuis-acusados-de-crimes-sexuais-1768585>

padronização da resposta a situações similares, ficando os Estados no limbo da discricionariedade e criando situações injustas perante acontecimentos similares.

Esta diferente forma de responder às questões está no cerne da problemática do Direito Internacional, em que se considera, segundo Amaral Júnior,

o homem um ser abstrato que merece por isso tratamento igual, incompatível com quaisquer discriminações, e as convenções especiais focalizam as especificidades e diferenças entre os seres humanos, fatores que justificam o tratamento particularizado sob pena de se cometer injustiça. O sujeito de direito deixa de ser genérico para ganhar especificidade decorrente de raça, da idade, do gênero ou de qualquer outra razão que necessite ser observada de modo particular (...). Esse processo leva, inevitavelmente, à criação de novos direitos já que as diferenças, anteriormente desconhecidas, exigem regulação própria sem a qual é impossível compreender a novidade que encerram. (2008 apud Ramos, 2011, p. 102)

2.6 Atuais propostas de salvaguarda do refugiado ambiental

Existem mecanismos de Direito Internacional que visam a salvaguarda da integridade humana, mas é na política e nas relações internacionais que a efetiva proteção do refugiado ambiental se destaca.

Atualmente, três grandes propostas de proteção tentam salvaguardar a posição dos refugiados ambientais, a saber:

(i) do governo das Ilhas Maldivas, (ii) do CRIDEAU – Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de L’environnement, de L’aménagement et de L’urbanisme – e do CRDP – Centre de Recherche sur les Droits de la Personne, ambos da Universidade de Limoges, na França, e (iii) de um grupo de pesquisadores australianos liderado por David Hodgkinson, que propõe uma

Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas (CCDP, na sigla em inglês) (Claro, 2012, p. 72).

Ainda segundo Claro (2012), a primeira proposta visa uma atualização do conceito de refugiado constante na Convenção de 1951, alargando a noção de perseguição para que exista a possibilidade de admissão da figura do refugiado ambiental. No entanto, esta não parece ter acolhimento pela comunidade internacional na conservadora defesa que faz do conceito clássico de refugiado. Importa lembrar que aquando da criação da Convenção de 1951 tinha sido repudiada a extensão do conceito a outras realidades que não aquela para a qual foi efetivamente criada.

Já o CRIDEAU sugere a criação de uma nova Convenção visando a temática dos refugiados ambientais. Porém, padece da já referida resistência da comunidade internacional no seu constante desinteresse pelo assunto. Segundo o CRIDEAU, deve ser objetivo dos criadores da nova Convenção garantir que “os direitos dos refugiados ambientais seriam baseados em princípios consagrados de direito internacional como: (i) princípio da solidariedade, (ii) princípio da responsabilidade comum [...] diferenciada, (iii) princípio da proteção efetiva, (iv) princípio da não discriminação e (v) princípio do non-refoulement” (Claro, 2012, p. 73). Pretende-se, deste modo, a definição de um estatuto internacional próprio para os refugiados ambientais. Porém, para além da falta de interesse na resolução do problema por parte dos Estados, tanto que se lhes colocam outras situações como prioritárias, este tipo de documento reformador, visando um consenso internacional alargado, dificilmente será concretizável num período razoável, correndo-se o risco de a questão se ir arrastando.

A última proposta, do CCDP, é uma aproximação e tentativa de utilização de instrumentos internacionais já existentes relacionados com as alterações ambientais para a proteção dos deslocados por razões ambientais. Procura-se promover uma adaptação das condições atuais de proteção, aproveitando outros institutos jurídicos como ponto de partida para a defesa dos deslocados ambientais. Não seria uma resolução definitiva do problema dos deslocados ambientais, mas sim transitória.

Apesar dos esforços assinaláveis prosseguidos, nenhuma das possibilidades assume relevância para a transformação do ordenamento jurídico internacional, nem tampouco a formulação de uma Convenção sobre o assunto seria conciliadora a esse ponto. Nas palavras de McAdam (2011 apud Claro, 2011, p. 74), se os Estados, mesmo

os contratantes da Convenção de 1951, não conseguem dar resposta aos cerca de 10 milhões de refugiados e 43,3 milhões de deslocados existentes no mundo, “por que [razão] estariam dispostos a se comprometer e oferecer proteção para os deslocados pelas mudanças climáticas?” (2011 apud Claro, 2011, p. 74). O cerne da problemática encontra-se na dificuldade de a comunidade internacional chegar a um consenso sobre o assunto. Se em matérias de maior gravidade não existe acordo internacional, não se pode esperar que, numa questão que a própria comunidade internacional entende como sendo de menor relevância, haja uma resposta concertada dos Estados. As respostas vão sendo dadas por estes, casuisticamente, de acordo com a situação de cada momento – por exemplo, perante uma crise económica ou uma guerra que afeta os Estados, a atenção destes vai voltar-se para os problemas concretos emergentes. Por exemplo, durante a crise energética que a Europa viveu em 2022, os compromissos ambientais foram colocados de lado por vários Estados,⁵⁴ com o objetivo de reporem os níveis de vida das suas populações considerados justos.

Nem a resposta casual a situações de violação dos direitos humanos, nem a conceção de um simples instrumento jurídico serão soluções adequadas para o problema dos deslocados ambientais. A criação de uma organização internacional que fosse além do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), cuja missão fosse o estudo das alterações climáticas, mas também responder a questões de maior abrangência para o futuro da humanidade, a equidade intergeracional e, em última instância, a própria sobrevivência humana, poderia ajudar a promover uma regulação das migrações forçadas internacionais. Esta posição foi defendida por Palmer (1992 apud Claro, 2011, p. 75), que, nas Jornadas de Rio-92, afirmou que “as questões emergentes são de tal magnitude e de tamanha abrangência que os atuais meios de fazer as coisas não resolverão esses problemas. Os mecanismos institucionais no âmbito das Nações Unidas não estão capacitados a lidar com as questões. É chegada a hora de algo mais inovador, capaz de um salto conceitual à frente em termos institucionais”. Segundo o autor, a criação da figura do refugiado ambiental e de mecanismos de proteção ambiental poderiam promover o estabelecimento de um conjunto de direitos para as pessoas envolvidas em situações específicas. Trata-se de

⁵⁴ A Alemanha tem reativado centrais a carvão por causa da crise energética. [Consultado a 11/08/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://eco.sapo.pt/2022/07/13/berlim-da-luz-verde-a-reativacao-de-centrais-eletricas-alimentadas-a-carvao/>

uma abordagem inovadora, que procura ir além da Convenção de 1951, enquadrando as situações próprias de um mundo em mudança. A mera adaptação de uma regulação já existente a uma realidade nova poder-se-á revelar insatisfatória, não protegendo as necessidades da prática.

As motivações ambientais para que as pessoas se desloquem são diversas, revestindo, em grande medida, causas semelhantes e com igual danosidade àquelas que motivaram a Convenção de Genebra de 1951.

Ao analisar pela ótica crítica a problemática dos refugiados ambientais, evidencia-se que o seu reconhecimento e a sua conseqüente proteção devem ser pautados pelo princípio da dignidade humana. Os indivíduos cujo ecossistema está sendo constantemente devastado e destruído, e que, por conta disso, estão perdendo as suas vidas e os seus meios de subsistência deveriam ter o direito de terem a sua dignidade humana garantida, ao serem protegidos pelos responsáveis internacionais e terem acesso aos bens materiais e imateriais necessários para a sua sobrevivência (Vieira, 2012, p. 134)

O principal desafio hodierno relativo à temática dos refugiados ambientais é o de promover a sua aceitação pela comunidade internacional. Trata-se não apenas da criação de uma nova categoria de migrantes forçados, mas, acima de tudo, da criação de um conjunto de instrumentos para a sua proteção em contextos específicos de atentados ao ambiente e aos ecossistemas naturais. Não basta o reconhecimento dos direitos das pessoas afetadas por catástrofes naturais se, por parte da comunidade internacional, não houver um efetivo empenho na construção de uma base de entendimento global. Perante uma tipologia de fenómenos que se pauta pela ausência de fronteiras, a necessidade de regulação “impulsiona as responsabilidades internacionais a revestirem-se de uma ética cosmopolita, a qual ultrapassa as relações estatais para se alojar nas relações entre os próprios cidadãos afetados pelas catástrofes ecológicas” (Vieira, 2012, p. 152). Respostas efetivas às necessidades dos migrantes ambientais não serão obtidas através de acordos entre os Estados e da regulação das suas relações e responsabilidades no plano internacional, mas através do envolvimento da comunidade internacional com cada indivíduo afetado. O cerne do problema está

no migrante em si, como pessoa dotada de dignidade própria, e terá que ser para esta que a comunidade internacional se voltará. Logo, será para ela também que terão de ser desenvolvidas formas específicas de proteção.

2.7 Direito Internacional do Ambiente e as suas limitações. O falhanço dos sucessivos acordos

A Declaração sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972) deu o mote a um aprofundamento do Direito Internacional do Ambiente, conjugando-o com a temática dos Direitos Humanos e exercendo um papel de guia e definição dos parâmetros mínimos a adotar pela comunidade internacional. Esta Declaração alertou para a necessidade e urgência, não apenas de proteger o meio ambiente, mas também de prevenir e combater as consequências nocivas que a crescente degradação ambiental global tem em termos de bem-estar social e de sobrevivência humana. O meio ambiente deixou de ser visto apenas como um elemento externo à existência humana para passar a ser considerado explicitamente a relação entre ambos, destacando-se “como aspetos essenciais do Direito Internacional do Meio Ambiente a incorporação da dimensão humana às questões ambientais, a preocupação com as gerações futuras e a transversalidade, que dão a tônica a esse singular sistema de proteção” (Ramos, 2011, p. 122).

As constantes chamadas de atenção para as consequências futuras das ações presentes e o carácter irreversível do estado atual do meio ambiente serviram de mote para o tema da sustentabilidade futura, equidade e justiça intergeracional. A ausência e/ou ineficácia das ações e políticas públicas de prevenção da destruição do meio ambiente, não apenas pela degradação da natureza em si mesma e dos habitats, mas também da instigação a migrações forçadas pela destruição de modos de vida “mais primitivos”, está a chegar a um ponto de rutura. Será, porventura, na prevenção da degradação ambiental e no reconhecimento das causas ligadas às migrações ambientais que se encontrará a resposta às preocupações com o futuro da humanidade. Mais do que o reconhecimento dos migrantes ambientais como refugiados, urge repensar globalmente os ecossistemas humanos e apostar na prevenção como uma resposta holística à degradação ambiental, aos problemas gerais dos migrantes ambientais e à própria sustentabilidade humana. A resposta à migração ambiental não será obtida pela

resolução isolada de uma das partes da equação, mas através da visualização do problema como um conjunto de fatores e intervenientes, todos eles com as suas idiossincrasias próprias a necessitarem de respostas específicas por parte de toda a comunidade internacional. Não se deverá olhar para um rio apenas como um troço de água, mas em toda a sua extensão, desde a nascente até à foz, não olvidando todos os outros elementos que, pelo seu leito e margens, se relacionam com ele.

Os dois principais tratados com eficácia a nível internacional nesta matéria são a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, assinada no Rio de Janeiro em 13 de junho de 1992⁵⁵, e o Acordo de Paris de 12 de dezembro de 2015⁵⁶. Independentemente de todas as mais-valias que os mesmos possam ter dado na defesa do meio ambiente, nenhum destes instrumentos contemplou a problemática dos refugiados ambientais.

Porém, a questão e problemática ambiental é inescapável. Cada vez existe um maior comprometimento da comunidade internacional na busca de resposta efetivas para os problemas existentes e de medidas que visem minimizar o impacto dos seres humanos na natureza. No entanto, e como já se referiu, este esforço não tem tido repercussão direta na preocupação e defesa efetiva dos refugiados ambientais, apesar do seu exponencial crescimento, que está diretamente relacionado com a cada vez maior degradação do ambiente.

Para tal, ainda que se tente “abrir” o conceito de refugiado à realidade, não é plausível, pela dificuldade já demonstrada dos intervenientes em encontrarem pontos de contacto, que tal se venha a concretizar. A necessidade de respostas haverá de decorrer do esforço articulado de diversas áreas do conhecimento e dos atores políticos e sociais, configurando um caminho comum a seguir. Neste contexto, os direitos humanos, garante das necessidades básicas de todos os seres humanos, deverão ser a inspiração e o fundamento dos desenvolvimentos futuros, por via da garantia da igualdade, da ausência de discriminação e da liberdade de deslocação de todos os seres humanos, incluindo a proteção de quem foge de um Estado ou regime opressor para outro Estado. O artigo 14.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos é

⁵⁵ [Consultado a 11/04/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec14-2003.pdf>

⁵⁶ [Consultado a 11/04/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://gddc.ministeriopublico.pt/instrumento/acordo-de-paris-no-ambito-da-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-para-alteracoes>

claro ao estabelecer, a este propósito, que “todo o ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”, constituindo uma base legal adequada ao desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos pela comunidade internacional visando a proteção ambiental.

Vale a pena revisitar a história recente neste campo, para se perceber como se chegou até aqui. Em 1972, na cidade de Estocolmo, conforme já aludimos, deu-se a primeira conferência das Nações Unidas cujo tema central foi o meio ambiente. O seu principal objetivo era chamar a atenção para o facto de o desenvolvimento económico/industrial/agrícola, nos termos em que ocorria, não ser sustentável.

Vinte anos depois, em 1992, deu-se outro grande acontecimento sobre a temática: a Rio 92. Durante este hiato temporal, o tema quase não foi debatido, as prioridades mundiais centraram-se na segurança interna dos Estados e na gestão da Guerra Fria. Com o fim desta e uma certa normalização das relações internacionais, a comunidade internacional voltou-se novamente para a questão climática. Surgiram então as preocupações de sustentabilidade ambiental decorrentes da verificação da ocorrência de situações limite com grande impacto global. A comunidade internacional começou assim a debater a temática de forma séria e concertada.

A Rio 92, também chamada de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi o espaço onde líderes de 116 países de todo o mundo e representantes de outros 56 se reuniram para debaterem a necessidade de conciliar o desenvolvimento socioeconómico dos países com a utilização dos recursos naturais. Cerca de duas mil organizações não-governamentais também participaram nesta conferência.

Os relatórios do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas apontavam para a possível existência de interferência humana no clima global e as estimativas sobre a perda de biodiversidade genética eram progressivamente mais alarmantes, simultaneamente, alertou-se para a desertificação crescente e a sobre-exploração dos oceanos (Agência Portuguesa do Ambiente, 2021). Todos estes factos demonstravam quão evidente era a transformação ambiental e a necessidade de se tomar uma posição de âmbito global.

A Rio 92 produziu seis documentos sobre questões climáticas como uma resposta da comunidade internacional ao aumento de preocupações sobre o

ecossistema global. A ideia da existência de problemas ambientais globais era nova e questionava a comunidade internacional sobre os conceitos e as instituições necessários para combater esses problemas (Agência Portuguesa do Ambiente, 2021).

Três destes documentos eram declarações voluntárias e não vinculativas, ou seja, meras declarações de intenções. Os restantes três documentos tinham carácter vinculativo e constituíram verdadeiros tratados, a saber: a Convenção sobre Diversidade Biológica, ou Convenção da Biodiversidade (CBD) para Proteção da Biodiversidade e sobre o Uso de Recursos Genéticos, que, como os nomes sugerem, visava proteger a diversidade das espécies na natureza; a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD), que visava a prevenção e reversão de processos de seca. E, talvez a mais importante, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC), que se centrava na temática da emissão de gases estufa e o uso de combustíveis fósseis.

Da Convenção Quadro⁵⁷ destaca-se o artigo 3.º (“Princípios”), que prescreve uma responsabilidade intergeracional de acordo com as capacidades de cada Estado, a salvaguarda da especificidade e acautelamento pelos Estados do desenvolvimento de políticas públicas sensíveis ao combate às alterações climáticas, a aposta na prevenção e adoção de medidas visando a prevenção e a minimização das consequências dos efeitos das alterações climáticas e a proteção do ambiente ao serviço de políticas de desenvolvimento económico sustentável com base em compromissos internacionais. Já o artigo 4.º referia-se aos compromissos assumidos, designadamente em matéria de reporte de informação (publicação de inventários nacionais periódicos), de publicação de programas nacionais de alterações climáticas e da promoção de transferência de tecnologia, com o envolvimento da comunidade internacional.

Na década de 1990, o debate sobre a interferência do homem no clima tornou-se tema central na comunidade internacional. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas estabelecia que as partes dever-se-iam reunir anualmente, nas chamadas reuniões COP. Uma das mais famosas foi a COP3, que deu origem ao Protocolo de Kyoto.

⁵⁷ [Consultado a 11/04/2021]. Disponível na Internet:<URL: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conve ng.pdf

O Protocolo de Kyoto, de 1997, resultou de um dos encontros ambientais mais importantes da história. O seu nome decorre do facto da cidade de Kyoto, no Japão, ter sido a escolhida para a realização desse encontro. Ora, a escolha deste local não se deveu a um mero acaso. Na verdade, revestiu um profundo significado, porquanto, à data, esta era considerada uma das cidades com maior grau de poluição em todo o mundo. Atualmente é uma das cidades mais equilibradas no plano ambiental, constituindo um exemplo para a comunidade internacional.

Não tendo sido o primeiro tratado ambiental internacional, o Protocolo de Kyoto assumiu importância maior ao ter sido capaz de estabelecer metas e prazos para serem cumpridos pelos Estados, visando a redução dos danos ambientais. Tendo o Encontro versado sobre diversas questões conceituais e teóricas, o Protocolo, além de as ter trabalhado, estabeleceu um conjunto de medidas e prazos para a boa resolução de problemas ambientais.

No Protocolo de Kyoto, as metas e prazos estabelecidos visavam especificamente a redução dos gases com efeito estufa (GEE), realçando-se, enquanto elemento essencial de poluição, a importância do dióxido de carbono e do metano.

O Encontro de Kyoto foi um dos maiores até então em matéria ambiental, tendo contado com a participação de quase 190 países. Apesar de se ter realizado em 1997, o documento enviado para ratificação dos Estados apenas ficou concluído em 1998, tendo ficado decidido que seria de livre e aberta adesão a outros Estados que não participaram nos trabalhos da sua redação.

O Protocolo estabelecia duas etapas/metastemporais diferentes. A primeira, que decorreu entre 2008 e 2012, fixou o propósito de reduzir em 5% a emissão de gases de efeito estufa por referência ao ano de 1990, independentemente da evolução da economia, da população, etc.

A segunda fase corresponderia a uma renovação automática, que veio a ocorrer em 2013. A meta de 2013 a 2020 visava a redução de 18% na emissão de gases de efeito estufa, novamente por referência a valores de 1990.

Para se atingir estas metas, foram criados estímulos para o investimento em energias limpas através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ancorado no conceito de desenvolvimento sustentável e que supunha a substituição de energias fósseis por energias limpas.

Outra medida foi a criação do mercado de créditos de carbono, também designada por Redução Certificada de Emissões (RCE). Esta consubstanciava-se na criação de um mercado relacionado com a redução das emissões, onde os Estados que conseguissem atingir as metas e ultrapassá-las tinham a possibilidade de comercializar os excedentes com aqueles outros que não as conseguissem atingir. Se, por um lado, o Protocolo definiu uma meta comum, qual seja a de se atingir uma taxa generalizada de 5% na redução da poluição, por outro lado, transformou a “poupança do ambiente” numa *commodity* transacionável, como um incentivo extraordinário à aplicação de medidas de redução de CO². A verdade, contudo, é que ainda que a mesma se tenha revelado para muitos Estados como um incentivo, para outros foi uma forma de não os obrigar a investir em energias limpas e a manter a utilização de energias fósseis não renováveis como principal fonte energética. Aliás, por conta da escalada dos preços da energia, em 2021, conforme noticiava o jornal Público, a “China, o maior emissor do mundo, vai aumentar produção de carvão em 6% (...) quando é o maior produtor mundial de carvão e o país que mais emite gases poluentes” (Público, 2021).

Estas medidas implementadas pelo Protocolo de Kyoto não eram gerais e universais, ajustando-se às diferentes fases e realidades em que cada país contratante pudesse estar. Para os Estados industrializados e a Europa, globalmente encarada, as taxas de redução foram superiores, fixando-se nos 7,5%. Para as nações em desenvolvimento, a taxa foi de 5%. Já para os países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, nos quais não há dados sobre a emissão de gases de efeito estufa, dever-se-ia medir, à data, a emissão e em 2013 entrariam no Protocolo com a meta de 5% ou 18%, de acordo com o escolhido por referência à data de medição. Ou seja, um alívio para estes países, mas também um incentivo à adesão destes ao Protocolo.

As políticas e instrumentos implementados tinham uma visão de futuro e poderiam ter chegado a uma redução de emissões cujos resultados no presente seriam evidentes. Contudo, e aqui se encontra um dos principais obstáculos ao seu sucesso, dois países não aderiram ao Protocolo: os EUA e a China, precisamente as maiores potências económicas mundiais e dois dos Estados mais poluentes. O argumento que utilizaram foi o de que, para reduzirem a emissão de gases com efeito estufa nas médias e taxas previstas pelo Protocolo, as suas economias iriam ser gravemente afetadas. Para poluir menos teriam de fechar indústrias, causando um efeito em bola de neve,

ou seja, com o fecho de indústrias, haveria o crescimento de desemprego, que desencadearia uma crise económica e social.⁵⁸ No fundo, estando a concorrer entre si pela supremacia no comércio mundial, nenhum dos países iria tomar uma posição que o comprometesse para o futuro. Em 2018, ainda que de forma parcial, a China acabou por aderir ao Protocolo de Kyoto.

A administração Trump sempre se demonstrou indisponível. No entanto, ainda que tenha havido uma alteração política nos EUA, decorrente da eleição do Presidente Biden, em 2020, o seu compromisso não é ainda notório.

A Europa, desde o início, comprometeu-se com o Protocolo de Kyoto, com vista a atingir elevados índices de sustentabilidade, afirmando-se como impulsionadora da indústria da energia limpa, através da criação de um novo ramo industrial ligado à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias alternativas à tradicional produção de energia. No campo económico, não podemos olvidar que o desenvolvimento de tecnologias limpas acaba por ser um fator de crescimento económico, não porque tal seja imposto aos países, mas porque as mentalidades estão a mudar e os Estados e as empresas estão a procurar fontes de energia limpas ou que sejam menos poluentes, sendo o know-how científico na área uma verdadeira *commodity*.

Por falta de consenso, dado o melindre da questão, apenas em 2015, na COP 21, a comunidade internacional conseguiu estabelecer um novo acordo para suceder ao Protocolo de Kyoto, no que ficou conhecido por Acordos de Paris.

Perante a falha das metas estabelecidas pelo Protocolo de Kyoto, desistiu-se de estabelecer novas metas universais, de difícil consenso entre todas as partes. Assim, encontrou-se uma outra forma de contribuição, as chamadas “*nationally determined contributions*” (NDC), ou seja, cada país, de forma voluntária, determinava os seus objetivos climáticos a partir de uma meta comum que é a de limitar o aumento da temperatura média global a níveis abaixo dos 2°C acima dos níveis pré-industriais e prosseguir esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C (Agência Portuguesa do Ambiente, 2021). Os objetivos comunicados pelo país tornam-se

⁵⁸ Revendo a história, este argumento torna-se falacioso ao ponto de que, ainda que pudesse promover o desemprego, a opção por “energia limpa” iria gerar emprego, havendo um certo equilíbrio. Por outro lado, a liminar não adoção do Protocolo, sem sequer terem optado por renegociar tentando propor metas diferentes das estabelecidas para a Europa e países industrializados, demonstra que não tinham qualquer interesse na promoção de uma sustentabilidade ambiental e apenas estavam a tentar lutar pela supremacia económica.

obrigatórios. Com uma periodicidade de cinco anos, de acordo com o mecanismo de revisão de compromissos, cada país propõe-se atingir novos objetivos, mais ambiciosos que os anteriores.

Foi também criado um fundo financeiro para ajudar as nações a atingir os seus objetivos. Porém, como não foram estabelecidas quaisquer cominações legais para o não cumprimento das metas, pode cair-se num vazio legal e ficar-se por um mero acordo de boas intenções.

Atualmente, 195 países são signatários dos Acordos de Paris, dos quais 148 ratificaram os ratificaram. Deste grupo a Rússia é a principal ausência, talvez pelo facto de ser um dos países mais poluentes. Por outro lado, a administração Trump notificou formalmente as Nações Unidas sobre a saída dos Estados Unidos dos Acordos de Paris, ainda que os candidatos do Partido Democrata à nomeação na corrida à Casa Branca hajam prometido que, caso vencessem as eleições em 2020, o país iria regressar ao compromisso anteriormente assumido (Público, 2019). Trump já não é presidente. A nova administração Biden mostrou-se bastante interessada em unificar esforços com os aliados para reduzir as emissões de CO₂, sendo que os Estados Unidos decidiram passar à ação na luta pelo clima e prometeram reduzir entre 50% e 52% as emissões de gases com efeito estufa até 2030, tendo como referência os valores do ano de 2005 (Barata, 2021), anunciando, na 76.^a Assembleia-Geral das Nações Unidas (21/09/2021), que iriam ainda duplicar a sua contribuição para o fundo do clima, de forma a ajudar a alcançar o objetivo de mobilizar 100 mil milhões de dólares para ações em países em desenvolvimento. Estas medidas visavam tornar os Estados Unidos líderes no financiamento de políticas públicas amigas do clima, conforme disse então o presidente norte-americano, acrescentando que iria trabalhar com o Congresso para alcançar esse objetivo (Salvador, 2021), ainda que as atenções globais estivessem, compreensivelmente, voltadas para o combate à Covid-19 e para a guerra na Ucrânia. Salvo outro entendimento e que o tempo se certificará de confirmar, dada a sua política, acredita-se que o mesmo acabe por ter empenhamento no combate às alterações climáticas. Aliás, os Estados Unidos são, todos os anos, fustigados por fenómenos climáticos severos, cujo aumento de frequência pode estar relacionado com as alterações ambientais.

Atualmente as questões ambientais são um tema importante no debate político internacional, mas continua a assistir-se a uma luta dos Estados pelo poder e influência global, o que prejudica os resultados obtidos em matéria ambiental. Ademais, se, nos últimos anos, o tema central na agenda internacional foi a pandemia da Covid-19, em 2022 passou a ser o conflito na Ucrânia.

Analisados os dados da Global Carbon Atlas⁵⁹, pode apurar-se que cinco dos países mais desenvolvidos (China, Estados Unidos, Índia, Rússia e Japão) figuram no topo dos que mais poluem. São também estes países que mais têm resistido a alterações de hábitos visando a adoção de modelos de desenvolvimento sustentável, continuando a pressionar o meio ambiente, o que poderá provocar desastres ecológicos e migrações forçadas. Da mesma forma que têm tido relutância em mudar de políticas e comportamentos, por maioria de razão, também se têm oposto a alterações ao conceito de refugiado com vista a uma abertura à aceitação de migrantes ambientais.

Ademais, as principais preocupações dos instrumentos político-jurídicos referidos, bem como da UNFCCC, centram-se na questão ambiental e não tanto nas consequências dos desastres ambientais ou mesmo na construção de respostas baseadas no respeito pelos direitos humanos. Os instrumentos referidos atuam de forma preventiva e casuística, a fim de travar a degradação ambiental sem retorno, não considerando outros efeitos das catástrofes ambientais. Se já existe uma enorme dificuldade em lidar com os problemas ambientais existentes e com as relações entre os Estados a esse propósito, juntar a discussão do problema dos refugiados ambientais pode revelar-se contraproducente e não conduzir a qualquer avanço prático.

A solução mais viável para o problema existente decorrerá da busca de uma solidariedade internacional no combate às catástrofes naturais e na atribuição aos Estados de responsabilidades mútuas acrescidas pelo impacto das suas atividades no ecossistema global e nos desastres provocados em países terceiros.

Mas como responsabilizar os Estados mais poluidores, se as únicas sanções possíveis são de natureza económica? A resposta não é fácil, mas ter-se-á seguramente de ter em conta o respeito pelos direitos humanos. A aposta exclusiva no desenvolvimento da letra da Convenção de 1951 para a proteção dos deslocados

⁵⁹ [Consultado a 19/07/2021]. Disponível na Internet:<URL: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>

ambientais será uma empreitada difícil. É preciso encontrar respostas globais para o problema, no âmbito de novas COP, com base na afirmação da defesa dos direitos humanos. Resta saber se os tempos são propícios a isso.

Capítulo III

Novos tempos, novo conceito de refugiado?

3.1 A Europa e a atualidade

Segundo o ACNUR, em 2017 existiam aproximadamente 68 milhões de pessoas⁶⁰ no mundo na condição de presumíveis refugiados. Deste número, por não reunirem os pressupostos necessários, nem todos puderam ser considerados refugiados pelos Estados, nos termos preconizados pela Convenção de 1951. Integravam esse número pessoas que tinham migrado em busca de melhores condições de vida; pessoas em situação de solicitação de refúgio, ou seja, que estavam a reunir os meios jurídicos para obter o estatuto de refugiado num determinado país; pessoas que tinham pedido asilo político, procurando encontrar segurança⁶¹ nos territórios de destino; deslocados internos, ou seja, pessoas que tinham saído de regiões em guerra ou nas quais se encontravam em perigo para outras mais seguras; e, ainda, apátridas, ou seja, pessoas sem pátria ou que, de alguma forma, tinham perdido a sua nacionalidade por o seu país ter deixado de existir ou porque nunca tiveram um país (o caso paradigmático dos curdos, que são cerca de 30 milhões de indivíduos sem território próprio, atualmente o maior povo sem país no mundo⁶²). Acresce que muitas dessas pessoas tinham descendentes nascidos na condição de refugiados, o que agravava um problema já por si muito complexo. Estima-se que, por ano, 70 mil crianças nascem apátridas no

⁶⁰ Conforme o relatório anual Tendências Globais (ou Global Trends) do ACNUR. [Consultado a 09/07/2021]. Disponível na Internet:<URL: https://www.unhcr.org/global-trends-2017-media#_ga=2.140210362.8093724.1590058889-1004437323.1589035241

⁶¹ Um caso paradigmático recente foi o de Julian Assange, fundador da página Wikileaks, que, para evitar ser detido e até perseguido pela informação que divulgou, esteve asilado na Embaixada do Equador em Londres durante cerca de sete anos. [Consultado a 28/06/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.noticiasaoiminuto.com/mundo/1233747/do-asilo-a-detencao-os-anos-de-julian-assange-na-embaixada-do-equador>

⁶² [Consultado a 11/07/2021]. Disponível na Internet:<URL: <https://expresso.pt/dossies/diario/2019-10-09-Quem-sao-os-curdos-amecados-por-Erdogan->

mundo (Deutsche Welle, 2015), a maioria das quais filhos de refugiados que se tornaram também refugiados ou, pior que isso, apátridas.

Do número apresentado apenas uma parte é composta por verdadeiros refugiados. De acordo com o ACNUR⁶³, em 2017, do grupo de quase 70 milhões de pessoas consideradas na situação de presumíveis refugiados, cerca de 25 milhões eram indivíduos que tinham atravessado fronteiras internacionais e, dentro desse grupo, cerca de quatro milhões eram apátridas, ou seja, pessoas sem personalidade jurídica em face de uma ordem jurídica. Desse número, 3,5 milhões eram pessoas que estavam a requerer⁶⁴ o estatuto de refugiado. Dos cerca de 25 milhões de refugiados, 6,7 milhões eram originários da Síria e encontravam-se espalhados por diversos locais, como a Turquia⁶⁵, com 3,7 milhões de refugiados, a Alemanha, com 1,1 milhões de refugiados, etc.

A Europa é, atualmente, o local mais procurado pelos refugiados, eventualmente pelas melhores condições de vida que lhes pode proporcionar, sendo, conforme dados do Observatório das Migrações⁶⁶, a Alemanha o destino preferencial. Os países europeus que se encontram num patamar económico-financeiro inferior não são tão atrativos. Neste grupo, segundo Santinho (2013, p. 17), “Portugal é um país cada vez menos atrativo em questões de empregabilidade e condições de vida”.

É normal que os países com melhores infraestruturas e economias fortes se tornem mais atrativos para os potenciais migrantes. Porém, para o refugiado, a fuga de locais pobres para países desenvolvidos pode suscitar a desconfiança dos nacionais destes últimos como potenciais países de acolhimento e dificultar a sua integração.

⁶³[Consultado a 11/07/2021]. Disponível na Internet:<URL: https://www.unhcr.org/globaltrends2018/#_ga=2.148527294.8093724.1590058889-1004437323.1589035241

⁶⁴ Um dado interessante é o facto de que, para se ser considerado refugiado, não há a necessidade de fuga do território nacional, bastando a mera fuga de uma região. Daí que os cerca de 45 milhões de pessoas que não atravessaram fronteiras sejam também considerados refugiados, com os mesmos direitos dos restantes, que, por algum motivo, não conseguiram “fugir”, tendo ficado retidos dentro das suas fronteiras.

⁶⁵ Não sendo o objetivo da presente investigação, seria interessante analisar a posição da Turquia enquanto “tampão” contratado pela Europa para impedir a entrada descontrolada em território europeu.

⁶⁶ Destaques Estatísticos nº 17 do Observatório das Migrações. [Consultado a 11/01/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/584458/Destaques+Estat%C3%ADstico+OM+%2317+-+Refugiados.pdf/5bbd6a1d-fa5f-47c1-8395-b75a41a9e9c9>

Ainda em 2017, a TVI 24 noticiava que “Tribunal europeu obriga países a aceitar quotas de refugiados” (TVI 24, 2017⁶⁷). As quotas têm a sua origem numa conceção, já presente no preâmbulo na Convenção de 1951⁶⁸, de que deve haver a partilha de encargos pelos Estados signatários da Convenção (o chamado *burden-sharing*). Esta partilha, nas palavras de Boswell (2003)⁶⁹, pode ser entendida de duas formas:

the first [consists of] providing financial assistance for countries of asylum – usually less-developed states – to help them with the care and maintenance of refugees, mainly through funding the activities of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in countries of asylum. The second type of action [involves] what might be termed "physical" as opposed to financial *burden-sharing*: i.e., the dispersal of refugees among states

Por outras palavras, o apoio pode traduzir-se no pagamento a países terceiros para acolherem refugiados ou como ato de distribuição dos refugiados por diversos países de acolhimento. Quer na partilha de custos, quer na partilha do “reassentamento”, a Convenção de 1951 apela a uma cooperação e solidariedade da comunidade internacional. Parte dessa colaboração, que assenta na contribuição financeira, dependerá da capacidade de cada Estado, evidenciando-se, no caso português, que são muitos os refugiados que acabam por deixar o país. Segundo Friaças (2019), entre dezembro de 2015 e outubro de 2016, 720 dos 1511 refugiados acolhidos por Portugal saíram do país, ou seja, ainda que Portugal receba verbas europeias para esse efeito, não tem sido capaz de criar condições de acolhimento que o tornem atrativo dos refugiados, acabando aqueles que são acolhidos em território nacional por procurar outro Estado europeu com maior capacidade económico-

⁶⁷ [Consultado a 11/01/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://tvi24.iol.pt/internacional/eslovaquia/tribunal-europeu-obriga-paises-a-aceitar-quotas-de-refugiados>

⁶⁸ “Da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional” [Consultado a 11/02/2021]. Disponível na Internet:<URL: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

⁶⁹ [Consultado a 11/12/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>

financeira. A incapacidade de fixar os refugiados e o facto de estes procurarem países mais desenvolvidos para se instalarem coloca em causa a partilha de “custos”, ou seja, o conceito de *burden-sharing*. Ainda que se encontrando nas fronteiras de determinados países, e estes se vejam pressionados pela comunidade mundial a ter uma atitude humanitária, não existe verdadeira partilha de custos e comunhão de políticas de intervenção pela comunidade mundial. Ademais, não se pode olvidar o choque cultural estabelecido entre os diversos países de acolhimento e os refugiados, o que, conforme já explanado, poderá criar um clima de “aversão e repulsa” para com estes migrantes.

Não deveria ser a prioridade, mas é natural, e até expectável, que os refugiados procurem condições de vida que determinados países de acolhimento não podem prestar. No entanto, estas movimentações sugerem a interpretação de que a atribuição do estatuto de refugiado foi errada, podendo-se estar em muitos casos perante situações de migração económica.

A Europa, de há anos a esta parte, está a braços com uma crise humanitária relacionada com os refugiados provenientes da Síria. Desses, apenas uma pequena parte chegou à Europa, estando na sua maioria retidos na Turquia, no âmbito de um controverso acordo assinado entre a União Europeia e a Turquia para regular o fluxo de refugiados e migrantes (Siza, 2018), acordo esse que previa que todos os novos migrantes ilegais que chegassem à Grécia vindos da Turquia, a partir de 20 de março de 2016, seriam devolvidos à Turquia (Martins, 2016). A União Europeia está a pagar à Turquia para que retenha os migrantes e estes não cheguem ao continente europeu. Entre os que ficam retidos na Turquia e os que se repartem por países vizinhos, o número que chega à Europa acaba por ser reduzido. De acordo com os dados disponibilizados pela UNHCR⁷⁰, no ano de 2020, apenas a Alemanha (com menos de 1,5 milhões) e a França (com menos de 500 mil) constavam entre os 20 países que mais refugiados acolhiam, encontrando-se a Turquia em primeiro lugar (mais de 3,5 milhões), com uma larga diferença para o segundo país da lista (a Colômbia, com aproximadamente metade desse número).

⁷⁰ [Consultado a 21/02/2022]. Disponível para consulta em: <https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/>

Ainda que o número não assuma proporções elevadas (os que chegam ao continente europeu e não o seu todo), este movimento tem criado cisões no Velho Continente, sendo o terrorismo⁷¹ e a precariedade laboral os principais argumentos de desconfiança em relação aos refugiados. Segundo um inquérito realizado em dez países europeus pelo Pew Research Center, as populações acreditam que a entrada de refugiados e o aumento do terrorismo estão relacionados (Público, 2016), muito por culpa de atentados terroristas e outros fenómenos de repulsa de estrangeiros.

Os movimentos xenófobos, associados aos partidos de extrema-direita, têm crescido apoiados e justificados pela expansão do terrorismo na Europa e a sua suposta ligação aos refugiados – esse é pelo menos o argumento utilizado pelos movimentos de repulsa do movimento migratório. Para agudizar a situação, Abdul Basit Haroun, em 2015, numa entrevista à BBC, referiu que “smugglers were hiding IS militants on boats filled with migrants”⁷² (BBC, 2015). O caso dos irmãos iraquianos detidos em 2021 por ligações ao Estado Islâmico⁷³, que teriam chegado a Portugal num programa de recolocação para refugiados, fez aumentar as suspeitas dos cidadãos nacionais em relação a estes movimentos de pessoas.

Independentemente de serem verdadeiras, as palavras de Abdul Haroun tiveram grande impacto. Estes receios são corroborados por um estudo do Pew Research Center (Poushter, 2016)⁷⁴ realizado em 2016 acerca da opinião europeia sobre a crise dos refugiados, concluindo que “a median of 59% across 10 EU countries voice concern about the prospect of increased terrorism”. Os países que estão diretamente em contacto com rotas de passagem ou locais de destino são os que demonstram mais elevada preocupação (casos da Hungria, Alemanha e Itália), informação corroborada pelos dados do Migrant Integration Policy Index⁷⁵ (MIPEX), no qual, indicando o grau de abertura do país à integração dos migrantes, se demonstra que estes países não estão

⁷¹ Num estudo realizado, em 2016, pelo Pew Research Center, pode ler-se que “Among the myriad threats that Europe faces in 2016, the scourge of ISIS registers most strongly. In fact, ISIS is either tied or seen as the greatest threat in nine of the 10 European countries surveyed” (Stokes, Wike, Poushter, 2016).

⁷² [Consultado a 11/01/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.bbc.com/news/world-africa-32770390>

⁷³ [Consultado a 11/01/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://observador.pt/2021/09/06/costa-esteve-com-iraquiano-detido-por-ligacao-ao-daesh-quando-este-ja-estava-a-ser-investigado/>

⁷⁴ [Consultado a 17/03/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>

⁷⁵ [Consultado a 03/04/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.mipex.eu/play/>

tão abertos à integração (“halfway favourable”), como, por exemplo, a Finlândia, a Suécia ou Portugal (países não tão diretamente afetados pela migração ilegal).

Ironicamente,

majorities in Poland, Hungary, Greece and Italy say that a large number of refugees leaving places like Iraq and Syria are a major threat to their countries, compared with only about a third or less of people in Germany and Sweden, both of which have taken in a large number of migrants (Poushter, 2016)⁷⁶,

ou seja, os países de “destino” têm menor preocupação com ameaças externas (talvez por questões políticas ou de não proximidade geográfica com o problema) do que os países de “passagem”. Outra justificação para um certo sentimento de desconfiança pode estar relacionada com a forte tradição religiosa (Ortodoxa e Católica Apostólica Romana) que se faz viver nestes países e o facto de a maioria dos migrantes (pelo menos em certos movimentos) serem muçulmanos. A nível cultural, a questão religiosa traduz-se num choque. Não obstante, em determinados países europeus esta não se faz sentir tanto, eventualmente justificável pela laicização do Estado, já que “four-in-ten say that having an increasing number of people from many different races, ethnic groups and nationalities makes their country a better place to live” (Poushter, 2016)⁷⁷. Espanha e Itália são dos países com maior resistência a este movimento, por serem dos locais mais afetados com as migrações por via marítima e sofrerem o flagelo que as mesmas trazem.

Independentemente da forma como percecionam o movimento migratório e as suas consequências, a esmagadora maioria dos europeus, de acordo com Poushter (2016)⁷⁸, acredita que a UE não tem conseguido lidar com a crise migratória.

É urgente o empenhamento internacional neste campo, não apenas pelos países vizinhos e de destino imediato dos movimentos de refugiados, mas também pelos países de acolhimento dos refugiados, promovendo-se um consenso entre todos. A crise dos refugiados da Síria demonstrou ser maior do que a crise homóloga que ocorreu após a II Grande Guerra, sendo também mais difícil a sua resolução. A

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ [Consultado a 23/06/2021]. Disponível na Internet:<URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/europeanopinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>

situação vivida na Ucrânia em 2022, ainda que sem dados oficiais definitivos, já suplantou em número de refugiados a situação síria. Na União Europeia, que se vê como garante moral da sociedade internacional, as respostas têm-se demonstrado parcas neste domínio. A União Europeia não se pode bastar com uma ajuda/financiamento à Turquia para este país manter 3,7 milhões de pessoas em campos⁷⁹ de refugiados. É algo que, no mínimo, conflitua com o que é de esperar do continente europeu, que assenta a sua base identitária em valores sagrados⁸⁰ e no respeito pelos direitos humanos (a liberdade, a igualdade, etc.) e a dignidade humana.

A prevenção e o apoio humanitário a países pobres, onde os ideais terroristas encontram muitas vezes terreno fértil para crescer, é crucial. É preciso dotar esses países de meios e de capacidade de decisão, ou seja, de instrumentos mais eficazes para prevenir o surgimento de novos casos de refugiados. Neste aspeto, a educação e a liberdade de circulação e de informação serão as principais armas para a autodeterminação destas pessoas, na medida em que lhes dão uma consciência própria, não condicionada por elementos externos. Os média devem informar e formar os indivíduos. Porém, se a informação não for verdadeira, isenta e imparcial, tem efeitos contraproducentes. Nas palavras de Silva (2017, p. 10), os média são “entidades decisivas na formulação de juízos e entendimentos sobre a realidade”, contribuindo “de forma decisiva para a formação da opinião pública”, pelo que importa que sejam credíveis.

Com efeito, a “opinião pública nos média opera como campos de forças que se confrontam, geram tensão, criam ruturas e opiniões” (Silva, 2017, p. 95), pelo que há também que garantir a pluralidade de pontos de vista. Será na base deste paradigma

⁷⁹ Estes campos de refugiados possuem, de acordo com Agier, “um sentido estruturante e, em certa medida, prévio à sua análise situacional” (2008 apud Birman, 2009, p. 362), que vai além do encerrar em si mesmo de toda a situação, sendo reflexo da dificuldade em se lidar com a situação e tentar chegar a uma solução que apenas é adiada. Em si mesmos, estes espaços acabam por ser uma segunda perseguição dos países de acolhimento já que, no caso em apreço, acabam por servir de “tampão” à entrada de refugiados. Estes espaços vão tornar-se território desregulado onde “os refugiados, por sua vez, resistem, transformando, na medida do possível, os campos e seus estatutos, estabelecendo, no interior desses, novas formas de sociabilidade, de reagrupamentos e de exercício da política que não escapam, necessariamente, de formas autoritárias e de exploração entre grupos. Estão entre os múltiplos dispositivos e resistências que intervêm na constituição desses lugares e de suas ordenações” (Birman, 2009, p. 363).

⁸⁰ [Consultado a 19/03/2022]. Disponível na Internet:<URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_pt

que as pessoas serão bem informadas e formadas tornando-se capazes de não se deixar influenciar por correntes de pensamento que as tentam instrumentalizar.

Não apenas nos países pobres, mas também nos países ricos existe o risco da instrumentalização da opinião pública. No contexto europeu, a Alemanha, por exemplo, começou por receber um número considerável de refugiados. No entanto, deparou-se, posteriormente, com movimentos nacionalistas a arguir que os muçulmanos estão a acabar com a cultura europeia, para tal recorrendo a um discurso populista e conotado com a extrema-direita nacionalista, cuja influência junto das populações tem aumentado e atingido maior representatividade⁸¹, através de um discurso xenófobo defendendo que a cultura do seu país precisa de ser salva⁸². Este tipo de discursos acaba por ter apoio na sociedade, seja porque os cidadãos europeus não estão suficientemente capacitados e sensibilizados para as causas humanitárias, seja pela facilidade com que são instrumentalizados ou, simplesmente, pelo receio que têm de perder os seus empregos. A todos estes fatores há que acrescentar os custos com a integração dos refugiados, o que causa ainda maior repulsa dos nacionais pela forma como determinados problemas sociais internos não são resolvidos, em detrimento dos apoios aos migrantes.

No rescaldo do forte movimento migratório proveniente da Líbia, “Viktor Orbán, Hungary’s prime minister, says the “overwhelming majority” of migrants in Europe are not refugees but are merely seeking a better life. Robert Fico, his Slovak counterpart, says up to 95% are economic migrants” (The Economist, 2015). Viktor Orbán, um dos maiores defensores de uma política europeia restritiva em matéria de acolhimento de refugiados, refere que “não vemos essas pessoas como refugiados muçulmanos. Nós os consideramos invasores muçulmanos. Para ir da Síria para a Hungria, por exemplo, é preciso cruzar quatro países, todos eles não tão ricos quanto a Alemanha, mas estáveis. Então você já não está correndo para salvar sua vida lá. Também é comprovado pelo fato de serem migrantes econômicos em busca de uma

⁸¹ Nas eleições legislativas de 2018, o partido de extrema-direita não ganhou as eleições na Suécia, mas ficou entre os mais votados, cenário que se repetiu na Itália, Alemanha, Áustria, etc. Entre as razões para esta subida está a crise migratória, tendo proposto aquele partido diversas medidas anti-imigração, com um “discurso anti-imigração, antimuçulmano e pelo euroceticismo” (Barreto, 2018)

⁸² Seria interessante proceder a um aprofundamento do estudo, que não é possível neste momento, da relação entre a extrema-direita e a Europa.

vida melhor” (Blome, Stenzel, Biskup, 2018)⁸³. Para Orbán, trata-se de uma invasão e não de um movimento de refugiados. Esta posição saiu reforçada quando Frans Timmermans, vice-presidente da Comissão Europeia, em 2016, afirmou que “More than half of the people now arriving to Europe come from countries where you can assume they have no reason to apply for refugee status. More than half, 60 percent” (Nielsen, 2016)⁸⁴.

Ainda que, de acordo com o Frontex⁸⁵ e o mapa de detenções por imigração ilegal (não se fazendo a distinção do título a que as pessoas atravessam as fronteiras) na Europa, mais de 50% das detenções por migração ilegal se reportem a indivíduos originários da Síria e do Afeganistão, não nos podemos esquecer que nem todos os migrantes originários desses países estão a fugir de conflitos bélicos. Uma nota interessante, neste ponto, é o facto de que, ainda que a maioria dos migrantes se desloque por uma rota terrestre (refletindo-se neste ponto o porquê destes, principalmente os originários da Síria, não se deslocarem para outros países culturalmente mais próximos), uma percentagem assinalável atravessa o Mar Mediterrâneo, maioritariamente originários do Norte de África e da África Subsariana, aproveitando as rotas e infraestruturas já estabelecidas por organizações que se dedicam ao tráfico de estupefacientes.

O surgimento e crescimento dos movimentos de oposição e desconfiança para com os migrantes tem impacto na vida política e na orientação estratégica de cada país, promovendo uma desunião entre os Estados, que se culpam, muitas vezes, uns aos outros, bem como a Bruxelas, pelos problemas migratórios existentes. Além de gerar desunião, esta situação de défice de governação diminui a corresponsabilização entre os Estados parceiros. Exemplos deste afastamento encontram-se nos diversos atos eleitorais, como foram as eleições presidenciais francesas de 2017, as eleições gerais em Espanha em 2019, já para não falar dos casos italiano ou austríaco. Em Portugal, o surgimento, em 2019, do partido político Chega foi coroado de êxito. Nas eleições

⁸³ [Consultado a 19/09/2022]. Disponível na Internet:<URL: https://m.bild.de/politik/ausland/viktor-orban/orban-interview-54403736.bildMobile.html#fromWall###wt_ref=https%3A%2F%2Fwww.bild.de%2Fpolitik%2Fausl and%2Fviktor-orban%2Forban-interview-54403736.bild.html%23fromWall&wt_t=1624103359642

⁸⁴ [Consultado a 22/02/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://euobserver.com/migration/132048>

⁸⁵ Migratory Map do Frontex. [Consultado a 22/09/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>

legislativas desse ano o partido elegeu um deputado, nas eleições legislativas de 2022 elegeu 12 deputados. É relevante que, em cerca de três anos, o partido tenha aumentado substancialmente o seu peso eleitoral, o que decorre de circunstâncias internas e externas, com especial relevância para o comportamento das instâncias europeias.

O asilo e/ou o acolhimento de refugiados deve ser feito de forma equitativa entre os Estados-membros da UE e os signatários da Convenção de Genebra de 1951, de acordo com regras específicas. A não obrigatoriedade de o refugiado se manter num país e a faculdade de poder circular livremente no espaço Schengen poderá levar a situações limite, com a oposição ao recebimento de refugiados ou de repúdio do apoio estatal atribuído à sua instalação pelas opiniões públicas nacionais, criando-se sentimentos de injustiça entre os nacionais dos Estados e o surgimento e reforço de partidos extremistas. Segundo Maria Santinho,

As políticas de fronteira no Espaço Schengen tendem, cada vez mais, a ser ditadas pelo medo e pelo controlo direcionado para aqueles que aparentemente não lhe pertencem, os quais, segundo alguns, representam uma ameaça, constituindo este um dos sentimentos mais generalizados nos discursos da maioria dos partidos de direita nos vários países da União Europeia (Santinho, 2013, p. 14).

Esta circunstância leva a que os refugiados sejam alvo de “filtragem” por sistemas de controlo e retenção. O Brexit apoiou-se, entre outras razões, na crise migratória e no medo dos cidadãos nacionais perante vagas de migrantes com culturas e costumes diferentes, algumas das quais conotadas com o terrorismo internacional⁸⁶. Este medo, surgido no pós-11 de setembro de 2001, tem sido um dos maiores obstáculos ao acolhimento de refugiados e migrantes, porquanto o “espectro do terrorismo fez com que a Comunidade Internacional olhasse com suspeita e desconfiança para os refugiados, requerentes de asilo, deslocados, e os imigrantes em

⁸⁶ De acordo com o Pew Research Center, “refugee crisis and the threat of terrorism are very much related to one another in the minds of many Europeans. In eight of the 10 European nations surveyed, half or more believe incoming refugees increase the likelihood of terrorism in their country” [Consultado a 22/06/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.pewresearch.org/global/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>

geral” (Rodrigues, 2006, p. 35). Será, certamente, um dos principais pontos a rever sob pena de alguns Estados começarem a opor-se de forma mais forte ao acolhimento de novos migrantes, não apenas por conta do sentimento de insegurança, mas também por medo da alteração do estado atual das coisas (leia-se: da perda de trabalho e do poder de compra dos cidadãos nacionais).

Dever-se-á, por tudo o que se disse, criar um sistema que ponha termo a estas situações e conceber medidas de adaptação e supervisão, não apenas para garantir uma melhor integração dos refugiados, mas também para promover o apaziguamento dos sentimentos de repulsa por parte dos cidadãos nacionais e, inclusivamente, para impedir o surgimento e desenvolvimento de posições e/ou de movimentos e partidos extremistas.

3.2 A União Europeia e a integração dos refugiados nas sociedades dos Estados-membros

O ano de 2016 marcou a UE. Assistiu-se então a um aumento do movimento migratório como nunca antes acontecera, com mais de 181 000 pessoas a tentarem entrar em território europeu através do Mediterrâneo. Este movimento teve na sua base não apenas os conflitos violentos verificados na Líbia e, mais tarde, na Síria, mas também a situação económica difícil na África Subsariana. O Mediterrâneo é uma rota privilegiada para estes migrantes, essencialmente através de Itália e Espanha, aproveitando estruturas já estabelecidas pelo tráfico de estupefacientes. Recentemente surgiram notícias⁸⁷ a referenciar a costa algarvia também como uma possível porta de entrada de imigrantes ilegais em Portugal, perante o controlo apertado que Espanha e Itália têm feito nesse domínio. Ainda que fosse um fenómeno anterior, mas em crescendo, o RASI – Relatório Anual de Segurança Interna (2021, p. 53)⁸⁸ faz referência à “rota de El Jadida para Faro”, alertando, face ao aumento de imigração ilegal para fins laborais e à fiscalização por parte de Marrocos e Espanha, para a possibilidade de a costa algarvia poder servir como ponto de chegada.

⁸⁷ [Consultado a 25/09/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.publico.pt/2020/07/22/sociedade/noticia/migracoes-69-migrantes-ilegais-interceptados-algarve-oito-meses-1925425>

⁸⁸ [Consultado a 25/11/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNLI0NgcAIUgtZwUAAAA%3D>

A preocupação com a causa dos migrantes (muitos deles ilegais) não é recente. Segundo Dias (2017, p. 26), o esforço de integração dos migrantes e, em particular, dos refugiados na União Europeia iniciou-se no Conselho Europeu de Tampere (1999) e teve um impulso com o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo (2008). O Programa de Estocolmo (2009) e o Tratado de Lisboa, este último que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009 (DGPI, 2009), trouxeram importantes avanços na política migratória.

Não obstante a UE proporcionar aos seus cidadãos, segundo o artigo 3.º, n.º 2, do Tratado de Lisboa, um espaço de “liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno” (UE, 2008, p. 18), a verdade é que não tem sido capaz de disponibilizar instrumentos aos Estados-membros para fazerem face a movimentos migratórios irregulares⁸⁹.

De acordo com o artigo 77.º, n.º 1, alínea b), do Tratado de Lisboa, a UE deveria criar uma política para “assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas”, assim como deveria criar um “sistema integrado de gestão das fronteiras externas” (artigo 77.º, n.º 1, alínea c)), já que esta será sempre uma política comum com a finalidade de “prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos” (artigo 79.º, n.º 1, do Tratado de Lisboa). Contudo, tem-se assistido ao surgimento de notícias de ações de Estados-membros que vão contra esta mesma política.

Nas palavras de Frans Timmermans, Vice-presidente da Comissão Europeia,
The refugee crisis has shown the weaknesses in our Common European Asylum System. Let there be no doubt: those who need protection must continue to receive it, and they should not have to put their lives in the hands of people smugglers. But the current system is not sustainable. Different national approaches have fueled asylum shopping and irregular migration,

⁸⁹ Exemplo de migrantes que chegam, por mar, à Europa. Nesse instante, por não cumprirem ainda os requisitos nem terem passado por um sistema de análise, são considerados irregulares. Após melhor recolha de informação, poder-lhes-á ser atribuído o estatuto de refugiado.

while we have seen in the ongoing crisis that the Dublin rules have placed too much responsibility on just a few Member States. In the immediate term we have to apply the existing law to stabilise the situation. Beyond that, we need a sustainable system for the future, based on common rules, a fairer sharing of responsibility, and safe legal channels for those who need protection to get it in the EU (Comissão Europeia, 2016, p. 1).

A Diretiva 2003/86/CE⁹⁰ veio salvaguardar o direito à família e à não separação dos agregados familiares de migrantes por motivos que os ultrapassam. Esta orientação política tem como principal objetivo manter a união e a coesão familiares sem olvidar a necessidade de os imigrantes se integrarem nos países de acolhimento. Caberá a estes últimos a disponibilização aos imigrantes de meios e formação para que desenvolvam um sentido de pertença à UE, mas também para que sejam capazes de “respeitar as normas e os valores da mesma, participando ativamente e contribuindo para o desenvolvimento económico e social e para a diversidade cultural da UE” (Dias, 2017, p. 29). O objetivo é que haja uma efetiva integração dos imigrantes, que não devem constituir enclaves no interior dos Estados.

Em matéria de imigração, a UE apenas define os princípios fundamentais, renunciando a atuar no terreno e reconhecendo aos Estados a competência para definirem mecanismos de integração dos imigrantes.

Não se pode olvidar que as políticas públicas estabelecidas, quer de âmbito central, quer no plano local, terão impacto na forma como a comunidade política olha para este fenómeno, já que “integration policies shape public opinion – and not the other way around – requires sophisticated experimental and longitudinal research in order to test Schlueter et l.’s (2013) finding of a causal effect of policies on public opinion based on their bivariate autoregressive cross-lagged panel analysis.” (Callens, 2015, p. 14).

Ora, salvo melhor opinião e ainda que se concorde com a posição de que cabe a cada Estado-membro decidir sobre a forma como integra os migrantes, deverá ser a

⁹⁰ [Consultado a 25/10/2022]. Disponível na Internet:<URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=celex%3A32003L0086>

UE a ter a maior quota-parte de responsabilidade nessa matéria, sob pena de não apenas serem adotadas medidas diferentes e contraditórias no território europeu, mas também de começarem a crescer, nos Estados de acolhimento, sentimentos de repulsa em relação aos migrantes (refugiados) que lhes hajam sido “impostos”, sem que dispusessem dos instrumentos ou meios necessários, designadamente financeiros (ainda que a maior parte dos problemas não seja de natureza financeira mas política e cultural), para a concretização da tarefa.

O desafio das migrações, em particular dos imigrantes ilegais, e a pressão que o movimento de refugiados tem feito sobre a UE podem levá-la a entrar numa grave crise política e existencial, como já aconteceu no passado.

A UE transmite segurança a possíveis futuros imigrantes económicos e refugiados, não apenas pela ausência de conflitos bélicos no seu território, mas também por causa dos seus elevados níveis de bem-estar social, diminuto número de conflitos étnicos, proteção contra o terrorismo, combate ao crime organizado, etc. Qualquer situação que coloque em risco este modo de vida, designadamente a chegada de pessoas com hábitos e costumes muito diferentes, pode ser vista como uma ameaça⁹¹ à estabilidade interna. Na verdade, referimo-nos à perceção das populações de ameaças de diversa natureza, como o aumento do crime violento ou organizado, o tráfico de seres humanos, o aparecimento de pandemias, o aumento do terrorismo, etc. Conforme Ana Carneiro conclui, referindo-se aos imigrantes em geral,

a Europa tem caminhado para integrar estas comunidades nas sociedades europeias, por pressão destas, acabando mesmo por destruir alguns costumes europeus ao tentar ajustar as suas estruturas a acomodar tradições islâmicas e respetivos imigrantes, situação que cria desagrado entre os europeus por se verem sujeitos a adaptação dos imigrantes islâmicos e à política do multiculturalismo, pondo em questão até quando é que os europeus vão tolerar esta imigração em massa, situação que se agrava com o aparecimento de

⁹¹ Segundo as Nações Unidas, o termo “ameaça” pode ser definido como “Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security” (UN, 2004).

sentimentos de Racismo e Intolerância assentes na religião, a islamofobia, acentuando-se desde os atentados de 11 de setembro de 2001 (Carneiro, 2013, p. 138).

Estas situações, relacionadas com os movimentos de imigrantes ilegais e/ ou de refugiados, têm sido utilizadas, conforme já foi referido, como porta-estandarte de movimentos nacionalistas de direita. Estes defendem basicamente que “a «imigração em massa» constitui uma ameaça existencial à sua nação e ao seu Estado” (Mudde, 2019, p. 42) e criam tensões com as populações, razão pela qual procuram travar os movimentos migratórios e de refugiados oriundos de países muçulmanos e outros. A recusa de quem “vem de fora” promove muitas vezes, paradoxalmente, a união do grupo nacional. Segundo Brubaker (2017 apud Rocha, 2019, p. 66), estes grupos nacionalistas aproveitam-se da religião para unir, ou tentar unir, países e o próprio continente europeu, dando conta de que o “cristianismo é aceite não como religião, mas como identidade civilizacional entendida como oposição antitética ao Islão”. Este tipo de discurso, que se reflete no crescendo político dos partidos conotados com a extrema-direita, começa a alterar a forma como no continente europeu as pessoas comuns percecionam o problema da imigração e dos refugiados, mostrando-se cada vez mais reticentes ao acolhimento de migrantes.

Importa, por isso, procurar perceber as razões que podem impedir o sucesso das políticas de integração de imigrantes em contexto europeu.

Um dos maiores obstáculos à aceitação dos movimentos migratórios e, em particular, dos refugiados, pelos cidadãos nacionais deve-se, em grande medida, à convicção de que a integração não é possível. A sociedade acolhedora espera que os migrantes sejam capazes de se “adaptar” e não os consegue ver, com a sua identidade própria, a quererem mudar de comportamentos e hábitos. O potencial choque de culturas e a desconfiança dos nacionais em relação ao “estrangeiro” coloca problemas aos governantes. Estes governam para uma sociedade edificada em determinados termos e com uma mentalidade própria, dependendo a todo o tempo do seu apoio. Alterá-la ou abri-la a novas formas de estar e percecionam o outro que é diferente coloca fortes entraves ao acolhimento. No plano europeu, são muitos os esforços visando a plena integração dos migrantes nas comunidades de acolhimento. Cada vez mais é

possível ao imigrante (incluindo o refugiado) adquirir um estatuto jurídico muito aproximado ao dos cidadãos nacionais. O problema está em chegar a um país e adquirir esse estatuto, o que se torna por vezes muito difícil, por razões culturais e políticas.

É preciso começar por perceber que as novas vagas de imigrantes que chegam à Europa, distintos entre si e dos povos de acolhimento, com mentalidades, costumes e tradições distintos da tradição judaico-cristã maioritariamente vigente na UE, coloca sérios entraves aos Estados europeus.

O conceito de Estado é constituído por três elementos fundamentais, a saber, o povo, o território e o poder político soberano. O povo assume especial relevância, visto que o Estado existe para o povo e é para com o povo que assume responsabilidades. Ora, a diversificação de povos num mesmo território nacional pode fazer perigar a relação de exclusividade entre Estado e povo, criando um conflito conceptual e prático na relação do Estado para com o povo que justifica e sustenta a sua existência.

Entre povos com semelhanças étnicas e culturais, a problemática da integração pode não assumir relevância, por não ser um problema sequer que se coloque. Contudo, coexistindo no mesmo território pessoas com culturas diferentes, o processo assume maiores dificuldades, em particular no plano da comunicação. A sociedade tem de ser vista como um todo, nunca descurando que, especialmente no caso europeu, “a paz e a prosperidade futura [...] dependem da facilidade com que [os] recém-chegados (e os seus filhos e netos) assimilam a vida europeia” (Caldwell, 2010, p. 10). O papel e o contributo dos migrantes não pode ser visto apenas individualmente, mas como um todo. Existem exemplos históricos de movimentos de imigrantes para determinados territórios que tiveram um forte impacto positivo em termos de coesão social. É célebre o caso dos imigrantes polacos em Chicago que não só se adaptaram à nova realidade encontrada como alteraram a sociedade de acolhimento. Não significa isto que todos os imigrantes polacos tenham sido impolutos e se tenham tornado bons cidadãos em Chicago. Também nesse grupo houve quem tenha enveredado pelo caminho do crime, mas globalmente os polacos contribuíram para a transformação da cidade e do país. Por outras palavras, foi um fenómeno migratório bem-sucedido porque contribuiu para o aumento da coesão social. Uma das dimensões a ter em conta no sucesso das políticas de integração é o respeito por parte dos imigrantes do essencial da ordem jurídica do país de acolhimento, desde logo os seus valores políticos. É

importante que nas sociedades democráticas os direitos humanos sejam respeitados, mas é indispensável que aqueles que chegam a um novo país estejam também dispostos a aceitar a sua ordem jurídica.

Nesta matéria os países europeus têm adotado historicamente perspectivas diferentes no acolhimento aos imigrantes, dando-lhes diferentes espaços de adaptação e possibilidades de intervenção. Nalguns casos existem políticas que prescrevem que quem chega deve adotar os hábitos do novo país, noutros casos a tolerância pela diferença é maior. É ainda importante perceber que em democracia pode haver abordagens diferentes neste campo, mas sempre num quadro de respeito pelos direitos individuais.

Um Estado construído numa base em que não existe diálogo entre os seus membros pode levar à criação de bolsas de resistência, seja por parte de quem já vive no país, seja por parte de quem chega de novo. A boa integração dos migrantes supõe sempre a possibilidade de, com base no respeito por um conjunto de princípios comuns, se poder estabelecer a diferença, porque as pessoas são, por definição, diferentes. Como refere Carneiro (2013, p. 34), “a grande percentagem da migração que tem como destino a Europa tem origem em países não-europeus com língua, cultura e valores distintos do Velho Continente e que podem apresentar alguma dificuldade ou reticência em assimilar a cultura europeia”. Por outro lado, nas palavras de Caldwell (2010, p. 11), “os naturais europeus não veem só a imigração para a Europa como um problema mas também o aumento do multiculturalismo e suas consequências nas suas sociedades, o que leva à questão de até quando é que os nativos europeus vão tolerar a imigração islâmica massiva”. É por isso que, aprendendo com a experiência do que no passado correu mal em diversos países europeus e fora da Europa, há que promover, com os imigrantes, a coesão do todo social, reconhecendo a quem chega direitos e deveres tanto quanto possível aproximados aos dos cidadãos nacionais, mas também exigindo o respeito pelo modo de vida da sociedade que os acolhe.

Nesse contexto, há que evitar, a todo o custo, que se crie uma diferenciação entre pessoas, consoante sejam originárias do país ou tenham vindo do exterior. Existem domínios em que a discriminação negativa pode ser particularmente nociva à coesão social, como é o caso dos mercados de trabalho, em que é importante garantir não só

que as pessoas, independentemente da sua origem étnica ou geográfica, exercem atividades conformes com as suas qualificações académicas e profissionais, mas também que são pagas em função do trabalho que realizam em condições de igualdade com os cidadãos nacionais. Um bom padrão de comparação é o que se passa na UE, entre cidadãos provenientes dos diferentes Estados-membros, em que, não só no campo do trabalho, mas em termos gerais, existe uma correspondência prática de direitos e deveres.

Sendo esta uma realidade em constante mutação, com múltiplos intervenientes e migrantes originários de diferentes partes do mundo, as medidas a adotar terão de se adaptar a cada circunstância.

É fundamental criar condições para que as diferenças legítimas (culturais, religiosas, etc.) entre as pessoas sejam respeitadas, apostando em simultâneo na criação de mecanismos para a valorização e aquisição de competências interculturais e permitindo que todos aprendam a lidar com a diferença e a tirar vantagem da diversidade de experiências no seio da mesma comunidade política. É por isso importante que os atores políticos, sociais e económicos se empenhem na valorização das pessoas que chegam aos novos territórios, integrando-as nos mercados de trabalho e levando-as a saber defender os seus interesses próprios legítimos, de forma individual e coletiva, no seio da comunidade política.

Uma análise atenta permite perceber que as sociedades nacionais atuais são compostas por muitas pessoas que emigraram de outros países ou que são seus descendentes, entre os quais houve refugiados. Aprender com o que correu bem e tornar esse facto explícito política e socialmente é uma boa forma de mostrar que a integração pode ser bem-sucedida. Esta matéria é tanto mais importante quanto se sabe que os países europeus precisam de mão-de-obra qualificada e indiferenciada, pelo que necessariamente terão de recorrer à imigração. É verdade que, muitas vezes, até nos discursos políticos se distingue entre imigrantes (vistos como necessários) e refugiados (vistos como potenciais criminosos). A realidade também demonstra, seja no passado como no tempo presente, que entre muitos refugiados se encontram pessoas preparadas e que podem contribuir para o desenvolvimento dos Estados de acolhimento, desde que beneficiem de um estatuto adequado.

3.3 A atualidade do conceito de refugiado

Ao longo da sua existência, a Convenção de Genebra de 1951, como principal normativo na política de proteção dos refugiados, tem sido alvo de críticas, com especial ênfase na construção do conceito de refugiado. De acordo com Kay Hailbronner, citado por Vieira, “o conceito atual de proteção de refugiados não é suficientemente flexível para poder lidar com categorias de refugiados diferentes” (Vieira, 2014, p. 15). Por outro lado, a Convenção de Genebra optou por “generalizar no seio desta Comunidade Internacional a ideia de que o refugiado é sinónimo de violação dos Direitos Humanos e, conseqüentemente, de ajuda internacional” (Rodrigues, 2006, p. 22). É uma contradição que poderia contribuir para o alargamento da definição convencional de refugiado, mas a realidade não é essa.

Como já vimos, noções indeterminadas como as de “perseguição” e “receio fundado” promovem interpretações diversas no seio dos Estados sobre o conteúdo do conceito de refugiado. A possibilidade de uma interpretação aberta e incondicionada da Convenção nesta matéria acabará por promover resistências, de acordo com os interesses do país potencialmente acolhedor, atendendo a que Estados com critérios mais abrangentes podem vir a ser mais procurados por migrantes e refugiados. Essa divergência entre os Estados tenderá a promover uma visão distorcida e negativa das pessoas que se pretende proteger.

Além disso, por mais crua e fria que a realidade possa parecer, conforme já se referiu, a UE está a “pagar” à Turquia para reter refugiados. A guerra na Síria, sem menosprezo para o conflito da Ucrânia que se lhe seguiu (e que assumiu já níveis preocupantes de ameaça global), é uma das maiores tragédias humanitárias contemporâneas, não existindo qualquer acordo internacional sobre a resposta a dar a este flagelo. Sabe-se, além disso, que o combate ao regime ditatorial de Bashar al-Assad foi aproveitado pelo Estado Islâmico para procurar dominar a Síria, com uma agenda igualmente desrespeitadora dos direitos humanos. Prova disso é que as tensões na região duram há mais de uma década, com conseqüências negativas sobre o destino dos refugiados. Significa isto que as opções que se possam tomar sobre os migrantes e refugiados em geral influem sobre problemas tão sérios como a guerra. Não é de ânimo leve que um Estado poderá adotar unilateralmente uma política mais favorável aos refugiados internacionais, porque terá sempre um preço a pagar.

Neste contexto e pelo que se tem visto, por exemplo, no Afeganistão, a Convenção de Genebra acaba por ser colocada em causa e a validade do ACNUR questionada. A regulação política e a distribuição mundial dos refugiados deverão reger-se por critérios que garantam uma proteção humanitária efetiva, pelo que terão de ser ponderadas globalmente, sob risco de os países tradicionalmente mais acolhedores começarem a colocar entraves à receção de novos refugiados e se cair num vazio humanitário.

Ainda que alguns autores defendam que o conceito de refugiado inscrito na Convenção de 1951 é antiquado por não conseguir responder às necessidades da realidade atual, há também quem defenda, precisamente pelas razões acabadas de expor, que continua válido. A Comissão Europeia, numa declaração com mais de 18 anos, mas que ainda não foi afastada, considera que a “definição do termo "refugiado", tal como formulada no ponto A, nº 2, do artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, bem como a própria Convenção, são pertinentes e suficientemente flexíveis, completas e gerais para garantir uma proteção internacional a grande parte das pessoas que dela necessitam (EUR-Lex, 2002).

É verdade que o conceito tem vindo a ser revisitado por diversos instrumentos regionais. A Convenção da Organização de Unidade Africana (entretanto extinta), em 1969, através do seu Artigo I, 2, alargou o conceito de refugiado, nos seguintes moldes:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou numa totalidade de seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra parte fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

E a Declaração de Cartagena sobre refugiados na América Latina, de 1984, alargou o conceito, considerando também como refugiado: as pessoas que tenham fugido de seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos

internos, violação maciça dos direitos humanos, ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (Cierco, 2017, p. 17).

Tanto a OUA como a Declaração de Cartagena completaram e ampliaram o conceito de refugiado definido na Convenção de Genebra de 1951, com particular importância em situações de fluxos de grande quantidade de indivíduos.

Entretanto e como vimos, novos “tipos” de refugiados vêm sendo referidos pela literatura científica especializada, ultrapassando a definição estabelecida pela Convenção de Genebra de 1951, “de que são exemplos os chamados ‘refugiados ambientais’, ‘econômicos’ ou ‘internos’” (Cierco, 2017, p. 17).

De acordo com uma definição comumente aceita, trata-se, como também já vimos, de

peçoas que, por razões socio-ambientais que afetam a capacidade de subsistência, a segurança e a qualidade de vida, foram obrigadas a abandonar o local de residência por períodos de tempo variáveis, tendencialmente temporários mas que podem tornar-se definitivos. Esta situação evidencia uma deslocação forçada que resulta de crises ambientais geradoras de ameaças à vida, incluindo precariedade na subsistência, inexistência de garantia de respeito pelos direitos humanos, associada à falta de equidade e justiça na obtenção e uso de recursos naturais. (Brito, 2016, p. 53).

Independentemente das dúvidas levantadas, não é menos verdade que após 2011, com a Conferência de Nansen, que formalmente reconheceu a importância das alterações climáticas na criação de novos movimentos de população forçados, por via dos impactos gerados em regiões vulneráveis (Brito, 2016), se deu uma nova atenção ao fenômeno das migrações ambientais.

Segundo El-Hinnawi (1985), um dos primeiros estudiosos da temática das alterações climáticas e do seu impacto na sociedade, todos os deslocados por questões ambientais podem ser considerados refugiados ambientais já que estão numa posição

em que foram forçados, por questões externas à sua vontade⁹², a abandonar o seu território.

Estas migrações, segundo El-Hinnawi, podem ser entendidas em três categorias:

There are three broad categories of environmental refugees. First, there are those who have been temporarily displaced because of an environmental stress. [...] The second category of environmental refugees comprises those who have to be permanently displaced and re-settled in a new area. [...] The third category of environmental refugees consists of individuals or groups of people who migrate from their original habitat, temporarily or permanently, to a new one within own national boundaries, or abroad, in search of a better quality of life (El-Hinnawi, 1985, p. 5).

A posição difícil dos deslocados ambientais é resultado de situações climáticas externas de grande intensidade que geram insegurança nas pessoas afetadas que precisam de ser acauteladas.

El-Hinnawi, ao colocar três grandes categorias de migrações ambientais, tenta abarcar o maior número de pessoas que, no contexto e decurso de desastres naturais (qualquer que seja a sua origem), se deslocaram para outros territórios. Trata-se apenas de uma categorização de migrações e não de uma categorização de refugiados ambientais, caindo o próprio autor no erro de tentar abarcar, para um conceito de ultima ratio, um número significativo de situações. Nas duas primeiras categorias, o autor descreve uma deslocação permanente ou temporária de indivíduos por conta de uma alteração ambiental. Na última categoria, tenta abarcar o maior número de situações possível, que tendem a coincidir com casos de migração económica.

A aspiração de “better quality of life” não pode justificar a atribuição do estatuto de refugiado, porque é de natureza económica. Tentar incluir no conceito de refugiado

⁹² Nas suas palavras, “By «environmental disruption» in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life. According with this definition, people displaced for political reasons or by civil strife and migrants seeking better jobs purely on economics ground are not considered environmental refugees” (El-Hinnawi, 1985, p. 4)

ambiental estas novas situações é abrir um conjunto de possibilidades que se revelarão empecilhos para a sua inclusão no conceito tradicional de refugiado.

Academicamente, poder-se-á estar a cair no erro de “abrir demasiado” o conceito de refugiado levando-o a um vazio prático. Tentar abarcar todas as situações possíveis de injustiça na mobilidade humana, retira-lhe o valor e a mais-valia que representou ao longo de mais de meio século, podendo levar ao seu abandono e repúdio por parte de diversos países. O vazio criado poderá permitir, entre outras coisas, uma “quase total liberdade de circulação”, colocando em causa a autonomia de cada Estado. Por outro lado, não se deverá fazer uma interpretação de tal forma fechada dos casos potenciais que, segundo Cierco (2017, p. 17), olvide a existência presente ou futura de situações de refugiados que poderão estar fora do alcance do Direito Internacional. A própria Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) propuseram a não utilização do termo “refugiado ambiental”, sugerindo, em alternativa, o termo “pessoas ambientalmente deslocadas” (Brito, 2016, p. 52), dada a sua preocupação com os riscos inerentes a uma não aplicação do direito em vigor.

Conclusões

Esta investigação nasceu da verificação de que nunca como na contemporaneidade houve tanta atenção mediática dada aos refugiados, não só por causa dos crescentes movimentos de refugiados à escala global, mas porque as causas do aparecimento de novos potenciais refugiados estavam a mudar.

A ordem internacional assenta (ao menos teoricamente) no primado do Direito. Não necessariamente no primado do Estado de direito, como é concebido pelas democracias liberais, mas do Direito, no sentido de que deve haver uma regulação internacional dos fenómenos que têm que ver com todos os Estados, sejam relações entre os próprios Estados ou relações destes com outros atores, incluindo pessoas físicas. Não espanta, por isso, que a comunidade internacional tenha assumido o propósito de regular o estatuto do refugiado, em determinada fase da sua existência, quando estavam criadas as condições materiais e culturais para tal. A Convenção de

Genebra de 1951 foi aprovada na sequência da verificação da existência de um número significativo de pessoas que eram perseguidas nos seus países de origem por razões políticas, religiosas e outras, o que exigia que devessem poder ser protegidas por um Estado ao qual pedissem asilo.

A Convenção foi um marco histórico, cujos efeitos positivos persistem. Originariamente, ela foi uma iniciativa de Estados, que, ademais de procurarem proteger os cidadãos originários de outros países perseguidos de forma injusta, teve em conta a defesa dos interesses dos próprios Estados. Para dar um exemplo, não esteve na mente dos dirigentes dos Estados, ao aprovarem a Convenção, criar um mecanismo que fomentasse pedidos de asilo em massa, a ponto de ser uma forma normal de migração. Pelo contrário, a possibilidade de um indivíduo se refugiar noutro país ficou cingida ao cumprimento de um conjunto estrito de requisitos, cabendo ao Estado de destino fazer o juízo sobre o cumprimento das regras pelo requerente.

Nos últimos 70 anos muitas coisas mudaram no mundo. A intensificação do processo de globalização conduziu ao aumento das possibilidades de circulação de pessoas, mas também a uma sobre-exploração da natureza. O debate sobre a crise climática ganhou espaço nas organizações internacionais e nos Estados, tomando-se consciência do largo espectro de consequências das catástrofes naturais sobre as sociedades, designadamente sobre a mobilidade humana.

A rápida degradação do meio ambiente levou ao aparecimento do que alguns autores chamaram refugiados ambientais, ou seja, pessoas deslocadas por causas ambientais. A magnitude dos problemas ambientais e a atenção dada pela comunicação social ao fenómeno alimentou a discussão. A comunicação social alertou para o elevado número de pessoas migrantes, muitas vezes aparecendo como refugiados.

Uma dúvida que tivemos foi que relação existiria entre os migrantes e os refugiados. Do conhecimento que tínhamos das migrações internacionais, percebíamos que nem todos os migrantes eram iguais, porque uns migravam voluntariamente e outros não. Refugiados são tecnicamente migrantes forçados, ou seja, indivíduos que saem dos seus países de origem porque a sua existência está, de alguma forma, ameaçada. Essa é a ideia subjacente à proteção concedida pela Convenção de Genebra de 1951 e outros instrumentos jurídicos internacionais aos refugiados, mas há situações de migrações forçadas por outras razões.

As migrações forçadas são uma realidade volátil e contínua, não se conseguindo prever a evolução futura. Na última década, o mundo assistiu à emergência dos refugiados da Síria e do Afeganistão, e, enquanto se estava a elaborar a presente dissertação, iniciou-se a guerra na Ucrânia, que provocou largos movimentos de refugiados. Esta última situação tem sido alvo de grande preocupação internacional, mas não é menos verdade que existem refugiados em todo o mundo, muitos dos quais por questões religiosas, como é o caso dos cristãos chineses que continuam a ser perseguidos pela ação do Estado chinês. Significa isto que subsistem as razões históricas que levaram à criação do estatuto internacional do refugiado visando a proteção de pessoas perseguidas por razões políticas, religiosas e outras nos países de origem. Uma mais apurada consciência da importância dos direitos humanos na promoção da paz e segurança internacionais poderia justificar o alargamento do conceito de refugiado, particularmente aos deslocados por razões ambientais, mas estariam os Estados em condições de apoiar essa ideia?

A presente dissertação intitula-se “O conceito de refugiado no Direito Internacional: Tendências e desafios”. Para além de remeter para a pesquisa do conteúdo do conceito do refugiado em face do Direito em vigor, tem como objetivo indagar as condições para o alargamento do seu âmbito de aplicação por outras razões. Em causa está a questão geral de saber se e como proteger pessoas que, por razões várias, são forçadas a sair dos seus países de origem e procurar proteção em outro. A proteção devida a essas pessoas pode consubstanciar-se num alargamento do conceito tradicional de refugiado ou mediante recurso a outras opções políticas e legais.

No primeiro capítulo, após uma introdução à temática dos refugiados na sociedade contemporânea, fez-se uma descrição do conceito jurídico de refugiado, com base no que estabelecem a Convenção de Genebra de 1951 e outros instrumentos jurídicos internacionais e da União Europeia. Clarificaram-se, também, as relações do conceito de refugiado com conceitos próximos, por vezes utilizados indistintamente, sobretudo na comunicação social. Sendo o problema dos refugiados, por natureza e definição, internacional, tem grande relevância na Europa e, em particular, na União Europeia, tanto no plano político como legislativo, por ser muito procurada pelos refugiados.

Deixámos claro que a Convenção de 1951 procurou dar respostas a um problema de um tempo específico, tendo sido utilizada posteriormente para resolver questões semelhantes. Foi no seio da comunidade internacional que se fizeram sentir as preocupações políticas e científicas relativas à eventual necessidade do alargamento do conceito de refugiado a outras situações, como as atrás mencionadas. Procurámos reconstruir esse debate.

Por se tratar de uma situação com forte impacto nas políticas internas dos Estados, com consequências junto das populações, a ideia de um conceito aberto de refugiado tem motivado fortes resistências. O surgimento e desenvolvimento de movimentos extremistas e nacionalistas em muitos Estados, designadamente na Europa, é disso exemplo, comportando tendências que alimentam a desinformação e o medo dos cidadãos relativamente às migrações internacionais.

No segundo capítulo, debruçando-nos sobre a temática específica dos refugiados ambientais, começámos por retratar as alterações climáticas no mundo de uma forma geral, a par da apresentação do conceito de refugiado ambiental desenvolvido por alguns autores e referido em vários documentos internacionais. Fez-se uma contraposição da nova proposta com a Convenção de Genebra de 1951, mas também com outros instrumentos de Direito Internacional e Europeu, procurando compreender a posição da comunidade internacional relativamente ao novo conceito.

Demonstrou-se a importância que a proteção do ambiente e dos ecossistemas naturais ganha no debate público e nas políticas públicas, assim como em várias declarações internacionais de proteção ambiental contemporâneas. Em geral, os Acordos internacionais em matéria ambiental realçam os efeitos que a degradação ambiental implica para a vida das pessoas e os problemas que suscitam, como é o caso das deslocações forçadas. Conclui-se que é importante avançar com novas políticas de proteção ao ambiente e à vida das pessoas, intuindo-se que tal decorre da promoção dos direitos humanos, o que deve ser uma preocupação e tarefa da comunidade internacional e dos Estados. A questão dos refugiados ambientais é abordada, ainda assim, apenas por alguns autores, não figurando explicitamente nas conclusões das grandes declarações e acordos internacionais referidos.

A necessidade de colaboração entre os Estados em matéria ambiental parece ser a resposta mais válida e que, de uma forma geral, se vem desenvolvendo, mas a

concretização de políticas comuns tem sido sujeita a diversos impasses, mantendo-se a questão climática sempre em segundo plano perante uma qualquer realidade económica ou com consequências económicas superveniente (exemplos da pandemia da Covid-19, do conflito bélico na Ucrânia, etc.). A falta de atenção devida aos problemas ambientais acaba por, paradoxalmente, ser uma das justificações encontradas para a tentativa de encontrar uma solução jurídica de defesa dos refugiados ambientais no contexto do Direito Internacional em vigor. A proteção dos deslocados ambientais deve ser prosseguida no campo do combate às alterações climáticas e da criação de medidas de reposição de ecossistemas naturais saudáveis, assim como de políticas de prevenção que obstem a deslocações humanas forçadas, só que os Estados não estão preparados para isso. A adoção de medidas de defesa do ambiente, com a salvaguarda dos direitos de subsistência humana, implicaria a perda de competitividade de muitas economias desenvolvidas ou em vias de desenvolvimento, razão pela qual a preocupação com os deslocados ambientais é ténue e insuficiente.

No terceiro e último capítulo procurou-se realizar uma sùmula do périplo pessoal efetuado, confrontando o conteúdo do conceito jurídico de refugiado com os desafios que vêm sendo postos à Europa e ao mundo com a crescente mobilidade de pessoas. Ainda que a proposta do conceito de refugiado ambiental procure fundar-se na proteção conferida pela Convenção de 1951 e outros instrumentos, a verdade é que não existe ainda uma nova visão paradigmática do papel dos migrantes nas potenciais sociedades de acolhimento. A provar isso está o facto de a Turquia continuar a exercer a função de tampão para a passagem de refugiados para a Europa. Uma de duas: ou são verdadeiros refugiados e não têm a proteção internacional devida; ou são migrantes económicos, mas que são tratados como refugiados. Esta situação levanta sérios problemas em matéria da proteção de direitos humanos, mas não se fica por aí. Ela mostra a ausência de uma política comum europeia (e podemos dizer também mundial) em matéria de migrações, numa altura em que muitos países necessitam de migrantes para poderem subsistir económica e socialmente. Existe, portanto, um problema sem solução, que é geral e, por isso, não pode ser reduzido à proteção devida a pessoas individuais, nos termos da Convenção de Genebra de 1951.

Mostrou-se que o conceito de refugiado, ainda que com mais de 70 anos, não deixa de ser atual e útil para a realidade que procurou acautelar. Impasses e dificuldades na criação de medidas de defesa dos deslocados ambientais não são sinal de que haja necessidade de se “abrir” o conceito tradicional de refugiado a outras realidades. Na verdade, os deslocados ambientais não podem ser incorporados no conceito tradicional de refugiado constante na Convenção de 1951. O primeiro entrave está na definição de refugiado e no requisito principal de existência de um “fundado receio de perseguição”. Ademais, nas questões ambientais, não existe um agente “provocador”. A imputação à humanidade das ações nocivas que o homem tem sobre o ambiente poderia ser uma possibilidade para justificar a necessidade de fuga de pessoas de um determinado território, mas acabaria por se tornar demasiado abrangente e continuaria a ser de concretização improvável. O alargamento do conceito de refugiado a um plano de responsabilização pela ação generalizada da humanidade esvaziá-lo-ia de todo conteúdo.

Os chamados refugiados ambientais não preenchem as três características essenciais para a atribuição do estatuto de refugiado, de acordo com a Convenção de Genebra e o Direito Internacional em geral: a existência de um fundado receio individual, a perseguição e a extraterritorialidade. Por exemplo, a extraterritorialidade impõe que um indivíduo seja obrigado a abandonar o seu Estado de origem. Porém, são raros os casos em que todo o território de um Estado se torne inóspito por razões ambientais.

Os institutos jurídicos de Direito Internacional dependem da vontade dos Estados contratantes dos respetivos acordos internacionais, independentemente da sua natureza. Perante a existência de vozes dissonantes na comunidade internacional, querer ampliar a proteção do estatuto de refugiado a outras realidades pode ser contraproducente. Uma abertura do conceito tradicional poderia levar ainda ao afastamento dos Estados que já se encontram com dificuldades internas, perante as suas opiniões públicas, de defesa dos migrantes e refugiados, com o conseqüente esvaziamento da atual solução no plano internacional. Conceitos como os de refugiado ambiental ou de migrante económico não podem ter acolhimento no atual contexto internacional caracterizado por insuficientes níveis de integração. Ainda que haja

esforços para tal, trata-se de situações diferentes que não revestem a gravidade das elencadas na definição clássica de refugiado.

Pelos motivos expostos, a melhor resposta a dar pela comunidade internacional e os Estados passa pela construção de um direito de prevenção das situações que provocam a deslocação forçada de pessoas à escala global.

A destruição ambiental acelerada e intensa, que está na génese dos esforços visando a consagração da figura do refugiado ambiental ou, pelo menos, a sua proteção, afeta toda a população mundial. Querer estabelecer a degradação do ambiente como mais um critério para a atribuição do estatuto de refugiado seria reduzir a importância quer da proteção do ambiente e ecossistemas à escala global, quer a proteção de quem é perseguido por razões políticas, religiosas e outras equiparáveis.

Ainda que já tenha mais de 70 anos e esteja em crise, o conceito de refugiado continua a ser necessário, assim como são necessárias políticas públicas para fazer face às crises humanitárias decorrentes de fluxos migratórios não controlados.

É importante conhecer-se o significado do conceito de refugiado e qual a interpretação que os Estados contratantes dos principais instrumentos de Direito Internacional lhe atribuem. É preciso aplicar bem o Direito Internacional nesta matéria, assim como promover internacionalmente políticas de defesa das vítimas dos fenómenos naturais violentos, isoladamente ou em concurso com outros fatores (p. ex., guerras). Políticas inteligentes são também essenciais para impedir o aumento da xenofobia nos países de acolhimento de refugiados, procurando evitar que se adotem medidas de limitação da entrada de novos refugiados, colocando em risco a vida de centenas de milhares pessoas que efetivamente são perseguidas em todo o mundo. Paralelamente há que estimular os Estados a levarem adiante as políticas de combate às alterações climáticas e de proteção do ambiente que vêm sendo negociadas internacionalmente.

As políticas de combate às alterações climáticas não só não são incompatíveis como pressupõem o desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos de apoio às vítimas da destruição do ambiente. Essa será a solução mais avisada de proteção dos deslocados ambientais, não a tentativa de incluir as vítimas no conceito clássico de refugiado.

Esta pesquisa responde ao objetivo definido de se proceder a uma reflexão sobre o conceito de refugiado no Direito Internacional. A segunda parte do título alude às tendências e desafios na área, o que mostra a importância de uma reflexão interdisciplinar a partir de um problema concreto. O ponto de partida foi o reconhecimento da existência de um número significativo de migrantes e refugiados no mundo e, em particular, na Europa e na União Europeia, a qual motivou uma das principais crises políticas nesta última. Esta investigação parte, assim, de um problema e de um conceito concretos como forma de indagar as condições de existência humana. Afigurou-se-nos necessário adotar uma perspectiva dinâmica para compreender a historicidade do conceito de refugiado e a mudança. De facto, a perspectiva não é estática. Da mesma forma que damos uma resposta negativa à utilidade ou mesmo à possibilidade de uma interpretação mais aberta do conceito tradicional de refugiado, apelamos a uma conceção diferente da geografia política e humana, como forma de encontrar respostas para os problemas de mobilidade humana relacionados com o conceito de refugiado. Não serão os atores de outrora que pensarão e executarão a mudança necessária de políticas públicas, mas novos atores, de acordo com uma agenda renovada de prioridades. As pessoas que migram devem fazer parte da solução da crise migratória contemporânea, como protagonistas de um espaço público alargado que precisa delas. É preciso garantir-lhes voz e participação cívica.

É preciso aprofundar estes temas cientificamente, com a consciência de que muito há a fazer politicamente nesta área.

Referências bibliográficas

- ACNUR. (2012). *A Situação dos Refugiados do Mundo: Na busca por solidariedade*. <http://www.unhcr.org/4fc5ceca9.pdf>
- ACNUR. (1950). *Estatuto do ACNUR Resolução 428 (v) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR
- ACNUR. (2011). *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de Refugiado*. https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf
- ACNUR. (2006). *Master Glossary of Terms*. <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>
- ACNUR. (2011). *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. <http://www.unhcr.org/4ec262df9.pdf>
- ACNUR. (2011). *The Nansen Conference Climate Change and Displacement in the 21st Century. Norwegian Refugee Council*. <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf>
- ACNUR. (2016). *UNHCR viewpoint: 'refugee' or 'migrant' – which is right?* <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugeemigrant-right.html>
- AGÊNCIA LUSA. (2020). *260 milhões de cristãos perseguidos no Mundo em 2019. Jornal Diário de Notícias*. <https://www.dnoticias.pt/mundo/260-milhoes-de-cristaos-perseguidos-no-mundo-em-2019-YC5675177>
- AGÊNCIA LUSA. (2020). *Eurodeputados pedem criação de fundo de emergência para os meios de comunicação social na União Europeia*. <https://www.dnoticias.pt/mundo/eurodeputados-pedem-criacao-de-fundo-de-emergencia-para-os-meios-de-comunicacao-social-na-uniao-europeia-IC6141309>

- ANGELUCCI, P. D. (2012). *A tutela do refugiado ambiental perante o direito internacional e o caso da ilha de Tuvalu*. [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Juiz de Fora]. Repositório Institucional da Universidade de Juiz de Fora. <http://repositorio.ufjf.br:8080/jspui/handle/ufjf/5056>
- AYDOS, M. R. (2010). *MIGRAÇÃO FORÇADA Uma abordagem conceitual a partir da imigração de angolanos para os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, Brasil (1970-2006)*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas]. Repositório Institucional da Universidade Estadual de Campinas. <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279346>
- BARATA, C. (2021). Biden quer juntar aliados para acelerar na luta contra as alterações climáticas. *Jornal Público*, 22 de abril de 2021. <https://www.publico.pt/2021/04/22/mundo/noticia/biden-anuncia-reducao-metade-emissoes-co2-eua-ate-2030-1959601>
- BARRETO, D. (2018). Como a extrema-direita tem crescido na Europa. *Revista Sábado*. <https://www.sabado.pt/mundo/europa/detalhe/como-a-extrema-direita-tem-crescido-na-europa>
- BBC. (2015). 'EI' infiltra extremistas em barcos de refugiados para Europa, diz Líbia. *BBC News Brasil*. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150517_ei_europa_pu
- BENEDEK, W. (2012). Compreender os Direitos Humanos (em linha) Manual de Educação Para os Direitos Humanos. 3ª edição em Língua Inglesa: *European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC) Graz*. https://igc.fd.uc.pt/manual/pdfs/manual_completo_capas.pdf
- BIRMAN, P. (2009). Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire. *Horizontes Antropológicos. Universidade Estadual do Rio de Janeiro*, 360-363. <https://www.scielo.br/pdf/ha/v15n32/v15n32a16.pdf>
- BLOME, N., STENZEL, C. e BISKUP, D. (2018). Entrevista exclusiva do BILD com o Primeiro-Ministro da Hungria, Viktor Orbán. Vocês queriam os migrantes, nós não!. *BILD*. https://m.bild.de/politik/ausland/viktor-orban/orban-interview-54403736.bildMobile.html#fromWall####wt_ref=https%3A%2F%2Fwww.bild

[de%2Fpolitik%2Fausland%2Fviktor-orban%2Forban-interview-54403736.bild.html%23fromWall&wt_t=1624103359642](https://www.bild.de/politik/ausland/viktor-orban/forban-interview-54403736.bild.html%23fromWall&wt_t=1624103359642)

- BOSWELL, C. (2003). Burden-sharing in the New Age of Immigration. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>
- BRITO, B. (2016). Refugiados ambientais ou pessoas ambientalmente deslocadas. *OBSERVARE - JANUS 2015-2016 - Integração regional e multilateralismo*. <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/2931>
- CALDWELL, C. (2010). *Reflections on the Revolution in Europe*. Penguin Books.
- CALLENS, M. S. (2015). Integration policies and public opinion: in conflict or in harmony? *LISER Working Papers*. <https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipexpublicopinioninconflictorinharmony.pdf>
- CAPRA, F. (1996). *A Teia da Vida: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Editora Cultrix.
- CARDOSO, G. (2006). *Os Media na Sociedade em Rede*. Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN: 9789723111552.
- CARNEIRO, A. C. N. (2013). *A crescente islamização da Europa: influências e alterações nas instituições europeias. A intensificação do fenómeno com a possível entrada da Turquia*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa]. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6637/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Ana%20Carneiro.pdf>
- CASTELLS, M. (2003). *O Poder da Identidade – A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. II Volume. Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN: 9789723111941.
- CIERCO, T. (2017). *Esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais*. FLUP. <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/111036>
- CLARO, C. A. B. de (2015). *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. [Tese de Doutoramento, Universidade de São Paulo]. [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/publico/Tese Carolina de Abreu Batista Claro.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/publico/Tese%20Carolina%20de%20Abreu%20Batista%20Claro.pdf)

- CLARO, C. A. B. de. (2012). *Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11970>
- COMISSÃO EUROPEIA. (2012). Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe. *Press Realease*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1246
- COMISSÃO EUROPEIA. (2018). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. *Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=en>
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. (2005). *As migrações num mundo interligado: novas linhas de ação*. Fundação Calouste Gulbenkian. https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete_PT.pdf
- COURNIL, C. (2008). A la recherche d'une protection por les "réfugiés environnementaux": actions, obstacles, enjeux et protection. *Revue Asylon(s)*, n° 6, novembre 2008, *Exodes écologiques*. <http://www.reseau-terra.eu/article843.html#nb23>
- DINSTEIN, Y. (1982). Refugees and the Law of Armed Conflict. *Israel Yearbook on Human Rights, Volume 12*. Universidade de Tel Aviv.
- DEUTSCHE WELLE. (2015, 3 de novembro). *Por ano, 70 mil crianças nascem apátridas no mundo, diz ONU*. <https://www.dw.com/pt-br/por-ano-70-mil-crian%C3%A7as-nascem-ap%C3%A1tridas-no-mundo-diz-onu/a-18824800>
- DIAS, C. S. S. (2017). *A União Europeia e a Migração Irregular Subsariana (2015-2050)*. [Trabalho de Investigação Individual, Instituto Universitário Militar]. <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/23244>
- DN/Lusa. (2019, 29 de janeiro). Bruxelas reconhece progressos no combate às fake news mas quer mais. *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/vida-e-futuro/fake->

- [news-bruxelas-reconhece-progressos-no-combate-mas-pede-reforco-10503098.html](https://digitallibrary.un.org/record/121267)
- EL-HINNAWI, E. (1985). *Environmental Refugees*. UNEP. <https://digitallibrary.un.org/record/121267>
- ERC. (2019). *A Desinformação – Contexto Europeu e Nacional*. https://elearning.uab.pt/pluginfile.php/982906/mod_resource/content/1/Desinformacao_contextoeuroeunacional-ERC-abril2019.pdf
- EUR-Lex. (2002, 26 de fevereiro). *Proposta de Directiva do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como normas mínimas relativas ao respectivo estatuto*. [Jornal Oficial nº 051 E de 26/02/2002]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-PT/TXT/?uri=CELEX:52001PC0510&from=EN>
- FERNANDES, A. T. (1999). *Sistema político e comunicação social*. [Artigo científico, Universidade do Porto. Faculdade de Letras, pp. 7-25]. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/8829/2/1466.pdf>
- FOULKES, I. (2014, 20 de junho). *ONU: número de refugiados é o maior desde a Segunda Guerra Mundial*. [BBC News]. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140619_refugiados_entrevista_hb
- FRIAÇAS, A. (2019, 19 de junho). *Portugal acolheu 1866 refugiados — menos de metade do que o acordado com a União Europeia*. [Jornal Público]. <https://www.publico.pt/2019/06/19/sociedade/noticia/refugiados-portugal-acolheu-menos-metade-acordado-uniao-europeia-1876980>
- GARCIA, H. M. A. (2017). *A União Europeia e a crise migratória. O terrorismo e o conflito sírio* [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra]. <https://eg.uc.pt/handle/10316/85603>
- GHALI B. (2021, 20 de maio). *A crise diplomática por trás da crise migratória em Ceuta*. Diário de Notícias. <https://www.dn.pt/internacional/brahim-ghali-a-crise-diplomatica-por-tras-da-crise-migratoria-em-ceuta-13739096.html>

- GRASSI, M. (2005). Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios dos trabalhadores convidados às migrações globais. *Fim de Século*. <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n178/n178a16.pdf>
- GRUPO PPE. (2016). *Posição escrita sobre a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação na era digital*. <https://www.eppgroup.eu/pt/noticias/publicacoes/posicao-escrita-sobre-a-liberdade-e-o-pluralismo-dos-meios-de-comunicacao-na-era-digital>
- GUERRA, S. (2018). Os Refugiados Ambientais a partir da situação dos Haitianos na República Federativa do Brasil. *Cadernos de Direito Actual N° 10*. pp. 159-179. Faculdade Nacional de Direito – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Brasil. <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/viewFile/339/214>
- HORTA, A. (2009, 23 de setembro). *Representações sobre a UE: da informação mediática à opinião pública*. [Congresso Internacional de Ciências da Comunicação, Universidade Católica Portuguesa de Braga, pp. 477 a 488]. https://elearning.uab.pt/pluginfile.php/933766/mod_resource/content/1/2%20A_Horta_Representacoes%20sobre%20a%20UE_Artigo.pdf
- HORTA, A. (2004, 23 de abril). *Uma única Europa?: O tratamento das questões europeias em quatro jornais nacionais*. [II Congresso Ibérico Ciências da Comunicação em Congresso, SOPCOM. <http://www.bocc.ubi.pt/pag/horta-ana-uma-unica-europa-o-tratamento-das%20questoes-europeias-em-quatro-jornais-nacionais.pdf>
- IPCC. (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. [Cambridge University Press]. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4_wg2_full_report.pdf
- ISLAM, M. (1992). *Natural Calamities and Environmental Refugees in Bangladesh*. [Refugee, Vol. 12, N° 1 Junho 1992]. <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/21639/20312>
- LABORDE, A. L. P. (2013). *Refugiados Ambientais: um estudo sobre a política de proteção da vida e suas articulações entre os Direitos Humanos e a Educação Ambiental em uma dimensão ética*. [Tese de Doutoramento em Educação

- Ambiental, do Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental, Universidade Federal do Rio Grande]. <http://repositorio.furg.br/handle/1/6015>
- LEE, R., MASON, A. (2011). Population Aging and the Generational Economy – a Global Perspective. *International Development Research Centre*. <https://www.idrc.ca/en/book/population-aging-and-generational-economy-global-perspective?PublicationID=987>
- LIMA, M. (2017). *Média e identidade(s): as notícias sobre a Europa e o mundo nos meios de comunicação social portugueses*. [A Europa no mundo e o mundo na Europa: crise e identidade. Livro de atas, Universidade do Minho, pp. 166-179]. ISBN: 978-989-8600-72-1. http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/49370/1/2017_Ribeiro-Sousa-Khan.pdf
- LISBOA, S. S. (2008). *Da migração à não-migração: o exemplo de pequenas cidades da zona da mata mineira*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências]. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MPBB-7DJNNX>
- LOBRY, D. (2008). Pour une Définition Juridique des Réfugiés Écologiques: réflexion autour de la qualification juridique de l'atteinte a l'environnement. *Revue Asylon(s)*, n° 6, novembro de 2008, *Exodes écologiques*. <https://reseau-terra.eu/rubrique154.html>
- LOPES, R. (2004). O Poder dos Média na Sociedade Contemporânea. *Agora Net*, (4), 2004. <http://www.labcom.ubi.pt/files/agoranet/04/lopes-rita-media-epoder.pdf>
- LUSA (2021, 19 de outubro). China, o maior emissor do mundo, vai aumentar produção de carvão em 6%. *Público*. <https://www.publico.pt/2021/10/19/mundo/noticia/china-maior-emissor-mundo-vai-aumentar-producao-carvao-6-1981639>
- MAGANO, O. (2010). *Tracejar vidas normais: estudo qualitativo sobre a integração social de indivíduos de origem cigana na sociedade portuguesa*. [Tese de Doutoramento, Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade Aberta. https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1750/1/TESE%20Doutoramento_OlgaMagano.pdf

- MARTINS, L. F. L. C. O. de (2014) – Concentração dos Media e Pluralismo: Análise da situação da imprensa portuguesa no contexto da União Europeia [Tese de Doutoramento, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa]. Repositório Aberto da Universidade Aberta. https://elearning.uab.pt/pluginfile.php/957085/mod_resource/content/2/Concentrao%20dos%20media%20e%20pluralismo%20Imprensa%20portuguesa%20no%20contexto%20da%20UE.pdf
- MARTINS, N. A.; CARRAPATOSO, M. S. (2016, 18 de março). *União Europeia chega a acordo com a Turquia sobre o mecanismo de refugiados*. Observador. <https://observador.pt/2016/03/18/europa-chega-acordo-turquia/>
- MACEDO, C. (2022). *Crise ambiental é o desafio mais avassalador do século XIX, revela inquérito*. Ambiente Magazine. <https://www.ambientemagazine.com/crise-ambiental-e-o-desafio-mais-avassalador-do-seculo-xix-revela-inquerito/>
- MUDDE, C. (2019). *O Regresso da Ultradireita: Da Direita Radical à Direita Extremista*. Editorial Presença.
- MYERS, N.; KENT, J. (1995). *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Climate Institute. <http://climate.org/archive/PDF/Environmental%20Exodus.pdf>
- NAÇÕES UNIDAS. (2002). Direitos Humanos e Refugiados Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos. *Ficha Informativa nº 20*. 2002. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_20_direitos_refugiados.pdf
- NATARAJAN, S. (2020, 24 de janeiro). *Os chocantes relatos dos Sonderkommandos, judeus forçados a trabalhar nas câmaras de gás do Holocausto*. BBC. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51230256>
- NEVES, M. (2013, 10 e 11 de maio). *Novos Media, Novas Literacias, e Heróis do Digital?* [Livro de Atas do 2.º Congresso Literacia, Media e Cidadania. pp. 37-44]. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/29811>
- NIELSEN, N. (2016, 28 de janeiro). *Timmermans blunders on migrant figures*. EUObserver. <https://euobserver.com/migration/132048>

- NOLASCO, C. (2016). *Migrações Internacionais: Conceitos, Tipologia e Teorias*. Oficina do CES n.º 434. Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado da Universidade de Coimbra. https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/14615_Oficina_434.pdf
- OIM. (2009). *Glossário sobre Migração*. Direito Internacional da Migração. Nº 22. <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/65144/Gloss%C3%A1rio.pdf/b66532b2-8eb6-497d-b24d-6a92dadfee7b>
- OLIVEIRA, J. M. P. de. (1992). *A integração europeia e os meios de comunicação social*. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1237312829T1hNG0au4Yu10TU6.pdf>
- OLIVEIRA, M. J. G. S. de. (2010). *Refugiados Ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional*. Revista de Direito e Cidadania. Nº 07, 2010. <https://www.yumpu.com/pt/document/read/38375135/refugiados-ambientais-uma-nova-categoria-de-reidorgbr>
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral. Resolução 217 A (III). <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos#28>
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1993, 14 a 25 de junho). Declaração e Programa de Ação de Viena. [Conferência Mundial sobre Direitos Humanos]. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao_e_programa_acao_viena.pdf
- PARLAMENTO EUROPEU. (2018). Relatório sobre o pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação social na União Europeia. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0144_PT.html
- PARLAMENTO EUROPEU. (2008). Tratado de Lisboa. Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República. https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf
- PAUPÉRIO, J. (2013, 10 e 11 de maio). *Transliteracia: Um novo paradigma na Educação para os Media*. [Congresso]. Livro de Atas do 2.º Congresso Literacia,

- Media e Cidadania. pp. 755-769.
<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/29811>
- PEIXOTO, J. (1998). *As migrações dos quadros altamente qualificados em Portugal. Fluxos migratórios inter-regionais e internacionais e mobilidade intraorganizacional* [Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa].
<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/11189>
- PENA, P. (2018, 05 de novembro). O jornalismo tem de explicar-se, as fake news nunca o farão *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/o-jornalismo-tem-de-explicar-se-as-fake-news-nao-10131862.html>
- PINTO, S. R. (2014). *A migração de haitianos para o Brasil e os usos da razão*. [Dissertação de mestrado, ISCTE-IUL]. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/9161>
- PORTO EDITORA. Antissemitismo. *Infopédia*.
[https://www.infopedia.pt/\\$antissemitismo](https://www.infopedia.pt/$antissemitismo)
- POUSHTER, J. (2016). *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*. Pew Research Center]. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/europeanopinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>
- PRELHAZ, J. F. A. (2012). *Globalização das Migrações*. [Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Lisboa]. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7067/1/Globaliza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Migra%C3%A7%C3%B5es%20-%20Jo%C3%A3o%20Prelhaz.pdf>
- PRIEUR, M. (2010, 8 de outubro). Le Conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme. *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*. <https://journals.openedition.org/vertigo/10270>
- PÚBLICO (2016, 12 de julho). Europeus receiam que entrada de refugiados leve ao aumento do terrorismo. *Público*.
<https://www.publico.pt/2016/07/12/mundo/noticia/europeus-receiam-que-refugiados-levem-ao-aumento-do-terrorismo-1738036>
- RAMOS, É. P. (2011). *Refugiados Ambientais: Em Busca de Reconhecimento pelo Direito Internacional*. [Tese doutoramento, Universidade de São Paulo].

- https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021/publico/TESE_versao_parcial_ERIKA_PIRES_RAMOS.pdf
- ROCHA, B. F. C. (2021). *Refugiados e Retóricas Nacionalistas*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Fernando Pessoa. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais]. https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/10139/1/DM_34935.pdf
- RODRIGUES, J. N. (2006, outubro). *A história do direito de asilo no direito internacional*. [Working Papers]. Universidade dos Açores, Working Paper Series CEEApLA WP No. 18/2006. <https://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/1151>
- ROQUE, Â. (2019, 25 de outubro). Ocidente ignora perseguição aos cristãos na China porque “o dinheiro fala sempre mais alto”. *Rádio Renascença*. <https://rr.sapo.pt/2019/10/25/religiao/ocidente-ignora-perseguciao-aos-cristaos-na-china-porque-o-dinheiro-fala-sempre-mais-alto/noticia/169316/>
- ROSAS, L. (2020, 16 de maio). Porajmos e a ciganofobia. *Público*. <https://www.publico.pt/2020/05/16/opinio/opinio/porajmos-ciganofobia-1916311>
- SALVADOR, S. (2021, 21 de setembro). Biden fala em "década decisiva" e rejeita procurar uma nova Guerra Fria. *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/internacional/biden-fala-em-decada-decisiva-e-rejeita-procurar-uma-nova-guerra-fria-14144347.html>
- SANTINHO, M. C. (2013). Afinal, que asilo é este que não nos protege? *Etnográfica* vol.17 no.1. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65612013000100001
- SANTOS, R. (1997). *A Negociação entre Jornalistas e Fontes*. Minerva, Coleção Comunicação. ISBN: 9789728318116. https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/46238/1/2017_Ribeiro_livro-opinio-publica.pdf
- SICNOTÍCIAS. (2021, 19 de maio). Resgate em Ceuta. "O pai não podia com o bebé, estavam a afogar-se, o guarda salvou-o". *SICNotícias*. <https://sicnoticias.pt/especiais/crise-migratoria/2021-05-19-Resgate-em-Ceuta.-O-pai-nao-podia-com-o-bebe-estavam-a-afogar-se-o-guarda-salvou-o-ce3079f1>

- SILVA, C. J. C. A. Da. (2013). *Migrações inter-Regionais: Fatores Explicativos e Modelos Previsionais*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro – Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território]. <https://ria.ua.pt/handle/10773/12210>
- SILVA, J. C. L., CAETANO, J. C. R. – *Os deslocados ambientais por eventos repentinos/específicos*. In JUBILUT, L. L.; REI, J. C. F.; GARCEZ, G. S. (Orgs.) – Direitos Humanos e Meio Ambiente. Minorias Ambientais. Manole, 2017. ISBN: 978-85-204-5041-3. pp. 123-164.
- SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA. (2021). RASI. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNLI0NgcAIUgtZwUAAAA%3D>
- SIZA, R. (2017, 14 de março). O véu pela Europa. *Público*. <https://www.publico.pt/2017/03/14/mundo/noticia/varios-paises-europeus-ja-proibiram-o-uso-do-veu-integral-1765195>
- SIZA, R. (2018, 14 de março). A relação é má, mas UE quer pagar mais à Turquia para travar refugiados. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/03/14/mundo/noticia/bruxelas-pede-mais-3-mil-milhoes-de-euros-para-o-programa-de-apoio-aos-refugiados-sirios-na-turquia-1806601>
- STOKES, B., WIKE, R., POUSHTER, J. (2016). *Europeans see ISIS, climate change as most serious threats*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global/2016/06/13/europeans-see-isis-climate-change-as-most-serious-threats/>
- TAVARES, J. P. (2021, 26 de Agosto). Turquia está menos disposta aos milhões da Europa para reter migrantes e mais virada ao diálogo com os talibãs. *Expresso*. <https://expresso.pt/internacional/2021-08-26-Turquia-esta-menos-disposta-aos-milhoes-da-Europa-para-reter-migrantes-e-mais-virada-ao-dialogo-com-os-talibas-6334b461>
- THE ECONOMIST. (2015, 8 de setembro). How many migrants to Europe are refugees? *The Economist*. <https://www.economist.com/the-economist-explains/2015/09/07/how-many-migrants-to-europe-are-refugees>

- TERADA, J. P. (2019). *Deslocados climáticos e a ausência de instrumento jurídico de proteção-Análise do caso prático dos pequenos estados insulares*. [Dissertação de Mestrado em Direito do Ambiente Dos recursos naturais e da energia, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito]. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/40987>
- TRIBUNA, M. (2022, 24 de fevereiro). Ataque à Ucrânia foi feito em três frentes: a partir do norte, leste e sul. Invasão decorre “em larga escala”. *Expresso*. <https://expresso.pt/internacional/2022-02-24-Ataque-a-Ucrania-foi-feito-em-tres-frentes-a-partir-do-norte-leste-e-sul.-Invasao-decorre-em-larga-escala-06749534>
- TVI 24. (2017, 6 de setembro). Tribunal europeu obriga países a aceitar quotas de refugiados. *TVI Notícias*. <https://tvi24.iol.pt/internacional/eslovaquia/tribunal-europeu-obriga-paises-a-aceitar-quotas-de-refugiados>
- UEBEL, R. R. G. (2016). A mudança da política externa brasileira para imigrantes e refugiados: o caso da imigração haitiana no início do século XXI. *Revista Barbarói n 47*, pp. 22-43. <https://doi.org/10.17058/barbaroi.v0i47.9562>
- UNITED NATIONS. (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility - Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change*. Nações Unidas, General Assembly. https://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM)*. <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism>
- VIEIRA, L. (2014). *Actos de perseguição religiosa e proteção dos refugiados na União Europeia – análise do Acórdão do Tribunal de Justiça*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/30711/1/Leonor%20Amaro%20Gon%C3%A7alves%20Vieira.pdf>
- VIEIRA, L. R. (2012). *Refugiados Ambientais: Desafios à sua Aceitação pelo Direito Internacional*. [Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em

Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina]. <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/100860>

WIKE, R., STOKES, B., SIMMONS, K. (2016). *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>