

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Patricia Santos Magalhães

**A União Europeia e a Segurança Humana
– O Caso dos Refugiados Sírios**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Patrícia Santos Magalhães

**A União Europeia e a Segurança Humana
– O Caso dos Refugiados Sírios**

Tese de Mestrado

Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da

**Professora Doutora Ana Paula Lima Pinto Oliveira
Almeida Brandão**

Professora Doutora Isabel Maria Estrada Carvalhais

DECLARAÇÃO

Nome: Patrícia Santos Magalhães

Endereço Eletrónico: patriciamagalhaes4@gmail.com

Número do Bilhete de Identidade: 14250191

Título dissertação: A União Europeia e a Segurança Humana – O Caso dos Refugiados Sírios

Orientador: Professora Doutora Ana Paula Lima Pinto de Oliveira Almeida Brandão

Co-Orientador: Professora Doutora Isabel Maria Estrada Carvalhais

Ano de conclusão: 2016

Designação do Mestrado: Mestrado em Relações Internacionais

1. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE/TRABALHO, APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, 30 de abril 2016

Assinatura:

Agradecimentos

A concretização desta dissertação de mestrado resultou de um trajeto atribulado e prolongado. Neste sentido cabe-me agradecer o contributo de todas as pessoas, que durante a sua realização, me proporcionaram todos os apoios e incentivos.

Um sincero agradecimento e profundo reconhecimento à minha orientadora, a Professora Doutora Ana Paula Brandão, por ser um exemplo de excelência académica e da melhor natureza humana. Todo este trajeto de aprendizagem académica só foi possível graças ao seu estímulo intelectual e apoio emocional, bem como à sua sinceridade, pragmatismo e sentido pedagógico, sem os quais não teria sido possível realizar esta dissertação.

Uma palavra de agradecimento à Professora Doutora Isabel Estrada Carvalhais pela sua coorientação, conhecimentos transmitidos e colaboração ao longo de todo o trabalho.

Durante o desenvolvimento da dissertação foram-me dadas provas de amizade por pessoas a quem muito devo. Ao André Costa, pelo apoio emocional e pelas vivências partilhadas. À Balolas Carvalho, por acreditar quando deixei de acreditar e pelos estimulantes diálogos. Ao Pedro de Matos, pelo apoio nos momentos de angústia. Ao Hugo Leite e à Cristina Pinto, pelo companheirismo vivido. E à Ana Almeida e Sara Ribeiro, pela companhia na realização deste trabalho e por me ouvirem sempre.

Cabe-me ainda agradecer aos meus Pais e Irmãos, pelo sacrifício, por me terem incentivado e apoiado nesta etapa académica da minha vida. Agradeço igualmente à Conceição e ao Celestino Teixeira pelo apoio, incentivo e compreensão. E ao Hugo Teixeira, a quem agradecer é pouco, pelo caminho que estamos a traçar juntos, pela paciência e confiança, pela dedicação e pelo apoio incondicional.

A União Europeia e a Segurança Humana – O Caso dos Refugiados Sírios

Resumo

No início do século XX registou-se uma profunda mudança no modo como a segurança é estudada e como é conceptualizada e projectada pela cultura estratégica e *praxis* dos Estados. Nesse sentido, tem-se vindo a assumir a necessária interdependência entre a segurança estatal e a segurança dos indivíduos e comunidades, para uma resposta eficaz perante as ameaças transnacionais. No âmbito dos Estudos Críticos de Segurança emergiu uma nova abordagem centrada nas pessoas – a Segurança Humana. O fim da Guerra Fria permitiu novos avanços no processo de integração da União Europeia (UE). A nova dinâmica das ameaças e a forma como são percecionadas levou os Estados-Membros a unirem-se de forma a encontrar meios e instrumentos comuns para lidar com essas ameaças transnacionais.

Uma das dimensões que esta dissertação pretende questionar é se a abordagem da Segurança Humana pode ser orientado para o desenvolvimento de uma cultura de segurança da UE nos domínios interno e externo, assumindo-se uma interdependência entre ambos. Assim, a partir da análise da evolução da cooperação europeia nos domínios da segurança e do asilo pretende-se aferir o compromisso da UE e dos seus Estados-Membros para com a Segurança Humana e os avanços feitos em relação ao Sistema Europeu Comum de Asilo, tomando como estudo de caso a ação da União Europeia em prol dos refugiados sírios no período compreendido entre 2011 e 2015. Conclui-se que a União Europeia, embora não assumindo explicitamente no discurso a Segurança Humana, desenvolve ações a favor da proteção dos refugiados sírios demonstrativas de uma abordagem centrada na segurança das pessoas. No entanto, alcançar um sistema de segurança comum e um Sistema Europeu Comum de Asilo está dependente dos interesses dos Estados-Membros, e consequentemente também o compromisso da UE para com a Segurança Humana se encontra refém das estratégias nacionais.

Palavras-chave: Refugiados; Síria; Segurança Humana; Sistema Europeu Comum de Asilo; União Europeia.

The European Union and the Human Security – The Case of Syrian Refugees

Abstract

In the mid-twentieth century, a profound change took place in how security was studied, as well as in the way it is conceptualized and designed by strategic culture and *praxis* of the States. In that sense, a necessary interdependence has gradually taken shape between State security and safety of individuals and communities to respond effectively to the transnational threats. Under the Security Studies Critics emerged a new approach focused on people - Human Security. The end of the Cold War allowed new advances in the integration process of the European Union (EU). The new dynamics of threats and how they are perceived, led the Member State to join in order to find ways and common tools to deal with these transnational threats.

One of the dimensions that this dissertation intends to question is whether the approach of Human Security can be directed to the development of a security culture of the EU in domestic and foreign fields of security, assuming an interdependence between them. Thus, from the analysis of developments in European cooperation on security and asylum aims to assess the commitment of the EU and its Member States towards Human Security and the advances made in relation to the Common European Asylum System, taking as a case study the action of the European Union in support of Syrian refugees in the period between 2011 and 2015. It is concluded that the European Union, although not explicitly assuming the discourse Human Security, develops actions in favor of the protection of Syrian refugees demonstration of an approach focused on safety. However, achieving a common security system and a Common European Asylum System is dependent on the interests of the Member States, and therefore also the EU's commitment to Human Security is a hostage of national strategies.

Keywords: Refugees; Syria; Human Security; Common European Asylum System; European Union.

Índice

Introdução	1
Justificativa e Enquadramento	1
Problemática de Investigação.....	4
Metodologia	5
Estrutura.....	8
Capítulo 1 – O Refugiado e o Estatuto de Asilo numa Perspetiva de Segurança Humana.....	11
1.1 – Sobre Segurança.....	12
1.2 – Sobre Segurança Humana	16
1.3 – O Asilo, o Estado e a Segurança Humana	21
1.3.1 – Direito Internacional do Refugiado	21
1.3.2 – O Refugiado numa Perspetiva de Segurança Humana	27
1.4 – Considerações Finais	31
Capítulo 2 – Segurança e Asilo na União Europeia: Para uma Abordagem <i>Humancentric</i> ?.....	33
2.1 – Da Integração Económica à Cooperação no Domínio da Segurança....	34
2.1.1 – Projetos para uma Europa Unida	34
2.1.2 – Dificuldades da Integração Política	35
2.1.3 – Tratado de Maastricht e a Cooperação no Domínio da Segurança	36
2.1.4 – Tratado de Amesterdão: PCSD e Reformulação do Terceiro Pilar	38
2.1.5 – Tratado de Lisboa	39
2.2 – Estratégias Europeias no Domínio da Segurança	41
2.2.1 – Estratégia Europeia de Segurança, a Estratégia de Segurança Interna, a Agenda Europeia de Segurança e a Estratégia Global.....	41

2.2.2 – União Europeia e a Segurança Humana.....	48
2.2.3 – Relatórios de Barcelona e de Madrid.....	53
2.2.4 – Evolução do Ator Securitário: Vulnerabilidades e Potencialidades	58
2.3 – Sistema Comum de Asilo da União Europeia.....	62
2.3.1 – União Europeia e a Cooperação no Domínio do Asilo.....	62
2.3.2 – Rumo ao Sistema Europeu Comum de Asilo: Do Programa de Tampere ao de Estocolmo.....	66
2.3.3 – Sistema de Dublin e o Regulamento Eurodac.....	71
2.3.4 – Os Novos Desafios: Condicionalismos do SECA	74
2.3.5 – Nova Agenda Europeia da Migração: uma Agenda Inovadora e Solidária	77
2.4 – Considerações Finais	80
Capítulo 3 – A Guerra Civil na Síria e os Desafios para a União Europeia	85
3.1 – A Evolução da Política da Síria: da Independência à Dinastia Política Síria.....	86
3.1.1 – Ascensão do Partido Baath	86
3.1.2 – Bashar Al-Assad e a Dinastia Política Síria.....	88
3.2 – Assad e a União Europeia	89
3.2.1 – Parceria Euro-Mediterrânea: Declaração de Barcelona.....	89
3.2.1 – A dimensão Mediterrânica da Política Europeia de Vizinhança	91
3.2.3 – A Síria e a Parceria Euro-Mediterrânea	93
3.3 – Da Revolta Árabe à Guerra Civil na Síria.....	95
3.3.1 – A Revolta de Damasco.....	95
3.3.2 – Da Primavera Árabe à Guerra Civil na Síria	100
3.4 – O Daesh e o Conflito na Síria	105
3.4.1 – De al-Zarqawi a al-Baghdadi	105
3.4.2 – Estratégia Militar, Política, Mediática e Governativa do Daesh	106

3.4.3 – O Envolvimento da Comunidade Internacional no Conflito Sírio	111
3.5 – A Crise Síria e as Repercussões para a União Europeia	116
3.5.1 – O Drama dos Refugiados	116
3.5.2 – União Europeia e o Envolvimento na Gestão do Conflito Sírio	123
3.4 – Considerações Finais	125
Capítulo 4 – A União Europeia e a Segurança Humana – Caso dos Refugiados Sírios	127
4.1 – Rumo a um Sistema Europeu Comum de Asilo	129
4.1.1 – O Fracasso em Alcançar o SECA	129
4.1.2 – Regulamento de Dublin: um Sistema Ineficaz e Indigno para os Refugiados	131
4.2 – À Procura de uma Resposta Pan-Europeia: as Lições dos Desastres e a Implementação de Novas Estratégias	135
4.2.1 – O Novo Rumo da JAI	135
4.2.3 – As Tragédias no Mediterrâneo: Novas Estratégias	139
4.2.4 – O Visto Humanitário: uma Viagem Segura para a UE	144
4.3 – Nova Agenda para a Migração: uma Visão Humanitária para Abordar os Novos Desafios?	145
4.3.1 – Proposta da Comissão Europeia	145
4.3.2 – Os Desafios do Novo Sistema de Quotas	147
4.4 – Uma União Pouco Unida Face à Crise Migratória	151
4.4.5 – A Confusão da Questão dos Refugiados com o Terrorismo e os Fatores Económicos	160
4.4.4 – O Colapso de Schengen	163
4.5 – A União e a Segurança Humana – O Conflito na Síria e a Proteção dos Refugiados	167
4.5.1 – Vantagens e Oportunidades no Envolvimento na Gestão da Crise Síria	167

4.5.2 – Ajuda aos Países do Médio Oriente	171
4.5.3 – Indicadores de Segurança Humana para as Ações da União na Resposta aos Refugiados Sírios	174
4.6 – Considerações Finais	180
Conclusão	183
Anexo I	193
Anexo II	195
Anexo III.....	197
Anexo IV	201
Bibliografia	207
I.I – Fontes Primárias	207
I.II – Fontes Secundárias.....	218

Lista de Acrónimos

ACNUR/UNHCR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (*United Nations High Commissioner for Refugees*)

ARUE – Alta-representante da União Europeia para os Assuntos Externos e Política de Segurança

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atómica

CIG – Conferência Intergovernamental

CIREA – Centro de Informação de reflexões e de Trocas de Informação sobre Asilo

CoPoJuP – Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal

CPE – Comunidade Política Europeia

Daesh/EIIL – *Al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham* (Estado islâmico do Iraque e do Levante)

ECHO – *European Commission Humanitarian Offices* (Serviço Humanitário da Comunidade Europeia)

EES – Estratégia Europeia de Segurança

EUA – Estados Unidos da América

EUBAM Ucrânia – *EU Border Assistance Mission* (Missão de Assistência Fronteiriça da UE na Ucrânia)

EUBAM Líbia – *EU Border Assistance Mission* (Missão de Assistência Fronteiriça da UE na Líbia)

EUCAP Sael Mali – missão civil da UE no Mali e Sael

EUFOR RCA – *European Union Force* (República Centro-Africana)

EUNAVFOR MED – *European Union Military Operation in the Southern Central Mediterranean*

FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia

GEAA/EASO – Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo

IPEV – Instrumento da Política Europeia de Vizinhança

JAI – Justiça e Assuntos Internos

NATO/OTAN – *North Atlantic Treaty Organisation* (Organização do Tratado do Atlântico Norte)

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PEM – Parceria Euro-Mediterrânea

PESC – Política Externa de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UDHR - *Universal Declaration of Human Rights* (Declaração Universal dos Direitos Humanos)

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

WZB – *Berlin Social Science Center*

Introdução

Nesta introdução expõe-se, inicialmente, os motivos que justificaram a escolha do tema, os objetivos da investigação e, ainda, um enquadramento teórico que aborda os conceitos operacionais da dissertação. De seguida, apresenta-se as principais questões e hipóteses, que nortearam o trabalho (problemática de investigação), e as considerações metodológicas, definindo-se os procedimentos lógicos que o orientaram. Por último, oferece-se de forma sintetizada a estrutura da dissertação com as principais questões abordadas em cada capítulo.

Justificativa e Enquadramento

Esta investigação tem como tema principal a União Europeia como provedor de Segurança Humana aos refugiados sírios. A escolha do tema é justificada não só pela sua atualidade, mas também pela relevância científica, política e ética que suscita na ordem internacional.

Desde 2011, a Síria vive uma situação de forte instabilidade. Em plena guerra civil o regime só tem subsistido graças ao veto na ONU imposto pela China e pela Rússia. O desacordo entre árabes e ocidentais relativamente ao projeto de resolução sobre a situação humanitária na Síria criou um entrave à ação internacional. Passados cinco anos desde a revolta contra o regime de Assad, mais de 250 mil pessoas (civis) morreram, enquanto mais de 4 milhões tornaram-se refugiados, passando esta a ser a pior crise humanitária das últimas décadas (UNHCR 2015).

A Primavera Árabe, nome pelo qual ficaram conhecidas as revoltas da sociedade civil que ocorreram em vários países da região do Médio Oriente, em 2010, é um fenómeno recente, ainda sem fim à vista nas suas múltiplas consequências. De facto, vários desafios para a região e para a comunidade internacional têm emergido no seguimento desse fenómeno. Entre eles, destacam-se a ascensão do islamismo como força política e o radicalismo (veja-se o caso do autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante, que pretende criar um califado no Iraque e na Síria), bem como a fuga em massa de sírios para outros países,

incluindo países europeus, o que, para lá do desafio humanitário, é muitas vezes percecionado como um desafio à segurança interna dos mesmos. No caso do Líbano, os refugiados não trouxeram apenas desafios económicos, mas também provocaram, ainda que indiretamente, um agravamento dos conflitos sectários. Os recentes confrontos em Trípoli, entre xiitas alaúitas, pertencentes à mesma comunidade religiosa de Bashar al-Assad, e sunitas, apoiantes da oposição ao regime sírio, mostram bem como os confrontos sectários dentro do Islão se reacenderam com as revoluções do “despertar árabe” (Diário de Notícias 2014).

A segurança continua, assim, a estar no topo das preocupações e agendas nacionais e mundial. À medida que as sociedades e as Relações Internacionais sofrem reformulações, a forma como se pensa sobre a segurança também se transforma, sendo perceptíveis as razões pelas quais tem vindo a ser continuamente discutida e reconceptualizada.

Neste contexto, surge o conceito da Segurança Humana. Apesar das diferentes definições apresentadas por políticos e académicos, o conceito assenta essencialmente em três elementos: a ideia de desenvolvimento, os Direitos Humanos e a própria segurança no seu sentido tradicional (Tadjbakhsh 2007).

A Segurança Humana tem como marca da sua identidade, da sua especificidade conceptual, o claro enfoque na Pessoa e em valores, como a dignidade, a igualdade e a solidariedade, que lhe servem igualmente de objectivos orientadores da acção. A conceptualização da Segurança Humana corresponde assim a um novo paradigma que tenta colocar o indivíduo no centro da articulação entre ameaças, atores e programas de acção. Com isto muda-se o verdadeiro *status* do cidadão, que já não está ligado ao Estado como um só, mas sim como um ator igual nas Relações Internacionais (Tadjbakhsh 2007).

A insegurança humana, por seu turno, é constituída por uma multiplicidade de diferentes ameaças. Segundo o Relatório do PNUD de 1994, existem sete componentes principais da Segurança Humana: segurança económica, segurança alimentar, segurança na saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política. O relatório adianta ainda que existe uma interdependência ou sobreposição das diversas ameaças. Uma ameaça a um indivíduo é agora vista como uma ameaça à segurança internacional, tornando-se necessário assumir a interdependência entre as duas dimensões. Assim, a Segurança Humana passou a fazer parte da narrativa e das práticas das Nações

Unidas, bem como de outras Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, e Estados – caso do Japão e do Canadá que a incorporam no seu discurso constitucional.

No contexto europeu, a Estratégia Europeia de Segurança (EES) pode representar o esboço de uma abordagem de Segurança Humana, embora, como veremos, de forma implícita (Conselho Europeu 2003, 3-4). O seu relatório de execução (Conselho da UE 2008, 2-10) fala do conceito em duas partes e refere a segurança das pessoas e das comunidades, o que permite amplamente afirmar que há pelo menos um esboço sobre o seu entendimento de Segurança Humana.

O aumento do fluxo de refugiados sírios na Europa, após a eclosão da guerra civil na Síria, trouxe novos desafios à União Europeia (UE), que tem, nos últimos anos, apostado numa política de “dissuasão” da imigração. Arriscando as próprias vidas, estas pessoas são colocadas em centros de acolhimento onde têm de aguardar que a sua situação seja regularizada, o que pode demorar vários meses.

Os objetivos da nossa investigação passam por perceber se e como a UE age enquanto provedor de Segurança Humana, tomando o caso dos refugiados sírios como campo de avaliação. Dito de outro modo, é objetivo principal da investigação:

compreender de que forma a UE se tem comprometido com a Segurança Humana, analisando, em geral, a evolução da narrativa de Segurança Humana da União – em particular no modo como esta se articula ou não com a lógica securitária empregue na gestão de fluxos migratórios, e, em particular, a evolução do apoio da UE aos refugiados sírios.

A aproximação a este objectivo, passará por sua vez pela concretização de objectivos mais específicos, tais como:

- a) Descrever o atual contexto social e político sírio;
- b) Identificar as principais rotas e os perfis das populações refugiadas que integram essas rotas na Europa;

- c) Identificar, no seguimento do ponto anterior, os países da UE que acolhem o maior número de refugiados, bem como os Estados-Membros que mais fornecem apoio e proteção internacional;
- d) Analisar as relações UE-Síria, em particular no campo dos protocolos bilaterais de cooperação.

Complementar ao nosso desiderato central, um outro objetivo passa por perceber como é que a conjuntura europeia dos últimos anos tem afetado o desenvolvimento e o estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo. Tentaremos por isso identificar os fatores que possam justificar a afirmação de um nexo entre o desenvolvimento do sistema e a conjuntura política e económica da União Europeia.

Problemática de Investigação

Tendo em conta o teor da investigação, e aplicando a *framework* teórica da Segurança Humana, a pergunta orientadora específica à qual se pretende dar resposta é formulada nos seguintes termos: A União Europeia comporta-se como provedor de segurança humana relativamente aos refugiados sírios?

Além de englobar todos os conceitos operacionais anteriormente identificados, a questão é bem delimitada e focada nos objetivos do estudo também já elencados. Assim, o contributo principal da investigação está em operacionalizar o conceito de Segurança Humana no âmbito do um quadro de proteção aos refugiados sírios, tal como preconizado pela União Europeia.

Da pergunta principal decorrem as seguintes perguntas secundárias:

- a) como se caracteriza a narrativa da União Europeia em relação à Segurança Humana?
- b) a UE na sua narrativa percebe os refugiados como ameaças?
- c) em que medida a narrativa sobre os refugiados como ameaça e a praxis de segurança da UE colidem com a narrativa da Segurança Humana?

d) como se caracterizam as relações entre a UE e a Síria e em que medida a guerra civil tem alterado o relacionamento?

e) qual o apoio efetivo da UE aos refugiados sírios, ou seja, que tipo de ajudas são providenciadas, e como é feita a sua gestão?

Depois de uma revisão de literatura inicial, a hipótese formulada é: a União Europeia, embora não assumindo explicitamente no discurso a Segurança Humana, desenvolve ações a favor da proteção dos refugiados sírios demonstrativas de uma abordagem centrada na segurança das pessoas.

Os quatro conceitos estruturantes da dissertação serão debatidos e operacionalizados no primeiro capítulo, designadamente: Segurança, Segurança Humana, Imigrante Ilegal e Refugiado. De assinalar que estes últimos são interdependentes uma vez que as pessoas que procuram asilo normalmente chegam sem papéis e até serem identificadas como refugiadas, são vistas como imigrantes ilegais. A atenção ao conceito de segurança justifica-se pela necessidade de por ele introduzir o conceito central desta dissertação, a Segurança Humana. A questão dos refugiados sírios exige uma resposta humanista por parte da União Europeia, tornando-se necessário perceber se a União tem vindo a produzir discursos consoantes com os princípios de Segurança Humana, bem como a gerar iniciativas de forma a solucionar o problema dos refugiados sírios em particular.

Metodologia

Definidos os principais pontos de partida da investigação, apresenta-se agora os procedimentos científicos, ou seja, a metodologia de investigação. Para Lima (1981, 10), a metodologia é a:

Análise sistemática e crítica dos pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que moldam a investigação de determinado problema. Situam-se aqui as questões relacionadas com a estratégia da pesquisa a adoptar em referência e adequação a certos objectivos de análise e em ordem à relação e integração dos resultados obtidos através do uso de técnicas.

Apesar da diversidade, existem duas estratégias metodológicas predominantes: a quantitativa e a qualitativa, que podem ser conjugadas na mesma investigação. Os principais métodos são o experimental (análise extensiva/estratégia quantitativa) e o estudo de caso (análise intensiva/estratégia qualitativa) (Lima 1981). Os estudos de casos, na sua essência, parecem herdar as características da estratégia qualitativa, que assume uma posição dominante dos autores que abordam este tipo de método (Stake 1999). Todavia, Stake (1999) refere que a distinção de métodos qualitativos e quantitativos é uma questão de ênfase, já que a realidade é uma conjugação de ambos. Neste sentido, o estudo de caso rege-se dentro da lógica que guia as sucessivas etapas de recolha, análise e interpretação da informação dos métodos qualitativos e quantitativos, com a particularidade de que o propósito da investigação é o estudo intensivo de um ou mais casos. Aos estudos de casos tem sido apontado a sua falta de rigor metodológico e de planeamento da pesquisa (seleção dos casos, técnicas de recolha de dados, tratamento dos dados) que reduzem as vantagens deste método e a validade do estudo. De facto, tendo em conta que é uma estratégia pouco sistematizada e abrangente, determina que as características dos estudos de caso não sejam completamente coincidentes e possa sofrer alguma variação conforme as abordagens, o desenho metodológico e os aspetos a que cada autor atribui mais importância. Contudo, os estudos de caso têm como vantagem a sua aplicabilidade a situações humanas:

Investigadores de várias disciplinas usam o método de investigação do estudo de caso para desenvolver teoria, para produzir nova teoria, para contestar ou desafiar teoria, para explicar uma situação, para estabelecer uma base de aplicação de soluções para situações, para explorar, ou para descrever um objecto ou fenómeno (Dooley 2002, 343-344).

O objetivo principal da investigação é perceber de que forma uma abordagem centrada na Segurança Humana permite reforçar a capacidade da UE de gerir novos desafios enquanto ator global. O conceito de Segurança Humana é válido como ferramenta analítica e académica, definindo-se “como um princípio-guia, perspetiva, abordagem, e até como um mecanismo para a projeção dos Estados em matéria de segurança e defesa” (Xavier 2010, 8). Para tal optou-se pela realização de um estudo de caso: as respostas da UE aos refugiados sírios, percebendo, conseqüentemente, se a organização funciona como um provedor de Segurança Humana nesta situação específica.

O estudo de caso é do tipo intrínseco, uma vez que se pretende analisar apenas um caso particular e não genérico, apesar de não se descartar a possibilidade de este caso isolado

ser comum a outros, e é exploratório, já que, além de descrever o fenómeno, procura a causa que melhor explica o fenómeno estudado e todas as suas relações causais (Stake 1999, 436-438).

Embora os técnicas de recolha de informação mais comuns num estudo de caso sejam a observação e as entrevistas, nenhum método pode ser descartado. As principais técnicas são: as documentais, que integram as clássicas e a análise de conteúdo; e as não documentais de observação indireta (entrevistas, questionários, escalas de atitudes e testes) e as de observação direta (observação participante e não participante) (Pinto e Grawitz 1967 *apud* Lima 1981). As técnicas de recolha de informação são escolhidas de acordo com a tarefa a ser cumprida. Esta investigação foi realizada com base numa pesquisa documental distribuída por diversos tipos de fontes de informação primárias e secundárias. Assim, utilizar-se-ão os seguintes tipos de fontes primárias: a) relatórios do EU Humanitarian Aid and Civil Protection Department; b) documentos produzido pela Comissão Europeia relativamente à situação Síria e à política de asilo e migração; c) documentos produzidos pelo Parlamento Europeu relativos à situação Síria e à política de asilo e migração; e) relatórios e programas da Política Europeia de Vizinhança (PEV); d) discursos dos Representantes da UE (Presidente da Comissão Europeia, Comissário Europeu para as Relações Externas, Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança – Frederica Morghani e a sua antecessora Catherine Ashton – sobre a situação da Síria e dos Refugiados; f) Estratégia Europeia de Segurança e Estratégia da União Europeia para a Segurança Interna; g) documentos relativos às políticas migratórias e de asilo da União Europeia (Regulamento de Dublin, diretivas, etc.); h) documentos produzidos pelo Conselho da União Europeia relativamente à situação Síria e à política de asilo e migração; j) e relatórios da Frontex; h) dados relativos aos refugiados do Eurostat. Além das fontes primárias, foram ainda recolhidos dados de fontes secundárias como artigos científicos, monografias e notícias que se debruçam sobre a temática.

Depois da observação dos dados documentais procedeu-se ao tratamento da informação recolhida, de forma a permitir o exame da lógica de funcionamento das organizações, graças aos documentos que elas produzem e permitir ainda a análise de estratégias, das componentes de uma situação problemática, das interpretações de um acontecimento, das reações latentes a uma decisão ou ainda o efeito de certas medidas.

De forma a identificar os pontos de contacto da Segurança Humana com a atual atuação da UE em relação aos refugiados sírios, utilizou-se os indicadores de Segurança Humana (matriz) desenvolvidos pelo Relatório de Madrid, designadamente – primazia dos Direitos Humanos, multilateralismo efetivo, enfoque regional integrado, perspetiva “*bottom-up*”, visão estratégica clara e transparente e autoridade política legítima.

A delimitação temporal da investigação correspondeu ao período compreendido entre 2011, aquando da eclosão da guerra civil síria, que originou um surto de chegada de refugiados ao território europeu, e dezembro de 2015. Por último, assume-se que analisar um fenómeno no momento em que este se desenrola implica assumir riscos, já que a volatilidade dos acontecimentos torna muito difícil identificar as variáveis pertinentes e, assim, entender a plenitude dos processos políticos e sociais em curso.

Estrutura

A dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo será apresentado o enquadramento teórico e concetual da investigação sobre a segurança através da qual pretende-se explicar como se chegou ao surgimento de novas abordagens de segurança, nomeadamente a Segurança Humana, e como o Direito Internacional do Refugiado pode ser reforçado se inserido num quadro da Segurança Humana.

O capítulo seguinte incidirá sobre a União Europeia como ator de Segurança Humana. Neste contexto, será inicialmente feita uma análise, que possibilite compreender a evolução das formas de cooperação que permitem a concretização da Segurança Humana e o desenvolvimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo. Assim, a partir de uma análise histórica do domínio securitário e do domínio do asilo pretende-se expor o compromisso da União Europeia com a Segurança Humana e os avanços feitos em relação ao Sistema Europeu Comum de Asilo, sendo que ambos se encontram reféns dos interesses e das estratégias nacionais.

No terceiro capítulo abordar-se-á a atual situação da Síria, sendo necessário recuar no tempo de forma a perceber a importância do país na região do Médio Oriente e as razões que estiveram que conduziram à revolta árabe de 2011 e à guerra civil, disputada hoje entre mais

de 1000 grupos armados da oposição, o regime de Assad, as forças do Daesh e o grupo jihadista al-Nursa. Além disso, será ainda feito um balanço das relações entre a União e a Síria, bem como das repercussões e oportunidades do conflito para a organização.

No último capítulo serão analisadas as respostas da UE à situação dos refugiados sírios, tornando-se importante abordar os seguintes pontos: a rota do Mediterrâneo, de forma a perceber o porquê dos refugiados usarem este percurso, arriscando as suas vidas, para chegar à Europa; as deficiências do Sistema Europeu Comum de Asilo (o que levará a analisar as fragilidades de Dublin III) e as suas repercussões sobre os refugiados e a aplicação da proteção internacional; a nova agenda para a migração proposta pela Comissão Europeia de maneira a perceber se esta se enquadra numa perspetiva que radica na abordagem *humancentric*; a contribuição da UE tanto na proteção dos refugiados sírios, como na gestão das suas fronteiras, na gestão do conflito sírio e na luta contra o Daesh; identificação das (des)vantagens que resultam para a UE do seu envolvimento no conflito sírio e no acolhimento dos refugiados sírios; e, por último, pretende-se fazer um balanço sobre as medidas aplicadas durante o período em análise, procurando compreender se estas traduzem uma visão centrada na segurança dos refugiados sírios ou numa visão centrada na segurança da UE no que toca à resolução do problema.

Capítulo 1 – O Refugiado e o Estatuto de Asilo numa Perspetiva de Segurança Humana

A partir do século XX, a forma como se tem estudado a segurança sofreu profundas mudanças e, nesse sentido, tem-se vindo a assumir uma clara interdependência entre a segurança do Estado e a segurança dos indivíduos para se dar respostas às ameaças transnacionais que afetam o mundo de hoje, afastando-se da abordagem híper-centrada da agenda internacional sobre o ator estatal e as ameaças político-militares, designadamente a guerra. De facto, a guerra existe na ausência da paz e esta só existe na ausência da guerra, pelo que enquanto houver guerra, o mundo, as suas sociedades e as pessoas continuarão inseguras.

A nova abordagem de segurança surge associada ao conceito de Segurança Humana, que ganhou impulso com o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1994, elaborado pelo PNUD. Esta nova forma de pensar a segurança transcende o conceito de segurança estatal, relativo às garantias territoriais e políticas dos Estados, ao assegurar a segurança individual e comunitária das pessoas e das sociedades.

Neste capítulo pretende-se questionar se o paradigma da Segurança Humana pode ser orientado para o desenvolvimento de um regime de proteção internacional para os refugiados. Ou seja, se o Direito Internacional do Refugiado pode ser reforçado se inserido num quadro da Segurança Humana. Apesar de os refugiados serem beneficiários de um amplo sistema de proteção legal, formalizado na Convenção de Genebra de 1951 e pelo seu Protocolo Adicional de 1967, continuam a estar sujeitos a sérias ameaças, nomeadamente os vários obstáculos que os Estados levantam à atribuição de asilo.

Deste modo, será feita inicialmente uma análise sobre a segurança (os debates teóricos, o seu objeto, a natureza das ameaças, riscos e desafios e os meios de segurança). Através desta análise pretende-se igualmente explicar como emergiram as novas abordagens de segurança, dando especialmente enfoque à Segurança Humana, matriz teórica da presente investigação. Considerando que a questão do refugiado e do estatuto do asilo se insere de forma clara na abordagem *humancentric*, pretende-se também clarificar neste capítulo inicial, o conceito de refugiado e como este pode ser protegido se alicerçado na Segurança Humana.

1.1 – Sobre Segurança

A segurança continua a estar no topo das agendas nacionais e global. Para Jervis (*apud* Terriff, Croft, James e Morgan 2006, 12), a segurança é um subcampo das Relações Internacionais. Michael vai mais longe ao afirmar que uma das mais relevantes questões das Relações Internacionais relaciona-se com a paz e a guerra.

À medida que a comunidade internacional e as Relações Internacionais se transformam, a forma de pensar a segurança também evolui, daí a sua constante reconceptualização. Segurança de quem? Segurança face a quê ou a quem? Segurança por quem? Que instrumentos de segurança? Todas estas respostas dependem das diferentes conceptualizações de segurança. Assim, ao comparar as dinâmicas de segurança no período da Guerra Fria com as do pós-guerra, necessariamente, serão díspares (Caldwell e Williams 2011, 182-184).

Os Estudos de Segurança apenas se tornaram autónomos de outras áreas, como as militares, nos 40 do século passado, devido às implicações do uso do armamento nuclear (Waever e Buzan 2007, 386). No final da Segunda Guerra Mundial, o surgimento de dois blocos antagónicos moldou as Relações Internacionais e conseqüentemente as dinâmicas de segurança: dava-se assim a aplicação da teoria dos jogos à política. Assim, o período de 1950 a 1960 (também chamado de *golden age*) é notável uma vez que o campo foi simultaneamente produtivo, influenciável e relativamente coerente (Waever e Buzan 2007, 387). Em contrapartida, entre 1965 e 1980, os Estudos de Segurança vivenciaram um período de estagnação científica. Contudo, na década de 1990, ganharam um novo alento através do debate entre escolas europeias, potenciando a produtividade teórica e o cruzamento de conhecimentos (Waever e Buzan 2007, 387).

Como já foi referido, um dos temas centrais das Relações Internacionais prende-se com a (in)segurança e a guerra, que fomenta a procura constante por novas e eficazes estruturas de paz, identificando-se três grandes debates: idealismo vs. realismo; realismo vs. neoliberalismo; realismo vs. pluralismo vs. estruturalismo (Terriff, Croft, James e Morgan 2006, 13-17).

Segundo a perspectiva realista, o sistema internacional é anárquico e extremamente competitivo, e o Estado não é só o ator principal das relações internacionais como também o

centro da segurança. Este deve garantir a segurança contra ameaças externas, de origem estatal ou não-estatal (Morgan 2007, 14). Assim, a agenda da segurança centram-se nas questões de *high politics*: assuntos de guerra e paz, desarmamento nuclear, gestão de crises e de conflitos, defesa dos interesses nacionais e integridade do Estado. Já os assuntos de *low politics* – pobreza, subdesenvolvimento, abusos contra os direitos humanos –, embora vistos como fonte de problemas, não são considerados como verdadeiras ameaças para a segurança do Estado. Além disso, a segurança esteve sempre ligada à dimensão militar. Estudar a segurança pressupõe “o estudo de uma ameaça, uso e controlo da força militar” (Walt 1991, 212). Contudo, alguns autores reverteram a sua posição, depois de terem advogado uma conceção mais abrangente de segurança, ao defenderem que a relação entre segurança e as ameaças não militares é relevante quando estas são a causa de um conflito ou tiverem impacto na guerra.

A abordagem híper-centrada no Estado tem sido fortemente contestada. Há quem defenda que num mundo globalizado, o Estado está a tornar-se irrelevante enquanto estrutura de decisão ou simplesmente deixou de ser um ator adequado para responder aos novos desafios que se colocam à Humanidade (Cravinho 2006, 256). Se atendermos à questão ambiental percebe-se que esta extravasa as noções tradicionais de fronteiras e soberania dos Estados, tornando-se um imperativo para os Estados conseguirem tomar medidas num contexto multilateral, alcançando a segurança coletiva (Hale e Held 2012, 173-174). Além disso, é desadequado aplicar a lógica tradicional da segurança estatal, quando o próprio Estado é muitas vezes percecionado como a primeira fonte de insegurança para a sua população. Aliás, um Estado pode até estar relativamente seguro face a ameaças externas, mas a nível interno a realidade pode ser outra.

Apesar de o princípio de soberania dificultar a cooperação entre os Estados, esta é imprescindível para enfrentar os novos desafios e ameaças. O liberalismo concebe a cooperação como possível através da ação voluntária do Estado para diminuir a anarquia. Assim, o comportamento dos Estados é também aferido pelo sistema político, pelas suas sociedades e pela crença de que entre regimes democráticos não existe guerra. O liberalismo defende que a propagação da democracia e do capitalismo contribuem para o desenvolvimento estatal e para a cooperação, gerando a interdependência. Porém, o liberalismo, que domina atualmente a política internacional, não consegue explicar o uso da

força em casos de conflitos e da consequente legitimidade para a utilizar, bem como não oferece as condições em que a transição de um regime autoritário para um democrático pode ocorrer de forma pacífica (Collins 2006, 25-27). A interdependência, que caracteriza o atual Sistema Internacional, tem demonstrado que as dimensões interna e externa da segurança estão hoje bastante diluídas, no sentido que as ocorrências no interior de um Estado podem afetar os desenvolvimentos no panorama internacional e vice-versa (Buzan 1991, 363).

Tendo em conta o exposto, desde os anos 1990 que se tornaram proeminentes as propostas de reconceptualizar a segurança para incluir as dimensões não militares, assumindo-se a segurança, o desenvolvimento e a liberdade humana como indivisíveis. Assim, Buzan sustenta a expansão do conceito de segurança com base em cinco setores que se interligam: segurança militar, segurança política, segurança económica, segurança societal e segurança ambiental (Buzan 1991, 19-20). Várias dimensões têm vindo a ser incluídas na agenda de segurança, embora com graus de controvérsia diferentes.

A verdade é que se tem assistido cada vez mais a propostas que invertem a hierarquia dos assuntos que se referem à *high e low politics*, passando as questões não tradicionais para o topo da agenda de segurança. Por isso, alguns autores salientam o risco de se militarizar as dimensões não militares da segurança, isto é, a securitização de questões de *low politics* (tendo em conta que estes problemas passaram a ser uma fonte principal de ameaça estatal), pode alimentar uma tendência para os abordar através dos instrumentos tradicionais da *high politics*, nomeadamente o uso de meios militares. Desta forma a ampliação da agenda de segurança, bem como a abrangência de novos domínios transportam também à multiplicação dos instrumentos de segurança, não se baseando unicamente nos tradicionais meios militares (Glasius 2008, 48-51).

O aparecimento no plano internacional de atores não estatais, como as redes terroristas, organizações criminais internacionais ou organizações não-governamentais (ONG's), de fenómenos, como a globalização, a interdependência e o multilateralismo, têm inspirado uma atualização do conceito de segurança (Caldwell e Williams 2011, 182-186). Por conseguinte, intensificou-se a discussão do alargamento e aprofundamento do conceito de segurança, no que respeita aos setores, deixando de se atender apenas ao setor militar e ao seu objeto, de forma a não o reduzir apenas ao Estado (Sheehan 2005, 43-44).

A evolução do conceito de segurança nestas duas vertentes é considerada uma vantagem para os Estudos de Segurança: por um lado, porque possibilita o reforço da atuação do Estado, pois abarca mais questões a serem securitizadas; e, por outro, porque permite olhar para o indivíduo como objeto de segurança. Porém, esta expansão do conceito pode torná-lo menos operacional e coerente (Sheehan 2005, 56-61).

As concepções tradicionais de segurança são restritas perante a nova realidade, pugnando-se por uma concepção ampla da mesma. Contudo, esta abrangência não pode ser indiscriminada com o risco de se abarcar todos os problemas. Assim, conceptualizar o conceito de segurança, sem ser indiscriminado e preservando a sua utilidade analítica e operacional, é um processo complexo e delicado. Na concepção de Steve Smith, citado por Ken Booth (2005, 38- 49), o conceito de segurança deriva de questões estruturais políticas e económicas e de conflitualidade. Ao debate “neo-neo”, isto é, neorealismo versus neoliberalismo, junta-se uma nova abordagem das Relações Internacionais, o construtivismo, que procura explicar o comportamento dos Estados e das sociedades pelo impacto das ideias, das normas, da cultura e dos valores. Assim, a ideia central do construtivismo é a rejeição de uma realidade externa objetiva e imutável e passa pela necessidade de reconhecer que o mundo é uma construção social. Os seus teóricos defendem que a ordem e a segurança são socialmente construídas e podem ser transformadas pelas ideias, salientando a possibilidade da cooperação entre os Estados, incluindo no domínio da segurança (Booth 2005, 38- 49).

Uma outra perspetiva, que tem vindo a ganhar relevo nas discussões e debates de segurança, é a chamada Segurança Crítica ou Estudos Críticos. A Segurança Crítica partilha com a Segurança Humana a visão de segurança para lá do Estado e do realismo. Os estudos críticos têm, todavia, contestado a utilização distorcida do conceito de Segurança Humana por parte dos Estados, que o têm colocado ao serviço das suas políticas externas. A teoria crítica das Relações Internacionais e da segurança constitui um campo muito vasto e heterogéneo, que inclui contributos que vão desde os estudos feministas de segurança e os estudos pós-estruturalistas de segurança, aos estudos de Segurança Humana, que serão abordados mais à frente (Booth 2005, 38- 49).

Importa ainda ressaltar que a teoria crítica pretende distinguir-se pela forma como identifica a raiz dos problemas, incluindo de segurança, e como se propõe alterar a situação que denuncia. Assim, a abordagem crítica é também construtivista, uma vez que procura não

só perceber o estado da segurança, mas também como os conceitos de segurança são construídos e podem ser transformados. Teóricos críticos, como Ken Booth, procuram desconstruir os discursos “tradicionais” para centrar a atenção da segurança na condição humana, secundarizando os interesses do Estado. Por estas razões, os críticos surgem muitas vezes associados ao construtivismo e à Segurança Humana, apesar de não serem apenas construtivistas do ponto de vista da teoria e da ação, criticando e denunciando a apropriação e a instrumentalização indevidas da Segurança Humana.

Posto isto, a definição teórica do conceito de segurança deve ser analisada em função da sua utilidade numa lógica de “resolver um problema”: como o terrorismo, a degradação ambiental, o tráfico humano, os conflitos étnicos. Numa era marcada pela globalização e interdependência, é importante ter em conta a interdependência das ameaças – por exemplo, o crime organizado financia as guerras civis ou as redes terroristas (Caldwell e Williams 2011, 186-190).

Em 1999, o Prémio Nobel da Paz, Kofi Annan afirmava que “o ser humano está no centro de tudo. O próprio conceito de soberania nacional foi concebido para proteger o indivíduo, que é a razão de ser do Estado, e não o inverso. Já não é aceitável ver governos a trapacear os direitos dos seus cidadãos sob o pretexto de soberania” (*apud* David 2000, 80).

1.2 – Sobre Segurança Humana

Os contributos para uma conceção de segurança centrada na pessoa remontam aos finais dos anos 60, a autores críticos do paradigma realista das Relações Internacionais. Na década de 90, os factos justificaram e consolidaram um debate alargado do conceito, avançando-se novos conceitos, designadamente os de segurança societal e segurança humana. Este último foi consagrado oficialmente pelo relatório sobre Desenvolvimento Humano, de 1994, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, já aqui abordado.

Segundo o relatório, o pressuposto da Segurança Humana é libertar todos os indivíduos e toda a humanidade da violência e do medo – *freedom from fear* – e da pobreza e privação – *freedom from want* – pelo que “human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity” (PNUD 1994, 22). Contudo, o relatório das Nações

Unidas não conferiu uma definição estanque de Segurança Humana, enumerando apenas sete elementos que a integram: segurança económica, segurança alimentar, segurança da saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política¹ (Glasius 2008, 32).

Uma das definições mais influentes é a da Comissão Independente de Segurança Humana, consagrada num relatório intitulado “Human Security Now: Protecting and Empowering People” (2003, 4):

Segurança Humana significa proteger as liberdades fundamentais. Significa proteger as pessoas de ameaças generalizadas e graves. Significa usar os processos que se fortaleçam as aspirações das pessoas. Significa a criação de sistemas políticos, sociais, ambientais, económicos, culturais e militares que, juntos, possam dar às pessoas os elementos básicos de sobrevivência e dignidade. Segurança Humana conecta diferentes tipos de liberdades – *freedom from want, freedom from fear* e liberdade para agir em próprio benefício².

Contudo, o Relatório do PNUD não é um documento que traduz um sentido legal às suas disposições, sendo que o seu contributo passa por enumerar as ameaças socioeconómicas, promover iniciativas globais para controlar e limitar a violência nos conflitos armados, as atrocidades e as violações do Direito Internacional Humanitário (que protege os civis em situações de conflitos armados).

A Segurança Humana distingue-se da segurança centrada no Estado, em que as fronteiras estatais podem permanecer seguras, coexistindo, no entanto, com uma população insegura e vulnerável (Thomas e Tow 2002, 178), ou seja, na Segurança Humana o objeto passa a ser indivíduo.

A Segurança Humana engloba duas conceções: a restrita, que se centra na violência interna exercida pelos próprios governos ou grupos organizados sobre comunidades e indivíduos; a ampla, por sua vez, considera que também se devem incluir a fome, as doenças e os desastres naturais. Na investigação será usado o conceito mais restrito, uma vez que a

¹ Tradução do autor: “economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security and political security”.

² Tradução do autor: “Human security means protecting fundamental freedoms. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using process that building on their strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, militar and cultural systems that together give people the bulding blocks of survivel livehood and dignity. Human security connects different types of freedoms – freedom from want, freedom from fear and freedom to take action on one’s own behalf”.

questão dos refugiados se enquadra numa perspectiva de segurança e de direitos humanos e não de desenvolvimento, enquadrando-se por sua vez no *freedom from fear*.

A perspectiva construtivista das Relações Internacionais destacou o papel desempenhado pelas instituições internacionais (Organizações Internacionais, ONG's, os media, etc.) na formação dos interesses e prioridades dos Estados para a promoção do humanitarismo, que orientam a Segurança Humana. Todavia, as mudanças do Sistema Internacional provocadas pelo fim da bipolaridade, imposta no período da Guerra Fria, bem como o escalar de certas ameaças, nomeadamente do terrorismo internacional, destacando-se os atentados do 11 de setembro de 2001, são suscetíveis de prejudicar a promoção da agenda da Segurança Humana em detrimento das questões de segurança tradicionais e do uso de instrumentos tradicionais, especialmente dos meios militares (Suhrke 1999, 265-276).

Independentemente da controvérsia que o conceito gera, Estados como o Canadá e o Japão incorporaram esta abordagem na sua política externa e de segurança, tal como várias Organizações Internacionais, designadamente a ONU e o Banco Mundial. Assim, os meios empregues para a operacionalização da Segurança Humana centram-se na promoção da segurança integral das pessoas, em articulação com o desenvolvimento humano, promoção dos direitos humanos e o desenvolvimento político (Tadjbakhsh e Chenoy 2007, 40), podendo contribuir para a explicação e prevenção dos conflitos e estabelecer os requisitos quanto à intervenção humanitária e a sua legitimidade (Thomas e Tow 2002, 189).

Desde a queda do muro de Berlim e a conseqüente dissolução da URSS, que a linha que separa a segurança interna dos Estados e a segurança internacional diluiu-se, exigindo ao Estado que este seja capaz de desempenhar o papel de garante de segurança em coordenação com um vasto leque de outros atores governamentais e não-governamentais. E é nesse sentido que o conceito de Segurança Humana tem vindo a ser introduzido na literatura das Relações Internacionais (nomeadamente na esteira da Escola de Frankfurt), privilegiando a segurança das pessoas invés da segurança do Estado. Nesse sentido, assume-se a necessária e evidente interdependência entre as duas dimensões de forma a dar uma resposta eficaz às novas ameaças transnacionais. Assim, a Segurança Humana entalha-se na transição do paradigma de segurança dos Estados para a segurança das pessoas e das sociedades.

Os críticos da *humancentric approach* apontam que esta é demasiado vaga, ambígua e pouco útil. Como Roland Paris afirma “se a segurança humana significa quase tudo, então, não significa nada (...) a segurança humana não parece oferecer um quadro de análise particularmente útil” (Paris 2001, 93-96). Em contrapartida, Glasius defende que o conceito de Segurança Humana pode trazer uma mudança de paradigma aos Estudos de Segurança, mas para tal, é necessário reconceptualizar toda a estrutura operacional dos mecanismos que os integram (Glasius 2008, 48-51). Para outros críticos, a Segurança Humana também pode representar um pretexto para a securitização de temas que seriam tratados de forma mais adequada se fossem tratados como questões de desenvolvimento, direitos humanos ou resolução de conflitos e não de segurança (Tadjbakhsh e Cheney 2007, 45).

Antonio Francecshet (2006, 31) argumenta que a Segurança Humana “não é tão vaga ou difícil de implementar” como Paris (2001), Khong (2001), e outros autores têm insistido. Aliás, a Segurança Humana pode ser usada como um reforço das estruturas internacionais de poder, que muitas vezes são subvertidas pelos interesses dos Estados dominantes (Francecshet 2006, 31). Rory Keane (2006, 41) partilha do otimismo de Francecshet em relação ao potencial normativo do conceito de Segurança Humana, bem como do aumento da sua influência nas Relações Internacionais, argumentando que na construção da política externa da União Europeia as normas de Segurança Humana estão a complementar as tradicionais preocupações nacionais (Keane 2006, 41).

De acordo com Francecshet, a Segurança Humana surgiu do pensamento internacional liberal, que assenta na ideia efetiva de segurança das pessoas perante uma série de ameaças, medos e privações. Para o autor existem duas ligações associadas à Segurança Humana. Por um lado, a Segurança Humana expande os limites convencionais do conceito de segurança além da soberania do Estado. A segurança não é exclusivamente uma questão de defesa da integridade territorial do Estado como uma instituição autónoma, mas sim uma “questão de proteger o núcleo vital de todas as vidas humanas e o seu bem-estar”, uma vez que a segurança dos indivíduos e das sociedades civis é a chave para a segurança internacional (Ogata e Cels 2003 *apud* Francecshet 2006, 32). Por outro lado, a Segurança Humana liga os direitos individuais e a soberania do Estado. Os defensores da Segurança Humana argumentam que é necessário redefinir a soberania para exprimir uma responsabilidade ética por forma a proteger os direitos fundamentais de todos os seres humanos. Os indivíduos não

são “simples apêndices da soberania dos Estados”, pelo contrário, estes últimos são instrumentos usados para garantir a segurança das pessoas (Francescshet 2006, 33).

A Segurança Humana é importante para o estudo das Relações Internacionais na medida em que a sua ênfase está na realidade ontológica do conhecimento intersubjetivo e nas implicações epistemológicas e metodológicas dessa realidade (Keane 2006, 41). Os construtivistas acreditam que as Relações Internacionais consistem primordialmente nos factos sociais, que passam por todo o tipo de acordos ou tratados humanos (Adler 1997, 322-323 *apud* Keane 2006, 41). A escola construtivista tem possibilitado que as teorias das Relações Internacionais se distanciem das teorias dos Estados. Estes defendem que as alterações na concepção da segurança tem moldado a política externa dos Estados, pregada pelo aumento do pós-nacionalismo, que tende a descentralizar a identidade presa a um território com outros significados sociais, como a responsabilidade de proteger os outros. Este espírito de responsabilidade de proteger internacional demonstra o porquê dos Estados promoverem a segurança das pessoas em acréscimo à auto-preservação e ao progresso dos mesmos (Keane 2006, 42).

Uma das maiores dificuldades que surge subjacente ao conceito de Segurança Humana é conseguir concordar-se com uma definição e indicadores objetivos que permitiriam a sua operacionalização efetiva. Não obstante, a Segurança Humana pode ser definida como um guia prático para a obra de libertar o indivíduo de todos os seus medos e ameaças, dando primazia a um quadro multilateral baseado na cooperação e colaboração. Nesse caminho, o fundamento da Segurança Humana parece exigir uma dupla lógica: uma lógica *top down* de intervenção estatal e da comunidade internacional; e uma lógica de *bottom up* de mobilização de ONG's e Organizações Internacionais no terreno para eliminar as raízes dos conflitos e conquista das garantias mínimas de segurança e sobrevivência (Xavier 2010, 110).

Assim, independentemente dos vários ângulos de análise da Segurança Humana, o conceito, segundo Badie (2000, 23), parece convergir numa atitude. “É uma tomada de posição”, e como todas as atitudes e tomadas de posição não estão livres de críticas. Importa, contudo, ressaltar algumas delas para a compreensão do conceito.

Tadjbakhsh (2005, 8) chama a atenção para o facto de o conceito não ser visível, não ser mensurável, não abarcar nada e abarcar tudo e afirma que os críticos, tal como já foi dito,

lamentam que priorizar tudo é equivalente a não priorizar nada, o que conduz à inação. Uma definição de Segurança Humana que inclui tantas componentes, que vão desde o físico ao psicológico, sem uma hierarquia definida apresenta dificuldades para os decisores políticos que concentram os seus recursos para resolver problemas imediatos.

A abordagem de Segurança Humana afigura-se como um apanhado de todas as aspirações e ameaças dos indivíduos e das sociedades civis. No entanto, a Segurança Humana corre o risco de ser instrumentalizada para justificar intervenções humanitárias sob a bandeira da “responsabilidade de proteger”, uma vez que é inspirada pela filosofia das ideias. Entende-se ainda que a Segurança Humana guia-se por princípios em reação às ameaças em grande parte produzidas pelo Estado. E é em nome da segurança da comunidade internacional que os Estados ficam legitimados para intervir num quadro multilateral contra Estados “inimigos” da Segurança Humana, que não estão aptos a reverter a situação da sua população. Assim, o princípio da não-intervenção deve ser abandonado no sentido de aplicar a “responsabilidade de proteger” (Shaw, MacLean e Black 2013, 7-8).

Weaver (1993, 19) chega a argumentar que a sociedade civil é a fonte última de legitimação do Estado. Nesse sentido, com a responsabilidade de proteger, a sociedade civil incorre no risco de legitimar a ingerência dos Estados em nome da assistência humanitária.

Não obstante, a Segurança Humana tornou-se progressivamente um tópico da agenda das Nações Unidas e da União Europeia, por exemplo. Importa ainda assumir que a Segurança Humana refere-se a todas as ameaças aos indivíduos, às responsabilidades humanitárias dos Estados e à importância de se olhar para os Estados e os indivíduos como atores complementares de produção e garantes de segurança.

1.3 – O Asilo, o Estado e a Segurança Humana

1.3.1 – Direito Internacional do Refugiado

O acolhimento pelo Direito Internacional do estatuto do refugiado e a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) traduzem um desenvolvimento na proteção das pessoas que não têm a possibilidade de permanecerem no

seu território ou de a este regressarem. A Convenção de Refugiados de 1951, que estabeleceu o ACNUR, determina que um refugiado é alguém que “temendo ser perseguido por motivos de etnia, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de origem e que não pode ou, em virtude desse medo, não quer valer-se da proteção desse país” (Convenção de Genebra 1951).

O Direito Internacional reconhece o direito a todos os indivíduos “de procurar asilo” e a concessão do direito de asilo é um atributo restrito do Estado soberano, sendo livre de conceder ou recusar a sua proteção – restrição estrutural ao princípio de justiça (Caloz-Tschopp 1997, 19).

A noção de refugiado deveria estar integrada não tanto numa classificação hierárquica dos critérios de atribuição do estatuto de refugiado, acabando por se tornar restrito e provisório, mas sim na articulação de uma definição ampla e coerente, enquadrando-se nos princípios e valores democráticos e de direitos humanos. O direito de asilo como o direito do Estado é cada vez mais separado da prática da sociedade civil. O direito de asilo faz parte da *raison d’Etat* e um fosso separa o exercício da soberania da responsabilidade política pelos cidadãos, tanto nacionais como não-nacionais (Caloz-Tschopp 1997, 23).

O debate sobre a noção de refugiado concentrou-se nos últimos anos na esfera jurídica, o que exprime de um certo modo o aprisionamento do direito de asilo dentro da democracia liberal, nacional e territorial confrontado com as tendências securitárias. Assim, é necessário alargar o debate a outras perspetivas, como por exemplo à sociedade civil na sua dimensão realmente política (Caloz-Tschopp 1997, 41).

O artigo 13º da Declaração Universal dos Direitos Humanos estipula que “todas as pessoas têm o direito de se movimentar livremente e estabelecer residência dentro das fronteiras de cada Estado” e que “todos têm o direito de viver em qualquer país, incluindo o seu, e de regressar ao seu país de origem” (UDHR 1948, 74). Contudo, cabe a cada Estado decidir quem pode entrar e residir no seu território, apesar dos esforços para desenvolver um quadro legal internacional que regule os movimentos migratórios. O caso do refugiado é o que está mais desenvolvido, sob a já referida Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967. Contudo, a obtenção do estatuto de asilo tem enfrentado grandes desafios uma vez que muitos migrantes tentam obter esse mesmo estatuto de forma a contornar as políticas de

imigração restritas preconizadas pelos Estados. Este facto tem enfraquecido a proteção internacional definida na Convenção pelo que nas últimas duas décadas as políticas europeias sobre a concessão de asilo mudaram drasticamente. Na Europa esta questão tem gerado muita controvérsia (Steiner, 1999, 349): uma vez que as políticas de migração e asilo são questões soberanas, e os Estados-Membros, que optam por uma lógica de preservação dos seus interesses nacionais, não demonstram vontade política para definirem procedimentos comuns de asilo.

No final do século XX, os imigrantes e os refugiados, incluindo os deslocados internos, tornaram-se questões em ascensão nas agendas nacionais e internacional, devido ao seu crescente número e em virtude da dificuldade dos Estados e das Organizações Intergovernamentais, como o ACNUR e OIM, controlarem os fluxos das pessoas em larga escala. Várias soluções foram tentadas. Não obstante, o desafio fundamental de controlar a imigração internacional passa pela dificuldade de controlar os efeitos da globalização, que potenciou o aumento dos movimentos humanos. E não se encontra nenhuma razão para antecipar que esses movimentos venham a diminuir ao longo do tempo (Warner 1997, 57).

Nesse sentido, torna-se importante entender o porquê dos movimentos das pessoas serem considerados “um problema” e refletir sobre uma implicação mais positiva para este esta aceleração de processo. Palavras como “problema”, “desafio” e “controle” são muitas vezes usadas na formulação dessas. Desde logo, pode-se apontar o facto de serem definidas eminentemente pela negativa, ilustrando uma das maiores fragilidades do conceito de refugiado.

O conceito de refugiado e o estatuto de asilo traduzem-se na difusão normativa relativa aos direitos humanos, criando uma capacidade de mudança através de reformas políticas e institucionais. A partir dos anos 80 e 90 do século XX, as normas passaram a ter um papel central no estudo das Relações Internacionais, uma vez que se tornou importante perceber a sua influência na criação de estruturas sociais e padrões de comportamento aceitáveis, bem como no contributo do poder normativo na estabilidade da política internacional (Finnemore e Sikkink 1998).

Os acadêmicos que se concentraram em matéria de asilo, em geral, concordam que este é moldado por uma configuração complexa de interesses nacionais, normas internacionais e moralidade (Glasius e Kaldor 2005, 63-67).

É frequentemente sugerido que o conceito legal de refugiado privilegia os pedidos de proteção da minoria dos migrantes involuntários, o que torna a sua condição uma base sem princípio. Além disso, nem a Convenção, nem o seu Protocolo fixam as regras para determinar quem é ou não refugiado, delegando essa tarefa para cada Estado. Assim, mesmo se certos princípios são comuns à maioria dos países é perceptível o porquê de os sistemas de asilo serem variados (Julien-Laferrière 1997, 108).

A chave que desafia a definição de refugiado da Convenção é a falha no reconhecimento dos pedidos das pessoas, cujos medos de perseguição, tenham eles ou não ocorrido, não se enquadram nas ameaças enumeradas na definição da Convenção. Não obstante, James Hathaway (1997, 79) argumenta que no contexto das realidades políticas contemporâneas é errado caracterizar a definição como um padrão elitista. Aliás esta remete para um valor moral e ético significativo. Já Joseph Carens (*apud* Hathaway 1997, 79) considera que todas as teorias políticas normativas ou uma análise moral têm de satisfazer dois requerimentos: criticidade e visibilidade. Por um lado, a linguagem moral perde todo o seu significado se não providenciar algumas perspectivas através das quais se criticam práticas predominantes (que tipo de definição de refugiado pode ser “ética?”). Por outro lado, a investigação moral perde pontos se não conseguir orientar as práticas. Como diz o velho ditado “dever implica poder”.

Hathaway (1997, 80) argumenta ainda que nenhuma definição de refugiado pode ser ética se não for realmente suscetível de implementação. Num sistema internacional que continua a ser dominado pelos próprios interesses dos Estado, este entendimento, de uma norma conceptual ética, procura o compromisso com as preocupações dos Estados. Uma norma continua a desafiar os Estados, mesmo que aceite pelos próprios. Nesse sentido, a definição de refugiado deve promover a continuidade do diálogo para a justificar, levando os Estados a não evitar as suas responsabilidades de providenciar proteção. A definição de refugiado da Convenção é ética “só se for parte das práticas do Estado, sem ser uma parte para as práticas do Estado” (Hathaway 1997, 80).

Uma segunda fragilidade que a Convenção tem passa pela insuficiente atenção dada aos dilemas que resultam da falha dos Estados. A Convenção do Refugiado não é para punir Estados que infligiram sério danos aos seus cidadãos. Pelo contrário o direito do refugiado refere-se à proteção de indivíduos a quem os seus Estados não têm a capacidade de lhes providenciar segurança. Aliás, os Estados são quem, em grande parte dos casos, inflige sérios danos sobre a sua população (Hathaway 1997, 81).

Uma terceira crítica à Convenção refere-se ao valor ético que deriva do nexo existente entre os refugiados de estatuto político ou civil. Esta definição é problemática (Hathaway 1997, 84). Será que uma pessoa que foi torturada por ser de descendência africana merece mais proteção do que uma pessoa que foi torturada porque o seu país está sob tutela de um ditador? Embora ambas mereçam proteção, de acordo com o estipulado na Convenção, só a primeira é que se enquadra no estatuto de refugiado. A verdade é que não é tarefa fácil identificar quem merece ou não o estatuto de refugiado.

Uma última crítica apontada à Convenção baseia-se no critério que privilegia os pedidos de pessoas que sejam capazes de fugir com sucesso do seu país. Os deslocados internos, pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, muitas vezes são chamadas de refugiadas. Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos não atravessaram uma fronteira internacional, mas permaneceram no seu país de origem. Mesmo se fugiram por razões semelhantes às dos refugiados – conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos –, legalmente os deslocados internos permanecem sob a proteção do seu próprio governo, ainda que este possa ser a causa da fuga (ACNUR 2014). Se compararmos um refugiado (que sai do seu país) e um deslocado interno percebe-se que são similares, já os instrumentos e mecanismos colocados à sua disposição pela comunidade internacional são um pouco diferentes. Assim, a definição de refugiado, descrita na Convenção de Genebra de 1951, deveria ser mais abrangente no que toca às situações mais vulneráveis e humanitárias (Hathaway 1997, 87).

Weiner (1993, 1) destaca que “as questões da migração e dos refugiados, não são unicamente preocupação dos Ministérios do Trabalho ou de Imigração, agora são questões de *high politics* internacional, envolvendo a atenção dos chefes de Estado, segurança interna e relações externas”.

É possível apontar várias debilidades aos paradigmas dominantes das Relações Internacionais no entendimento das políticas de asilo. Os Estados consideram os seus interesses nacionais ao estabelecer a política de asilo. Os ‘interesses nacionais’ podem se subdivididos em estabilidade política, estabilidade económica e política externa (Shacknove *apud* Weiner 1993, 3). Embora possa ser tentador assumir que as políticas de asilo são simplesmente o resultado de uma análise racional de custo/benefício destes três interesses: determinar os efeitos dos refugiados na política, economia e política externa de um Estado não é assim tão linear (Steiner 2001, 2).

A questão do asilo é importante não só devido à sua proeminência na política internacional e europeia, mas também porque confunde as teorias convencionais das Relações Internacionais. Essas teorias procuram explicar o comportamento do Estado em função da procura racional dos seus próprios interesses (Steiner 2001, 2). Essa abordagem, no entanto, não consegue captar a complexidade do asilo:

A formulação da política de refugiados envolve uma complexa interação de fatores internos e internacionais ao nível da elaboração de políticas e ilustra o conflito entre as normas humanitárias internacionais e os cálculos do próprio interesse do Estado (Loescher *apud* Steiner 2001, 2).

Assim, ao abordar o problema sob esta perspetiva, a determinação do estatuto de asilo inscreve-se numa lógica que não é tanto a apreciação da necessidade de proteção do candidato a refugiado, mas sim da necessidade de preservar a ordem pública e o bem-estar social (Julien-Laferrière 1997, 110). Este facto conduz a uma tendência para não tratar do pedido de forma aprofundada, para assumir uma interpretação restritiva da definição de refugiado e para fazer uma exigência acrescida em matéria de provas (Julien-Laferrière 1997, 110).

O asilo (práticas e valor de asilo) e o direito de asilo (princípio, direito e prática dos Estados nacionais e da comunidade internacional) estão sob ameaça. As sucessivas violações ao direito de asilo colocam em perigo uma prática e um valor tão antigo como a própria humanidade: o valor da hospitalidade (Caloz-Tschopp 1997, 4).

Kant viu na hospitalidade o primeiro fundamento do Direito Internacional. De acordo com Senese (1995, 40), o direito de asilo é o direito “mais necessário devido ao risco de regressão. É o destino de eleição desse impulso regressivo da realidade contra a trama normativa”. É perceptível, assim, que o asilo e o direito de asilo são uma articulação entre

princípios jurídicos e a sua eficácia. Caloz-Tschopp vai mais longe ao afirmar que o direito de asilo é “um barómetro da qualidade política e antropológica de uma sociedade”, adiantando que o que se entende por refugiado deve ser analisado num quadro político e humanístico de Segurança Humana.

1.3.2 – O Refugiado numa Perspetiva de Segurança Humana

A questão dos refugiados insere-se de forma clara no quadro da Segurança Humana, tendo em conta que este fenómeno lida com a insegurança das pessoas. Todavia, as ameaças que estas pessoas enfrentam não se resumem aos que ocorrem no seu país de origem e que os levaram a fugir. Nos países de trânsito, os refugiados são facilmente apanhados por redes de tráfico humano, particularmente os grupos mais vulneráveis como mulheres e crianças, que são alvo de violência física e sexual (Vietti e Scribner 2013, 26). Além disso, para conseguirem chegar aos países de destino, estas pessoas, na ausência de canais legais para alcançar o território, recorrem também a redes de tráfico. Uma vez no país de destino os refugiados enfrentam outra ameaça: serem confundidos com imigrantes ilegais e, conseqüentemente serem detidos até ser aplicado o seu pedido de asilo.

Neste contexto, um dos grandes desafios que os Estados enfrentam é a distinção entre um refugiado e um imigrante em situação irregular, tornando-se pertinente para a investigação abordar o conceito da imigração ilegal. Muitos dos refugiados sírios, por exemplo, chegam à Europa sem papéis, sendo considerados imigrantes clandestinos. Assim, os Estados europeus têm a tarefa de identificar os refugiados e os requerentes de asilo nos fluxos mistos e não encararem as questões de asilo na perspetiva da imigração ilegal. De facto a imigração ilegal é vista como um ataque à soberania do Estado e, como consequência, tentam conter o fenómeno reforçando os mecanismos de controlo fronteiriço, como o aumento de guardas fronteiriços ou a construção de barreiras (Vietti e Scribner 2013, 23).

Não há dúvida de que os refugiados, em comparação com os imigrantes, estão numa posição legal benéfica, se se atender ao facto de os Estados, signatários da Convenção de Genebra, respeitarem o Direito Internacional do Refugiado, concedendo-lhes proteção. Já os imigrantes estão reféns da aplicação das políticas migratórias de cada Estado, que têm tendência a ser restritivas e provisórias. No entanto, as privações dos direitos dos refugiados é uma preocupação permanente, em parte devido ao alcance limitado dos direitos humanos e

dos direitos dos refugiados, bem como a fatores políticos. Existe de facto um vasto número de barreiras que precisam de ser removidas para providenciar uma efetiva proteção aos refugiados. A atitude negativa da sociedade civil para com os refugiados e imigrantes é um dos desafios mais significante. Outros obstáculos incluem um frágil quadro legal para proteger os refugiados, barreiras legais diluídas na imigração nacional e políticas de proteção, bem como as dificuldades em construir uma cooperação entre as partes interessadas (Long 2015, 2). Uma distinção entre estes dois grupos é importante para assegurar o Direito Internacional do Refugiado.

O refugiado é antes de mais uma pessoa, e como tal deve ser protegida das perseguições que sofreu ou que receia vir a sofrer por parte do seu país de origem. Assim, o tratamento dos refugiados não deve ser feito de acordo com os interesses estatais ou numa perspectiva migratória, mas sim num quadro de garantia dos direitos humanos e de segurança do sujeito. Desta forma, a questão do refugiado insere-se na abordagem restrita da Segurança Humana uma vez que inclui as dimensões de direitos humanos e de segurança, não abrangendo o domínio do desenvolvimento.

Conciliar os direitos dos refugiados com os interesses dos Estados obrigou o ACNUR a envolver-se em discussões políticas sobre a gestão da migração, uma área do interesse e do exclusivo direito do Estado. A questão passa então por perceber o que é que a Segurança Humana pode trazer de novo a esta questão (Edwards 2009, 801-802). Neste contexto, Kofi Annan apelou à comunidade internacional para implementar:

uma abordagem mais compreensiva para lidar com as várias dimensões da questão da migração, que envolve agora milhões de pessoas e afeta vários países de origem, de trânsito e de destino [e] para entender melhor as causas dos fluxos internacionais e a sua complexa correlação com o desenvolvimento (Report of the United Nations General Secretary 2002).

De facto, a ausência de segurança em muitas regiões tem sido evidenciada pela sucessão de trágicos exemplos de sofrimento humano em larga escala e emergência de complexas políticas, como no Iraque, Síria Somália, Bósnia, Ruanda e Kosovo. Neste contexto, os movimentos migratórios e os refugiados tornaram-se questões centrais nas Relações Internacionais. Com o aumento da interdependência mundial, nenhum Estado ou sociedade está seguro se uma ameaça persistir. Neste caso a ameaça não são os refugiados, mas sim os Estados que não são capazes de providenciar segurança à sua população.

Enquanto a imigração voluntária lida essencialmente com questões económicas, os movimentos dos refugiados são involuntários, protagonizados por pessoas que não estão seguras no seu país de origem.

Contudo, os Estados têm fechado as portas aos que pedem asilo, uma vez que são vistos como ameaças à estabilidade política, económica e social. É este tipo de cálculo errado dos Estados que levou o então Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados a afirmar que “o desafio para o século XXI é o de assegurar a segurança das pessoas. A não ser que estas se sintam seguras nas suas casas, a segurança dos Estados continua a estar ameaçada” (Guterres 2015). Assim, o comprometimento com a Segurança Humana pode ajudar a lidar com a questão dos refugiados, uma vez que esta centra-se na segurança indivíduo e não na proteção dos interesses do Estado.

O Relatório do ACNUR, intitulado de “Global Trends” (UNHCR 2015, 29-30), destaca que o fenómeno dos refugiados tem tradicionalmente afetado os países menos capazes de enfrentar esse impacto adicional, tendo em conta o desequilíbrio que se estabelece entre o influxo de pedidos de asilo e os escassos recursos nacionais, o que não raras vezes resulta também em prejuízo das populações nacionais. Neste contexto, a comunidade internacional deve continuar a desempenhar um papel dinâmico ao encorajar a necessidade da resposta humanitária a estas situações e assegurando a assistência necessárias para a paz global e a partilha de responsabilidades de auxílio a quem mais precisa.

Em 2014, o número de deslocados e refugiados ascendeu a 60 milhões, o que equivale a um crescimento de 8,3 milhões face ao ano anterior, registando-se 19,5 milhões de refugiados e 38,2 milhões de deslocados. O número de deslocados e refugiados atingiu um máximo histórico (UNHCR 2015, 3). Por dia, o número de deslocados e refugiados subiu para cerca de 42 500 pessoas, mais de metade dos quais são crianças. Os autores do estudo concluem que uma em cada 122 pessoas no mundo é deslocada, refugiada ou está à procura de asilo devido à perseguição, violência, conflitos ou guerras.

O relatório sublinha que pelo menos 15 conflitos emergiram ou ressurgiram nos últimos cinco anos, nomeadamente oito no continente africano e três no Médio Oriente. Mas é sobretudo o conflito na Síria - que assinala quatro anos - que tem sido responsável pelo

crescimento do número de refugiados a nível global. Registaram-se cerca de 4 milhões de refugiados sírios e 7,6 milhões de deslocados no país.

Perante a escala de deslocações forçadas, que nos últimos anos tem atingido valores históricos, os Estados em cooperação com as Organizações Internacionais e outros atores não-estatais devem, urgentemente, encontrar um caminho para solucionar o problema humanitário. Para o conseguir é necessário mudar o paradigma atual.

Segundo o mesmo relatório a proteção envolve usar leis e princípios para assegurar os direitos, segurança e bem-estar dos refugiados. Além de atingir objetivos imediatos, como a prevenção da repulsão, o último objetivo da proteção é viabilizar soluções duradouras para os problemas dos refugiados, ou seja, a proteção é um processo contínuo que requer ações de longa-duração: admissão, fase de emergência, período de estabilização e procura de soluções duradouras tal como a sua efetiva implementação. Assim, as componentes indispensáveis do sistema internacional para a proteção dos refugiados passam pela responsabilidade dos Estados em receber refugiados e pela cooperação num quadro multilateral, regional e internacional no domínio político e humanitário.

Contudo, em várias instâncias a admissão e o estatuto de asilo é negado a vários níveis. Muitos requerentes tiveram de voltar para os países onde estiveram de passagem, que foi simplesmente um país de trânsito durante a sua fuga. Outros Estados assumem uma abordagem restritiva da definição de refugiado da Convenção de 1951. Existem ainda situações de violação do princípio de não-repulsão, em que alguns Estados expulsam os refugiados, para os países de origem ou de trânsito, colocando os refugiados em situações de grande perigo. Além disso, os refugiados, ao serem retidos em campos ou centros de detenção, muitas vezes sem condições, tornam-se ainda mais vulneráveis do que antes. Apesar disto, a segurança física dos refugiados é garantida em quase todos os países. Não obstante, têm ocorrido exceções, nomeadamente em relação às mulheres refugiadas que são muitas vezes alvo de abuso sexual e violência física (UNHCR 2015).

Desta forma, percebe-se que uma abordagem de Segurança Humana por parte dos Estados e das Organizações Internacionais em relação à questão dos refugiados é a que melhor se adequa, no sentido de proteger os direitos destes indivíduos que fogem de situações

dramáticas, como é o caso do conflito na Síria que já produziu quatro milhões de refugiados sírios.

Tendo em conta que os refugiados são, em certos contextos, estigmatizados, rejeitados e vistos como um fardo por quem os acolhe, o discurso político dos Estados tem de mudar para uma linha que segue os princípios e valores intrínsecos à Segurança Humana, uma vez que é responsabilidade dos Estados, que retificaram a Convenção de Genebra, providenciar proteção a estas pessoas. Além disso, a tipologia das ameaças mudou. Atualmente, estas assumem um carácter transnacional, o qual só pode ser combatido com uma abordagem multilateral.

Os Estados são instrumentos para garantir a segurança das pessoas, assim, a sua soberania está condicionada ou ao serviço da Segurança Humana. Esta abordagem tem poder para promover uma mudança através de normas e regras mais cosmopolitas, mas depende profundamente do domínio da democracia liberal. Em relação aos refugiados, a Segurança Humana também pode ser usada de forma a limitar as prerrogativas dos Estados.

1.4 – Considerações Finais

A Segurança Humana, que coloca o indivíduo no centro do conjunto de ameaças, assenta no respeito pelos Direitos Humanos, a ideia de desenvolvimento e a garantia de segurança das pessoas. Contudo, apesar das diferentes definições de Segurança Humana apresentadas e desenvolvidas por teóricos e políticos, existe uma necessidade clara de haver um maior consenso na delimitação e definição do conceito, de forma a chegar à sua operacionalização.

Apesar das suas fragilidades, a Segurança Humana oferece um potencial quadro teórico e prático para lidar de melhor forma com domínios diretamente ligados ao sofrimento humano. De facto a questão dos refugiados insere-se no domínio da abordagem *humancentric*, tendo em conta que o fenómeno lida com a insegurança dos indivíduos e o respeito pelos direitos e liberdades da pessoa humana. Obrigadas a fugirem do seu país de origem devido a várias ameaças, como a guerra ou a perseguição política, religiosa ou étnica, a estas pessoas é-lhes negado o direito de viver em segurança e com dignidade. Se não bastasse, os refugiados

são ainda percecionados pelos Estados de acolhimento como uma ameaça económica, política e social, sendo grande partes das vezes confundidos com imigrantes em situação irregular e negado o direito de proteção internacional. De facto, na ausência de canais legais para alcançar o território, os refugiados usam canais ilegais para o fazer, recorrendo, frequentemente, a redes de tráfico humano, que os colocam em situações de sérios riscos.

Além disso, a própria legislação internacional, que inclui a Convenção de Genebra de 1951, o seu Protocolo adicional de 1967, o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial de 1967, ao invés de levar os Estados a não evitarem as suas responsabilidades de providenciar proteção é frequentemente usada como uma parte para as práticas dos Estados, onde é evidente o conflito existente entre as normas internacionais humanitárias e os interesses estatais.

Contudo, reconhece-se que o comprometimento com a Segurança Humana por parte dos Estados e das Organizações Internacionais pode ajudar a lidar com o fenómeno, uma vez que este quadro centra-se na proteção dos indivíduos e na não proteção dos interesses dos Estados.

Reconhece-se ainda, que embora alguns Estados, nomeadamente ocidentais, sejam produtores de normas e valores que assentam no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais, estes tendem a não se comprometer de forma efetiva com a abordagem *humancentric* e com tudo o que ela acarreta. Urge-se, assim, um maior grau de compromisso da comunidade internacional com a Segurança Humana não só para lidar com a questão dos refugiados, mas com todos os domínios que requerem um quadro alicerçado nos valores e princípios centrado nas pessoas, uma vez que nenhum Estado está seguro enquanto a fome e a guerra perdurarem.

Capítulo 2 – Segurança e Asilo na União Europeia: Para uma Abordagem *Humancentric*?

O processo de integração europeia nasceu de um imperativo político de paz. Os dois grandes conflitos mundiais, que tiveram como principal terreno de guerra a Europa, foram os catalisadores para o surgimento dos movimentos que estão na origem da atual realidade europeia. O processo de construção europeu não é monolítico, isto é, dependendo da área ou domínio pode assumir um método intergovernamental ou método comunitário. Nas áreas intergovernamentais os Estados-Membros agem coletivamente mediante um objetivo comum. Já nos domínios comunitários os Estados-Membros transferem poderes para uma entidade superior que passa a gerir e a decidir sobre essas matérias. Tendo em conta o teor desta investigação, neste capítulo serão expostos os seguintes temas centrais: a União Europeia e o seu comprometimento com a Segurança Humana e o desenvolvimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo.

Neste contexto será, inicialmente, feita uma análise, que possibilite contextualizar e compreender a evolução da cooperação nestes dois domínios. Assim, a partir de uma análise histórica do domínio securitário pretende-se entender as dinâmicas, fatores e contextos que afetaram e continuam a afetar o sistema securitário da União Europeia, dando especialmente enfoque à Segurança Humana. A segunda parte do capítulo é consagrada ao desenvolvimento da cooperação no âmbito da UE relativamente aos procedimentos comuns de asilo, matéria que se deveria inserir numa abordagem *humancentric*, por lidar com questões de Direitos Humanos e insegurança humana.

Este capítulo serve então o propósito de expor o grau de compromisso da União Europeia e dos seus Estados-membros para com a Segurança Humana e os avanços feitos em relação ao Sistema Europeu Comum de Asilo, que como se constatará, estão ambos presos e reféns dos interesses e estratégias nacionais. Por último, pretende-se perceber de que forma é que as políticas de imigração e de asilo na UE aceitam no quadro da Segurança Humana.

2.1 – Da Integração Económica à Cooperação no Domínio da Segurança

2.1.1 – Projetos para uma Europa Unida

O início do projeto europeu coincidiu com alterações profundas do sistema internacional do pós-II Guerra Mundial. A Europa perdeu a sua hegemonia e viu-se assolada por um elevado grau de destruição causado pelo conflito mundial. A Europa deste tempo era uma “Europa do nada”:

Sem força militar, economicamente débil, ideologicamente desarmada, moralmente triturada, as nacionalidades humilhadas os ressentimentos vivos (...) elevaram-se as vozes que clamavam por uma forma de organização regional (Adriano Moreira *apud* Soares 2005).

No rescaldo da guerra nasceu o projeto comunitário europeu, que assente “numa estratégia institucionalizada, sectorial e gradual, propôs-se, pela via da integração do sector do carvão e do aço, com base numa organização pós-vestefaliana, garantir a paz franco-germânica” (Brandão 2010, 51). Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, assumiu-se sempre como um defensor da paz franco-germânica como um requisito fundamental para a paz europeia. Neste contexto, a 9 de maio de 1950, fez uma proposta para reintegrar a Alemanha³, económica e politicamente, numa Comunidade Europeia. De facto pode-se considerar que a Declaração Schuman foi o primeiro tijolo do projeto europeu, evidenciando uma série de elementos como a paz mundial, a reconciliação com a Alemanha, a comunidade económica e a iniciativa para as primeiras fundações de uma federação europeia (Soares 2005, 113).

Nem um ano depois, com a assinatura do Tratado de Paris foi instituída a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, nesse sentido, a proposta de Schuman veio a concretizar-se com sucesso. Embora num âmbito limitado, o CECA é o ponto de partida da

³ A derrota da Alemanha na Segunda Guerra Mundial resultou na divisão do país em dois blocos: República Federal da Alemanha (RFA) ou Alemanha Ocidental, sob o domínio britânico, norte-americano e francês; e a República Democrática Alemã (RDA) ou Alemanha Oriental, sob domínio da União Soviética. Em plena Guerra Fria, a RFA participou no processo de integração das comunidades europeias (um dos seis países fundadores) e só em 1990 é que a RDA se lhe juntou. A Alemanha de hoje manteve o nome oficial de República Federal da Alemanha.

Europa comunitária e a primeira organização europeia com poderes supranacionais, baseada no estabelecimento gradual de solidariedade e procura de interesses comuns.

2.1.2 – Dificuldades da Integração Política

O êxito do projeto económico europeu fez com que os seis Estados fundadores colocassem sobre a mesa a possibilidade de alargar o método comunitário a outros domínios, nomeadamente a um projeto securitário e defensivo. Uma das razões por detrás desta intenção prendia-se com o ambiente internacional do pós-guerra, nomeadamente a concretização da paz europeia e os propósitos expansionistas da União Soviética, e com a necessidade dos Estados europeus criarem um sistema de segurança e defesa comum, expressa pela criação da NATO e de Bruxelas (Soares 2005, 119).

A primeira fase para a construção de uma política europeia de segurança e defesa foi a constituição de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) em 1952 pelos seis Estados-membros da CECA. Perante estes avanços significativos, em março de 1953 é aprovado o estatuto relativo à Comunidade Política Europeia (Rados 2003, 63). Porém, estes propósitos foram rejeitados, em 1954, pela França e conseqüentemente a construção europeia acabava de sofrer um grande revés. Dois fatores tiveram por detrás desta decisão: primeiro, existia o receio do renascimento das forças armadas alemãs; segundo, poderia potenciar a diluição do seu exército nacional numa estrutura supranacional (Ferreira-Pereira 2005, 91). Apesar de a rejeição desta proposta ser um exemplo concreto da falta de confiança mútua existentes entre os Estados-membros da CECA, revela, contudo, uma vontade intrínseca ao projeto europeu em acomodar questões securitárias (Brandão 2010). Em contrapartida, o processo de integração económica conheceu desenvolvimentos sucessivos com a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa), em 1957, em Roma.

O percurso rumo a uma segurança comum teve caminhos sinuosos, sempre com a dificuldade de alinhamento entre posições europeias. A verdade é que depois da integração económica total, o processo de integração política ganhava finalmente aso. O aprofundamento da União implicava, assim, a correção no desfasamento entre o gigantismo económico e o nanismo político da CEE. Após os falhanços do CED e da Comunidade Política Europeia, em

plena Guerra Fria e numa Europa Ocidental protegida militarmente pelos EUA, na década de 70 iniciou-se uma nova fase: o começo da chamada Cooperação Política Europeia (CPE) (Rados 2003, 64). Durante mais de dez anos, a CPE ficou de fora do âmbito dos Tratados, uma vez que não se assistiu a nenhuma modificação, existindo numa base informal, sem estruturas jurídicas. Esta viria apenas a ser formalizada com o Ato Único Europeu de 1986, a primeira grande revisão dos Tratados Consecutivos das Comunidades Europeias. No seu primeiro artigo, os Estados-membros traduzem a sua vontade de porem em prática a união política, por um lado, e por outro, a cooperação em matéria de política externa.

A Cooperação Política era regida pelo Título III (“Disposições sobre a cooperação europeia em matéria de política estrangeira”) do Tratado da CEE. No quadro da CPE os Estados-Membros comprometeram-se “a informar-se mutuamente e a consultar-se sobre qualquer questão de política estrangeira de interesse geral” (n.º2 do artigo 30º) e consideraram “que uma cooperação mais estreita sobre as questões de segurança europeia pode contribuir para o desenvolvimento de uma identidade da Europa em matéria de política externa”, essencialmente em aspetos políticos e económicos da segurança (n.º6 do artigo 30º). Desta forma, a questão militar foi remetida para a União da Europa Ocidental (UEO) e NATO (n.º6 do artigo 30º). A separação das esferas político-económica e militar resulta da crença dos Estados-membros de que a cooperação de segurança europeia estavam na Aliança Atlântica, sendo demonstrativa das reservas dos Estados-membros em abdicar da soberania nesta matéria para um poder supranacional (Rados 2003, 81).

2.1.3 – Tratado de Maastricht e a Cooperação no Domínio da Segurança

No final dos anos 80, o sistema internacional sofreu profundas alterações, nomeadamente o término do sistema bipolar e a queda do Muro de Berlim, que resultaram na implosão da União Soviética, na independência dos antigos Estados satélites do Leste e na reunificação da Alemanha. Estas mudanças tiveram repercussões sérias para as Comunidades Europeias, tornando a CPE tornava-se insuficiente para responder de forma positiva às novas exigências (Soares 2005; Rados 2003).

Esta é uma das razões que explica o salto para o Tratado de Maastricht, que instituiu uma Política Externa de Segurança Comum (PESC) concebida no Título V do TUE. Com a

criação da PESC em Maastricht consagra-se formalmente a dimensão política na construção europeia. Por essa razão o Tratado de Maastricht é também conhecido como o Tratado da União Europeia (TUE). O TUE obedeceu a uma lógica de pilares com uma clara separação entre políticas comuns (primeiro pilar), cooperação intergovernamental nas áreas da política externa e de segurança (PESC, segundo pilar) e da Justiça e Assuntos Internos⁴ (terceiro pilar). Aliás, graças a este sistema dos pilares e dos regimes especiais criados (caso do Reino Unido, Dinamarca e da Irlanda) que foi possível a assinatura do TUE, possibilitando aos Estados-membros preservarem a soberania nessas matérias. A complexidade desta estrutura jurídico-política criada é definida por José Adelino Maltez da seguinte forma:

Maastricht, depois da CECA, do «mercado comum» e do «Acto Único», em vez da harmonia da «árvore», preferiu a arquitetura pós-moderna de um «templo», transformando a «entidade» que dava corpo ao projeto europeu num «objeto político não identificado», conforme a arquitetura de Jacques Delors (Maltez 1996, 162 *apud* Soares 2005, 207).

Esta é uma das razões pela qual não existe consenso sobre o que a União Europeia realmente era: menos que um Estado, mais do que uma organização intergovernamental; uma construção excecional; um sistema político *sui generis* (Brandão 2003; Soares 2005).

Se por um lado o método comunitário sustentava o modo de funcionamento do primeiro pilar da UE, já o segundo e o terceiro assentavam no método intergovernamental, o que traduz uma dinâmica institucional diferente (Brandão 2003, 181). Este método intergovernamental estabelecia uma abordagem realista, centrada nos Estados-membros e nos seus interesses.

Tal como a CPE também a PESC, procurou acomodar interesses nacionais conflitantes. O quadro institucional do TUE foi insuficiente para dotar a União de reais capacidades no campo da gestão de crises e conflitos internacionais. A sua ação nos conflitos na Bósnia (1992-1995), Somália (1992-1993) ou Ruanda (1994) veio passar o atestado de incapacidade à UE de resolver problemas de segurança, o que constituía por si só uma clara ameaça à credibilidade de todo o projeto Europeu e de a União se assumir eficazmente como

⁴ O Conselho da JAI é responsável pelas políticas de asilo e imigração, pela cooperação judiciária em matéria civil e penal, pela proteção civil, pela luta contra a criminalidade grave e organizada e o terrorismo, e trata de questões relacionadas com o espaço Schengen sem fronteiras. O Conselho está ainda encarregado de facilitar e reforçar a coordenação das ações dos Estados-Membros no domínio da segurança interna. Para o efeito, ocupa-se da proteção das fronteiras externas e procura reforçar a cooperação policial e aduaneira.

um ator global (Xavier 2010). O insucesso deste instrumento passa sobretudo pelo peso dos interesses nacionais numa área tão sensível para a soberania dos Estados-Membros:

Mediante a história da integração europeia, a cooperação na área de política externa tem sido sempre um processo muito difícil e extremamente sensível, em que a abordagem intergovernamental tem sido consistentemente preferida em detrimento do método comunitário supranacional (Papas e Venhoonacker *apud* Brandão 2003, 181).

Esta incapacidade que a União tem demonstrado para alcançar o seu grande objetivo da política externa, que passa essencialmente por “tornar a União capaz de se fazer ouvir numa voz única e de agir eficazmente ao serviço dos seus interesses e dos interesses da comunidade internacional” (Conselho Europeu de Bruxelas, Outubro 1993), ilustra de forma clara a prevalência das vozes e dos interesses nacionais em matéria de política externa de segurança.

Assim, se é possível afirmar que houve uma comprovada evolução ao nível da institucionalização o mesmo não se pode dizer da sua eficácia. No balanço feito a vários níveis, é notória a dificuldade, por parte da União de falar a uma única voz, sendo, por isso, clara a falta de vontade política, por parte dos Estados-membros, de explorarem as potencialidades do tratado da União Europeia. O tratado consagrou o menor dominador comum possível nos domínios quer da segurança interna quer da PESC. No que respeita a esta última:

(...) a atuação comunitária predominantemente declarativa e reativa; prevalência dos interesses nacionais e utilização da política externa e de segurança comum como um prolongamento das políticas nacionais, coordenação insuficiente entre as instituições comunitárias; falta de credibilidade e de visibilidade da União Europeia (Brandão 2003, 182).

2.1.4 – Tratado de Amesterdão: PCSD e Reformulação do Terceiro Pilar

Apesar dos avanços alcançados com Maastricht, algumas questões importantes não foram abordadas, como as capacidades da União de se afirmar como um ator político, internacional e de segurança. Além disso, desde a assinatura do TUE a situação europeia alterou-se, nomeadamente devido ao colapso da União Soviética, que levou os países do leste e centro europeu a procurarem uma aproximação à UE (Rados 2003, 83). Assim, uma

perspetiva de alargamento e uma necessidade de criar uma efetiva política externa comum levaram a uma revisão do TUE, pelo que foi convocada uma Conferência Intergovernamental (CIG) de 1996/97.

Das negociações do CIG 1996/97 surgiu um novo tratado de revisão: Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1993. Deste sobressaíram alterações significativas: a) consolidou os três pilares, apesar de um conjunto de matérias do terceiro pilar, como as que se referem às políticas de vistos, asilo e de imigração, passaram para o primeiro pilar, constando-se a absorção gradual do sistema comunitário; b) integrou o acervo de Schengen no quadro da CE; c) introduziu alterações no domínio da PESC, como a criação do cargo de Alto-Representante para a PESC (n.º 3 do artigo J.8º e artigo J.16º), criação da Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce, bem como as missões de *Peterberg*, previstas no n.º 2 do artigo 17º do TUE, existentes no quadro da UEO desde 1992, transitaram para a PESC.

Relativamente à comunitarização do terceiro pilar, apesar de as matérias relativas à livre circulação de pessoas, asilo e imigração estarem inseridas no quadro comunitário e sob as regras de funcionamento do método comunitário, este só se aplica após a conclusão do período de transição (Soares 2005, 221).

2.1.5 – *Tratado de Lisboa*

No início do século XXI, a UE encontrava-se num fase promissora no processo de evolução política e de segurança. Aliás, os ataques do 11 de setembro de 2001 trouxeram aos líderes europeus a certeza de que as ameaças de um mundo globalizado deveriam ser combatidas num quadro multilateral.

Neste sentido, em 2001, foi adotada a Declaração de Laeken, que vem confirmar que o Sistema Internacional é um espaço globalizado e fragmentado, e que os desafios que este pressupõe devem cimentar o seu papel internacional. Com a determinação do caminho a seguir, os responsáveis europeus pretendiam a criação de quadro legal que estabelecesse uma União mais interventiva e participativa na cena internacional. O resultado foi a assinatura pelos Estados-membros, em outubro de 2007, do Tratado de Lisboa. De entre os vários desenvolvimentos verificados destacam-se a assunção de personalidade jurídica da UE e o

término da estrutura híbrida de pilares que Maastricht tinha inaugurado, mantendo, no entanto, a divisão nas matérias relacionadas com a PESC/PESD, que continuavam nas mãos do Conselho.

A PESD, agora designada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), é ilustrativa da vontade de edificar «uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum» (n.º 1 do artigo 24.º do TUE). Nesse contexto, a PESD e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal (CoPoJuP), afirmam-se como as áreas mais dinâmicas da última revisão.

O Tratado de Lisboa confirmou ainda a tendência para a construção gradualista do ator, associada à priorização das questões securitárias na agenda europeia. No entanto, as modificações do tratado evidenciam uma “pilarização” encoberta combinada com a ausência de uma coerência do ator de segurança (Brandão 2010, 50).

Não obstante, existem três alterações de maior relevo e transversais para o domínio da segurança. Primeiro, o Tratado de Lisboa põe fim ao sistema dual (CE/UE), em vigor desde Maastricht, penalizador da capacidade de atuação e do reconhecimento externo da União. Uma vez que lhe é atribuída um estatuto jurídico, a UE assume uma representação externa e é capaz de celebrar tratados e participar em Organizações Internacionais. Segundo o Tratado supera a matriz thatcheriana dos pilares, aproximando-se da matriz delorsiana em árvore, assistindo-se a uma “transpilarização” das matérias para uma prática efetiva do método comunitário (Brandão 2010, 54). Contudo, apesar das políticas do segundo e terceiro pilares passarem a fazer parte de uma única entidade, continua a existir uma “pilarização” encoberta, nomeadamente no que respeita à PESC, que mantém um carácter legal separado que salvaguarda o método intergovernamental (Brandão 2010, 54). Assim, a PESC e a PCSD mantêm-se no TUAE, enquanto que a CoPoJuP é transferida para o TFUE.

Por último, a criação dos postos de presidente do Conselho Europeu e alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (ARUE), bem como do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) configuram à UE uma maior coesão e eficiência da sua política externa. Além disso, foi ainda introduzida nos tratados comunitários uma cláusula de assistência mútua (n.º 7 do artigo 42.º do TUE) e uma cláusula de solidariedade (artigo 222.º do TFUE).

2.2 – Estratégias Europeias no Domínio da Segurança

2.2.1 – Estratégia Europeia de Segurança, a Estratégia de Segurança Interna, a Agenda Europeia de Segurança e a Estratégia Global

Dois anos após o 11 de Setembro, a intervenção unilateral liderada pelos EUA contra o regime iraquiano contou com o apoio de alguns Estados-Membros (Roberts 2004, *apud* Sira e Gräns 2010, 4), o que resultou em fissuras no seio de uma União incapaz de estabelecer uma posição comum. Apesar da ação unilateral dos Estados-membros, a guerra iraquiana contribuiu para avanços comunitários no domínio da segurança. À falta de coerência dos Estados-membros potenciaram o desenvolvimento da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, aprovada em dezembro de 2003.

Hoje, com o advento de novas ameaças transnacionais (ou pelo menos percebidas como novas pelos líderes políticos), onde se pode incluir fenómenos tão diversos como a degradação ambiental, a propagação transnacional de doenças infectocontagiosas, o terrorismo transnacional e a criminalidade transnacional organizada (Sira e Gräns 2010, 3), as fronteiras nacionais já não constituem um obstáculo à sua ação e cooperação. São atores transnacionais que só podem ser combatidos numa lógica, também ela, transnacional ou multilateral, constituindo redes formais de luta contra inimigos.

O documento intitulado “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, lançado por Javier Solana, vem abrir portas nunca antes inauguradas na UE. A sua importância prende-se com o reconhecimento que a União é “forçosamente um ator global” (Conselho Europeu 2003), tornando-se num dos catalisadores para as alterações feitas na revisão do Tratado da União Europeia, em Lisboa, no que à PESC respeita.

A União procura dar resposta aos riscos deste novo ambiente de segurança. Assim, a Estratégia enumera as principais ameaças transnacionais de que a União é alvo, nomeadamente o terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos nacionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Para enfrentar estes desafios, são alinhados três objetivos estratégicos. O primeiro designa-se “enfrentar as ameaças”, seguindo a lógica de que “numa era de globalização e interdependência, as ameaças longínquas podem

ser tão preocupantes como as que estão perto de nós (Conselho Europeu 2003, 6). Conclui ainda que o paradigma antigo que se refere à (in)segurança originada pela invasão deve ser, de uma vez por todas, deixado de parte.

O segundo objetivo estratégico passa por “criar segurança na nossa vizinhança” e enaltecer a importância de se produzirem condições para que os países vizinhos da UE sejam bem governados por forma a criar uma cooperação com estes.

O terceiro e último objetivo aborda como tema “uma ordem multilateral baseada num multilateralismo efetivo”, em que é reafirmado o desejo da União em contribuir, por exemplo, para um Sistema Internacional onde as regras são cumpridas, em desenvolver o Direito Internacional, em reforçar e cooperar mais com as Nações Unidas e em proteger os direitos humanos (Conselho Europeu 2003).

Desde 2003, a UE desenvolveu capacidades civis e militares. A Estratégia Europeia de Segurança, aprovada nesse ano, providencia o quadro para este papel e para a identidade da Segurança Europeia. Contudo, a Estratégia apenas enumera os desafios que a UE enfrenta e como os europeus os podem encontrar, não elaborando um manual de operacionalização, nem um *design* com as instruções para enfrentar estas ameaças. Assim, em ordem a um progresso como ator global, a União precisa de clarificar a sua política para as suas ambições e responsabilidades na cena internacional (Glasius e Kaldor 2006, 3).

Neste contexto, no final de 2008, foi publicado o relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança, “Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, documento que vem reforçar a Estratégia de Segurança de 2003. Redigido no mesmo espírito, evoca a necessidade da União se afirmar como ator global.

Do ponto de vista de Glasius e Kaldor (2006, 4), na UE existe uma real lacuna entre os instrumentos de segurança tradicionais e as necessidades atuais de segurança. Naturalmente, a segurança interna da UE tem uma importância vital para a organização. Contudo, a segurança interna e externa são agora inseparáveis e contribuir para a segurança global deve ser parte da política de segurança da Europa.

Num mundo caracterizado pela interdependência como consequência da globalização, juntamente com uma grande mudança na estrutura de poder das relações internacionais, a

divisão entre as questões de segurança externa, tais como a guerra, defesa e a ordem internacional, por um lado, e as questões de segurança interna, como o crime organizado, o terrorismo, o policiamento e a ordem pública, por outro, é cada vez menos evidente (Sira e Gräns 2010, 3). De muitas maneiras, esta divisão tem-se tornado predominantemente inexistente.

A investigação sobre a Segurança Interna da UE, no quadro mais amplo da cooperação nos domínios da JAI, desenvolveu-se de forma autónoma, prevalecendo os contributos das ciências policiais e jurídica. Na obra coletiva de Valsamis Mitsilegas, Jorg Monar e Wyn Rees (2003) é referido que:

Durante muito tempo, a literatura lidou com os assuntos de segurança no contexto da integração europeia centrando-se, tendencialmente, nos tradicionais assuntos externos e, particularmente, nos assuntos de segurança militar. No entanto, durante os anos 1990, a segurança interna começou, crescentemente, a ocupar um lugar proeminente na agenda da União Europeia (*apud* Brandão 2010, 50).

Desde os acontecimentos do 11 de setembro de 2001, atentados de Madrid, em 2004, e dos ataques de Londres, em 2005, aumentou ainda mais a consciencialização dos governos europeus sobre a gravidade do terrorismo na Europa e sobre a necessidade de reforçar a cooperação na prevenção e luta contra essa e outras ameaças. Seguindo esta lógica e devido aos ataques, os Estados-membros aumentaram as negociações sobre a gestão e controlo das fronteiras, a imigração, o combate ao terrorismo e ao crime organizado.

Neste contexto, em 2010, foi aprovada pelos Estados-membros da UE, a Estratégia de Segurança Interna, “Rumo a um Modelo Europeu de Segurança”, que define que “a segurança interna da UE significa a proteção das pessoas e dos valores de liberdade e democracia, para que todos possam desfrutar sem receio da vida quotidiana”. O documento evoca, mais uma vez, as ameaças e desafios comuns, estabelece a política comum da segurança interna da UE e define o modelo de segurança europeu com ligações aos princípios da Segurança Humana, ao evocar que “a segurança interna da UE significa a proteção das pessoas e dos valores de liberdade e democracia, para que todos possam desfrutar sem receio da vida quotidiana” (Conselho da União Europeia 2010).

Desta forma, os princípios estratégicos passam pela proteção dos direitos fundamentais, proteção internacional, Estado de Direito e privacidade, proteção dos cidadãos,

especialmente os mais vulneráveis, transparência e obrigação de prestar contas, tolerância, respeito e liberdade de expressão, integração, inclusão social e luta contra a discriminação, solidariedade e confiança mútua.

Neste sentido a Estratégia de Segurança Interna identificou cinco ações prioritárias: a) dismantlar as redes internacionais de criminalidade; b) prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento; c) reforçar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço; d) reforçar a segurança através da gestão de fronteiras; e) e reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e catástrofes.

As diretrizes estratégicas de ação estabelecem uma abordagem ampla e integrada da Segurança Interna, uma supervisão democrática e judicial das atividades em matéria de segurança, a prevenção e antecipação (uma abordagem pró-ativa e baseada na informação), a elaboração de um modelo global de intercâmbio de informações, uma cooperação operacional e judiciária em matéria penal, uma gestão integrada das fronteiras, uma aposta na inovação e na formação e uma dimensão externa de Segurança Interna e de cooperação com países terceiros.

Após o relatório final sobre a execução do documento, os Ministros responsáveis por estas áreas reiteraram o terrorismo, a radicalização, o recrutamento e o financiamento relacionado com o terrorismo, como desafios comuns à segurança interna da UE (Conselho da União Europeia 2010). Dessa forma, consideraram ainda de extrema relevância e necessidade dos Estados-membros apresentarem uma abordagem europeia coerente, coordenada e eficaz para os próximos anos.

Neste sentido, os domínios do *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* ou a JAI tornaram-se numa preocupação principal para a União Europeia, algo que foi reafirmado nas conclusões do Conselho Europeu de 26-27 de junho de 2014, que incluíam um conjunto de orientações estratégicas das políticas da JAI para os próximos cinco anos (2015-2020) (Conselho Europeu 2014, 1). Contudo, as orientações definidas não cumpriram a maioria das expectativas, evidenciando o uso pelos Estados-membros da UE do “antigo” terceiro pilar (Carrera e Guild 2014, 2).

Os chefes de governo da UE procuram, assim, limitar a ação da Comissão e Parlamento, levantando barreiras à operacionalização da lógica supranacional consagrada no

Tratado de Lisboa, e evitar a integração da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito das políticas da JAI (Carrera e Guild 2014, 2).

Derrubar os obstáculos impostos ao pluralismo interinstitucional, ao Estado democrático, ao respeito pela Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e à transparência dos processos de tomada de decisão ao nível da União é um passo fundamental para as políticas da JAI serem legítimas e baseadas na confiança. Esta imagem contrasta com as prioridades avançadas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu (Carrera e Guild 2014, 14). Assim, com as orientações estratégicas definidas pelo Conselho em junho de 2014, estes desafios manter-se-ão para a próxima fase das políticas da JAI (Carrera e Guild 2014, 13).

Embora o Tratado de Lisboa não forneça uma “solução” para os desafios que afetam as políticas da JAI, a sua devida aplicação, baseada no espírito da cooperação leal, daria um contributo central para permitir que estas políticas estejam de acordo com quadro institucional legal da UE, pelo que o Conselho Europeu não deve limitar ou prejudicar o exercício efetivo e autonomia da Comissão Europeia, bem como o controlo democrático do Parlamento Europeu nos processos de tomada de decisão da JAI (Carrera e Guild 2014, 15).

Neste contexto, em Abril de 2015, a Comissão Europeia apresentou a sua Agenda Europeia para a Segurança, a qual reafirmou a persecução dos objetivos estratégicos definidos na Estratégia de Segurança Interna de 2010, identificando três áreas de ação prioritárias: combate ao terrorismo e ao fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros; combate à criminalidade transnacional grave e organizada; e luta contra a cibercriminalidade. Estes três domínios encontram-se intrinsecamente interligados e detêm uma forte dimensão transnacional, onde o impacto da UE poderá ser decisivo (Comissão Europeia 2015). Embora caiba principalmente aos Estados-Membros garantirem a segurança interna, as ameaças contra os cidadãos europeus estão a diversificar-se e assumem uma natureza cada vez mais transnacional. Neste sentido as atividades criminosas e terroristas não estão confinadas às fronteiras da UE nem às regiões vizinhas, o que torna a segurança interna da UE e a segurança mundial interdependentes e interligadas. Assim, a União está dependente da cooperação com os seus parceiros internacionais e países vizinhos para dar respostas a estas ameaças.

De forma a alcançar os objetivos a UE pretende: facilitar o intercâmbio de informações entre as autoridades repressivas e as agências da UE, como o Sistema de

Informação de Schengen (SIS) e o Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais (ECRIS); reforçar a cooperação policial operacional, designadamente através das equipas de investigação conjuntas (JIT) e das agências da UE, em especial a Europol e a Eurojust, que desempenham um papel crucial para facilitar a cooperação e as investigações transnacionais; e promover a formação e o cofinanciamento em matéria de segurança a nível da UE através do Fundo para a Segurança Interna (FSI) (dotado de um orçamento total de cerca de 3,8 mil milhões de euros) criado para o período de 2014-2020 e do reforço da capacidade da Academia Europeia de Polícia (CEPOL) (Comissão Europeia 2015, 2)

De sublinhar por último, que no seguimento das conclusões para uma Estratégia de Segurança Interna Renovada (2015-2020), adotadas em sede de Conselho de Justiça e Assuntos Internos de junho 2015, será ainda elaborado um Roteiro de Implementação, tendo em vista assegurar e facilitar a implementação de ações concretas no âmbito da operacionalização prática da Segurança Interna Renovada; bem como, assegurar uma abordagem global que inclua medidas que se encontram já previstas noutros documentos políticos (Comissão Europeia 2015).

Desde a adoção da Agenda Europeia para a Segurança em abril de 2015, a UE no que respeita ao terrorismo irá lançar a 1 de janeiro de 2016 a European Counter Terrorism Centre (EU ECTC) através da Europol (European Commission 2016). Em relação à gestão das fronteiras a Comissão irá analisar possíveis melhorias do SIS no contexto da sua revisão agendado também para 2016 (European Commission 2016). No que concerne à radicalização, a UE lançou a EU Internet Referral Unit (IRU) através da Europol de forma a reduzir o volume de conteúdo associado aos terroristas da Internet e o centro da Radicalisation Awareness Network (RAN) operacional desde outubro de 2015 (European Commission 2016). Por último em relação à dimensão externa, a Comissão tomou igualmente medidas, em estreita cooperação com o Serviço de Ação Externa e do Coordenador da Luta Antiterrorista, para garantir a coerência entre as ações internas e externas no domínio da segurança (European Commission 2016).

Neste atual ambiente global, que está em constante mutação, urge-se que os chefes de Estado da UE avaliem os desafios e oportunidades que surgem com estas mudanças. Neste contexto, será apresentar em junho de 2016 uma Estratégia Global e desenvolvida em cooperação pelos Estados-Membros e pelas instituições da UE.

Na estratégia devem, assim, estar incluídos os desafios imediatos que a UE enfrenta nas suas fronteiras. Para o conseguir a União deve abordar a crise humanitária (do fluxo descontrolado de refugiados) e “afinar” o nexos segurança interna e externa, ou seja, deve promover a coerência nas suas ações externas e internas de forma é que sejam conduzidas pelos mesmos interesses e valores (European External Action Service 2015, 2).

Todavia a elaboração da nova Estratégia Global Europeia vem numa altura de forte instabilidade, tanto devido ao aumento das crises como da sua volatilidade. Assim, a Estratégia Global tem a difícil tarefa de definir os interesses e os objetivos da UE em matéria de segurança global, bem como os meios para alcançá-los a médio e longo prazo. De facto os conflitos do sul e do leste são de natureza diferente, mas ambos requerem uma resposta que envolva tanto componentes militares como não militares (Kalm *et al.* 2016, 4).

No sul, por exemplo, a ameaça decorre, designadamente, devido à existência de Estados falhados e disfuncionais e de atores não-estatais, como Daesh. O fluxo repentino e maciço na UE de pessoas que fogem da guerra civil e das dificuldades económicas já teve um impacto substancial na política interna da maioria dos Estados europeus (Kalm *et al.* 2016, 5). Perante a instabilidade da região do Médio Oriente não parece que os fluxos migratórios irão abrandar no futuro próximo e a UE ainda carece de mecanismos adequados para enfrentar este desafio. De facto, a crise nas fronteiras externas da UE enfatizam os frágeis controlos fronteiriços, bem como a pobreza das políticas de asilo e do fracasso do Regulamento de Dublin (este ponto será abordado mais à frente). Assim, as ameaças internas e externas não podem ser assumidas como questões separadas:

A nova Estratégia Global irá descrever as prioridades e os princípios da nossa acção externa, sabendo que ações internas e externas têm muitos pontos em comum. (...) A Estratégia Global também é sobre encontrar o caminho certo para estes dois pólos. (...) Nenhum poder pode carregar o mundo inteiro aos ombros. Muitos tentaram e todos falharam. Assim, a Europa deve promover um novo tipo de compromisso, um que seja mais responsável – ter orgulho de ser humilde⁵ (Mogherini 2016).

⁵ Tradução livre do autor: “The new Global Strategy will describe the priorities and the principles of our external action, knowing that internal and external actions have many points in common. (...)The Global Strategy is also about finding the right way between these two poles. (...) No power in the world can carry the whole world on its shoulders. Many have tried, and all have failed. So Europe must promote a new kind of engagement, a more responsible one – humble and proud at the same time.

2.2.2 – União Europeia e a Segurança Humana

Como discutido acima, na era do pós-Guerra Fria, assistiu-se a uma mudança significativa na política mundial: passou-se de uma ordem bipolar para uma ordem multipolar. É um facto que esta mudança expôs o mundo a uma gama diversificada de ameaças (ditas novas), que incluem o terrorismo internacional, o crime organizado, a segurança energética, segurança cibernética, degradação ambiental, alterações climáticas, desastres naturais ou a disseminação de armas de destruição maciças.

As designadas “novas guerras”, que têm surgido em muitas partes do mundo, evocam a distinção entre “as violações dos direitos humanos” infligidas pelos Estados nos seus próprios cidadãos e “conflito” entre grupos armados: as batalhas são raras e mais violentas se são infligidas nos civis (Galsius e Kaldor 2006, 6). Estes conflitos que se tornam “buracos negros” geram muitas fontes de insegurança – ideologias extremistas, terror e várias formas de tráfico – que vão além das fronteiras de um Estado e que são difíceis de conter (efeito *spillover*).

Ao sustentar que a União Europeia, enquanto espaço de comunitarização, tem uma necessidade imperativa de desempenhar um papel ativo na edificação de uma nova ordem internacional, exige-se uma política de segurança global assente numa nova forma de pensar a segurança: a segurança centrada no indivíduo. Contudo, para viabilizar este novo paradigma é necessário que a União defina sem ambiguidade a sua finalidade política enquanto ator global.

Seguindo esta lógica de um espectro alargado de ameaças, torna-se fundamental que a UE defina um “conceito de segurança” próprio, caso contrário a sua agenda será determinada por uma superpotência que tende a agir de forma unilateral, protegendo sempre os seus interesses nacionais. Assim, é inadequado partir de uma abordagem realista para chegar ao seu conceito de segurança, pelo que se impõe de forma clara a necessidade da União pensar e implementar políticas que radiquem no *humancentric* se se considerar que a Segurança Humana é a abordagem mais apropriada para o espaço comunitário:

A noção de segurança humana - que coloca a segurança dos indivíduos frontais e central - está a ganhar terreno, e com razão. O fato de as fronteiras estarem cada vez mais abertas, ou serem mesmo irrelevantes, a vastos fluxos de bens, pessoas e ideias tem trazido grandes oportunidades, prosperidade e liberdade para muitos. Mas a globalização também criou um

sentimento de injustiça e de frustração - e aumentou a nossa dependência e vulnerabilidade a acontecimentos geograficamente distantes (Solana 2005).

O interesse da Europa na Segurança Humana fora das suas fronteiras é fundado na sua história comum. Ao defender que os seres humanos têm o direito de viver em dignidade e segurança e que os Estados-membros da UE têm o dever de ajudar quando a segurança é ameaçada, entra-se no campo da moralidade, sendo que esta deve guiar como o caminho para a Segurança Humana deve ser expresso em decisões políticas (Glasius e Kaldor 2006, 8). Glasius e Kaldor defendem ainda que a UE deve reconhecer esta obrigação de se preocupar com a Segurança Humana fora das suas fronteiras, mas reconhecem que o quadro legal da UE tem muito a dizer sobre a natureza e extensão desta obrigação.

Kaldor e Glasius (2005) argumentam que existem três motivos subjacentes para a UE adotar o conceito de Segurança Humana na PESC: a moralidade, a legalidade e o autointeresse. O primeiro motivo, baseado numa suposição de moralidade, transporta a ideia de que a UE e os seus cidadãos estão comprometidos em ajudar as pessoas que não podem contar com a ajuda dos seus Estados para as protegerem. Segundo, existe um motivo legal. Com base nas normas do Direito Internacional, a União está legalmente comprometida a garantir a segurança das pessoas, fora e dentro do seu território. Por último, existem os interesses dos Estados-membros em comprometerem-se com a Segurança Humana. Ao considerar que a Europa não está segura enquanto muitos vivem seriamente inseguros, evoca-se um autointeresse para a UE definir uma política de Segurança Humana de forma a fazer face às ameaças, como o tráfico de drogas, de armas e humano, redes terroristas, ideologias étnicas e religiosas ou a brutalização da sociedade, que não estão contidos na zona do conflito (que geram refugiados e pessoas deslocadas), mas voam para lá disso, incluindo para a Europa. Por estes motivos, defende-se que a política de Segurança Europeia deve ser construída sob a égide da Segurança Humana, considerando-a a única versão realista (Kaldor e Glasius 2005):

A política externa é, na sua essência, sobre a gestão da mudança, com a defesa do nosso povo, sobre a promoção dos nossos valores e interesses. Assim, a nossa resposta a este ambiente de segurança desafiante não deve apenas ser ativo, mas também flexível e multi-dimensional. Embora este 'admirável mundo novo' é confuso, uma coisa é certa: a Europa pode e deve desempenhar um papel maior. Citando John Donne, o notável poeta Inglês do

início do século XVII: a UE sabe que não é uma ilha, fazemos parte de uma comunidade global⁶ (Solana 2005).

O sinal mais significativo da incorporação do conceito de Segurança Humana na construção europeia é o da Estratégia Europeia de Segurança (2003), ao entender que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento (Xavier 2010, 138). A Estratégia apresentada por Javier Solana, o então Alto Representante da União Europeia para a política externa e segurança, não usa explicitamente o termo Segurança Humana. No entanto, projeta a União como comunidade produtora e promotora de normas e valores na sua vizinhança e no resto do mundo. Para além disso, admite-se que são frequentemente a pobreza, a doença e a ignorância que causam insegurança e revelam de forma mais expressiva as ameaças do terrorismo, proliferação das armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada (Christou 2014, 367). Contudo, a Estratégia, além de não referir explicitamente a Segurança Humana, não apresenta um manual de instruções para implementar as medidas como já referido em cima.

Em 2004 Solana afirmava que “num mundo globalizado, a nossa segurança e prosperidade dependem de um sistema multilateral eficaz, com o bom funcionamento dos organismos internacionais e uma ordem internacional baseada em regras” (*apud* Christou 2014, 367). Em 2008, quase nas vésperas de se despedir do cargo de Alto Representante, partirá de Solana um *amendment*, onde fala expressamente da Segurança Humana em duas partes:

Temos contribuído para criar a “Segurança Humana”, reduzindo os níveis de pobreza e as desigualdades, promovendo a boa governação e os Direitos Humanos, prestando ajuda ao desenvolvimento e atacando as causas profundas dos conflitos e da insegurança (...) Devemos continuar a integrar as questões de Direitos Humanos em todas as atividades nesta área, incluindo as missões da PESD, adotando uma abordagem baseada nas pessoas e coerente com o conceito de “Segurança Humana.

Não obstante estas referências, importa recordar que nem a Estratégia nem o relatório de execução são vinculativos para a ação dos Estados, pelo que, até à data não se identificou

⁶ Tradução livre do autor: “Foreign policy is in essence about managing change, about safeguarding our people, about promoting our values and interests. Thus our response to this challenging security environment should not just be active but also flexible and multi-dimensional. While this 'brave new world' is confusing, one thing is certain: Europe can and must play a bigger role. To paraphrase John Donne, the outstanding English poet of the early 17th century: the EU knows it is not an island, we are part of a global community.”

nenhum documento oficial onde o conceito esteja incluído. No entanto, apesar de não assumir explicitamente o conceito, a abordagem prática da União nas suas missões incluem já a preocupação com o multilateralismo efetivo e o desenvolvimento humano, pelo que a União apresenta elementos da interpretação ampla da Segurança Humana, já que envolve tanto aspetos de desenvolvimento como de gestão de crises (Xavier 2010, 214). De facto, em todas as missões de gestão de crises, a utilização dos instrumentos militares tem servido apenas como complemento dos instrumentos civis, isto é, o reforço do Estado de Direito, a cooperação para o desenvolvimento, ou a ajuda humanitária (Parlamento Europeu 2014).

O modelo europeu civil-militar teve a sua origem no final do século XX, ao reconhecer que para garantir a segurança política, económica, societal e ambiental europeia e ter uma participação ativa na resolução de conflitos, se requer uma abordagem compreensiva, onde exista a conjugação de *soft power* como a cooperação multilateral, assente em instituições internacionais, ou instrumentos de apoio ao desenvolvimento, com componentes de *hard power* como o uso de forças militares (Brandão 2003, 183). Este último tem-se revelado o calcanhar de Aquiles da UE mas, a sua utilização de forma não coerciva na proteção de aliados ou na assistência a Estados pode traduzir-se numa importante fonte de *soft power*. Este último é definido por Joseph Nye (1990, 166 – 167) como a “capacidade de obter o que se quer através da atração e não através da coerção”, que pode “ser cultivada por meio de relações com os aliados, assistência económica e trocas culturais”. A capacidade de usar a força ou ameaçar usá-la, adicionada à capacidade de inspirar e influenciar, formam o que o autor chama de *smart power* (poder inteligente). Desta feita a concretização do aumento das capacidades e meios militar, previstos em documentos mais recentes da EES e da PCSD, pode tornar este modelo mais exequível, efetivo e consequente.

Este modelo é, também, um poder normativo, que age com o intuito de marcar e influenciar as normas internacionais, com o objetivo de influenciar a criação de estruturas sociais, padrões de comportamento aceitáveis e estabilidade na política internacional (Finnemore e Sikkink 1998). Não é, portanto, de estranhar a incorporação da Segurança Humana nas políticas comunitárias, bem como os nexos paz-desenvolvimento e pobreza conflito, tendentes a privilegiar ações sobre as causas raiz (*root causes*) dos conflitos (Brandão 2010).

Aponta-se desta forma que Segurança Humana tem potencialidades para se assumir como o conceito que melhor concilia uma abordagem de segurança cooperativa em relação aos objetos de referência, meios de ação adotados e quadros de referência (Xavier 2010, 220). Primeiro, em relação ao objeto privilegia a segurança do indivíduo. Em relação aos meios de ação adotados pressupõe uma estreita coordenação entre componentes civis e militares. Por último, os quadros de referência passam pelo multilateralismo e pela legitimidade das Organizações Internacionais, nomeadamente as Nações Unidas. Não obstante estará a União capaz de desenvolver uma estratégia baseada na Segurança Humana?

É certo que a UE já coloca em prática muitos elementos característicos deste conceito na sua gestão de crises, embora de forma indiferenciada (Kaldor *et al.* 2007), para as missões da PESC/PCSD. Contudo, para operacionalizar este conceito terão de ultrapassar duas limitações: a falta de vontade dos Estados-membros em envolverem recursos físicos e financeiros em terrenos fora das suas prioridades estratégicas; e os atrasos sucessivos no desbloqueamento das ações comuns e do financiamento adequado para as mesmas (Xavier 2010)

No coração da abordagem de Segurança Humana europeia está o conjunto de princípios desenvolvidos pelo Relatório de Barcelona (Xavier 2010) – compilados em sete elementos fundamentais, são eles a primazia dos Direitos Humanos, autoridade política legitimada, perspectiva “*bottom up*”, multilateralismo efetivo, enfoque regional integrado, uso legítimo e apropriado da força e direção estratégica clara e transparente –, que dá substância ao conceito e como deve ser aplicado pela UE. Já o Relatório de Madrid apresentava seis princípios que incluíam: (Kaldor *et al.* 2007, 165): 1) a primazia dos Direitos Humanos, defendendo o princípio que é a proteção dos civis e não a derrota do inimigo ou a supressão temporária da violência (a defesa dos Direitos Humanos implica que as iniciativas civis e militares devem ser priorizadas para proteger as pessoas em vez de derrotar os inimigos); 2) o estabelecimento de uma autoridade política legítima e clara no comando das missões de Segurança Humana, que pode passar pela diplomacia, sanções ou ajuda humanitária (para os autores as missões devem ser conduzidas por um político, de modo a garantir uma ligação próxima entre a estratégia política e operacional e a escolha dos meios para a por em prática no terreno); 3) uma perspectiva “*bottom-up*” (a partir de baixo), que tem em conta as necessidades das populações mais afetadas pela violência e insegurança e que pressupõe um

processo de consulta permanente com a população, garantindo desta forma que a sociedade civil seja também envolvida e não apenas os líderes políticos e as Organizações Internacionais; 4) um multilateralismo efetivo, que sugere uma cooperação com as Organizações Internacionais e regionais, como a ONU ou a NATO e a coordenação de políticas e ações entre todos os atores envolvidos, de forma a evitar a descoordenação e subaproveitamento de meios; 5) um enfoque regional integrado de forma a se ter em conta a realidade específica da crise e não incorrer no erro de exportar modelos pré-definidos de boa governação (a maioria das situações de insegurança tem efeitos indesejados, nomeadamente a criação de fluxos de refugiados e de redes de crime organizado, pelo que as ações nos países vizinhos devem ser integradas nas políticas para solucionar a crise); 6) e uma direção estratégica clara e transparente das intervenções externas, que pressupõe o uso de instrumentos legais, nomeadamente no respeito do Direito Internacional (tanto ao nível operacional como ao nível da sociedade civil). Estes seis princípios-guia são de igual importância, interdependentes e mutuamente reforçados.

Será utópico sugerir que a Segurança Humana pode providenciar um operacional quadro para o que a UE está a tentar fazer? O desafio é tão cognitivo como é prático. A Segurança Humana requer uma transformação nos modos de pensar. Ainda assim parece claro que esta abordagem é atualmente mais realista como um modo para desarmar crises correntes e pode ser mais efetiva que a segurança tradicional que aborda o típico uso da força militar ou simplesmente adiciona capacidades civis ao *peacekeeping*. Assim, descobrir os parâmetros para um “Caminho Europeu para a Segurança” torna-se um imperativo e um desafio à União Europeia.

2.2.3 – *Relatórios de Barcelona e de Madrid*

O caminho que a União Europeia tem vindo a trilhar sobre a Segurança Humana passa por assumir de forma generalizada a preocupação com as necessidades dos indivíduos. Este facto está patente em muitos organismos e documentos da ação externa da UE, como os Comunicados sobre os Direitos Humanos, a Iniciativa da Comissão para a Prevenção de Conflitos, o Instrumento de Estabilidade ou o serviço oficial da Comissão Europeia responsável pela assistência humanitária (ECHO) aos países terceiros afetados por conflitos ou desastres naturais e/ou causados pelo Homem, em todo o mundo.

Desde a sua criação, em 1999, que o ECHO tem como prioridade a população civil e combina uma ação de emergência (curto prazo) com instrumento da cooperação para o desenvolvimento (longo prazo), que visa a sua autossuficiência e a criação de atividades que promovam medidas de prevenção e reação para situações de catástrofe. Além disso, encontra-se também como modalidade de intervenção a assistência aos refugiados (que foram obrigados a procurar asilo fora dos seus países) e os deslocados internos (obrigados a abandonar os respetivos locais de residência para outra localidade do mesmo território nacional).

Não obstante, a importância do serviço de ajuda humanitária da UE e dos documentos e organismos referidos, a verdade é que a abordagem da União Europeia à Segurança Humana não se limita à dimensão humanitária.

Assim, evoca-se a Estratégia Europeia de Segurança, já aqui referida, como o alicerce preliminar da abordagem de Segurança Humana pela União. Contudo, esta não especificava como os Estados-membros a deveriam implementar de forma a aproveitar todas as potencialidades da Segurança Humana para a política comunitária. Neste sentido, Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesotto, Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schméder, Pavel Seifter e Narcís Serra, coordenados por Mary Kaldor, apresentaram a Javier Solana, a 15 de Setembro de 2004, o Relatório de Barcelona intitulado “Uma doutrina de Segurança Humana para a Europa”.

A doutrina que este grupo de trabalho desenvolveu e apresentou, menos de um ano depois da Estratégia, nunca foi oficialmente adotada, nem pelas Instituições da UE, nem pelos Estados-Membros. No entanto, tal não diminui o facto de este Relatório apresentar um estudo aprofundado sobre as capacidades reais da segurança europeia, concluindo pela necessidade da Europa se dotar de forças militares. No entanto, essas forças devem ser configuradas em novos moldes e adaptadas para novos cenários, de modo a UE se assumir como o ator global que Solana preconizava.

O Relatório de Barcelona propunha a Segurança Humana como a estratégia de segurança mais adequada à União. Esta abordagem tem potencial para operar de forma comum num quadro dinâmico e organizado, podendo mesmo providenciar uma nova direção

e coerência para os esforços da União em bordar os desafios e ameaças estabelecidos na Estratégia Europeia de Segurança. Ao contrário do que alguns governos europeus defendem, a Segurança Humana amplia e não desloca a segurança nacional que continua a ser preservada pelos Estados-membros.

A segurança centrada na pessoa humana pode potenciar os esforços dos Estados-membros a usarem efetivamente a sua voz coletiva na cena global e tecerem, juntos, as políticas externas, a mobilizar a opinião pública e enaltecer a legitimidade da UE como ator global de maneira a fortalecer as parcerias espalhadas nas diferentes regiões do globo, estabelecendo princípios comuns e operacionalizar métodos que se baseiem no multilateralismo efetivo (Kaldor *et al.* 2004, 160). Assim, com o enquadramento legal devido, quer em termos de Direito Internacional Humanitário e de Direito Internacional, os autores retomam a ideia de Solana de projetar a União enquanto ator promotor de normas.

Este Relatório propõe uma Doutrina de Segurança Humana baseada num conjunto de sete princípios-guia que devem reger a implementação de uma política de Segurança Humana (já aqui referidos), na criação de uma “Força de Resposta de Segurança Humana” composta por 15 mil elementos (um terço dos quais civis, reunindo especialistas de ambos os sexos na área da polícia, técnicos humanitários e de desenvolvimento, teóricos e práticos de Direitos Humanos, académicos, voluntários) e na permanência de um enquadramento jurídico que reja as decisões da intervenção e coordene as operações no terreno (Kaldor *et al.* 2004, 165).

Três anos depois, em 2007, o mesmo grupo de investigadores viria a reforçar estas ideias no Relatório de Madrid, propondo uma Declaração ou Protocolo para promover a Segurança Humana no âmbito da PESC/PCSD, reforçando que a Segurança Humana é como a UE descreve a sua abordagem para a segurança externa, tal como também pode vir a ser a base para uma segurança comum (Kaldor *et al.* 2007, 159).

Mas, mais importante ainda, reflete sobre as lições das missões civis e militares da UE e o modo como a PESC/PESD pode responder aos desafios da coerência, efetividade e visibilidade dessas mesmas missões através da definição de uma lista que retoma os princípios delineados em Barcelona: a primazia dos direitos humanos, uma autoridade política legítima, um mandato claro e transparente, uma perspectiva “*bottom up*”, um multilateralismo efetivo, um uso legítimo e apropriado da força e uma abordagem regional integrada.

Assim, neste novo relatório é desenhada a visão para um “Caminho Europeu para a Segurança” baseado num conjunto de princípios que devem ser claramente definidos e articulados a todos os níveis pela UE, através do acordo coletivo das ações entre os Estados-membros no terreno (Kaldor *et al.* 2007, 163).

Neste contexto, definir as características para uma abordagem europeia inclui o compromisso efetivo com o multilateralismo e os direitos humanos bem como o caminho como a UE ativa os mecanismos militar e civil. “Um Caminho Europeu para a Segurança” deve focar-se na proteção dos indivíduos e das comunidades, bem como no inter-relacionamento entre o *freedom from fear* e o *freedom from want* (Kaldor *et al.* 2007, 163).

Após a publicação do Relatório de Barcelona, têm vindo a surgir duas críticas sobre este novo paradigma securitário. A primeira passa pelo próprio conceito: a Segurança Humana é mais um “rótulo” para justificar o intervencionismo liberal e uma Europa militar (Kaldor *et al.* 2007, 166). Pelo contrário, outros defendem que o conceito está longe de ser bélico e que carece de “armas”, sendo, por isso, demasiado *soft* (Kaldor *et al.* 2007, 166). A verdade é que “Um Caminho Europeu para a Segurança” deve ser uma fonte política de segurança, que envolve o uso da força militar para proteger indivíduos, promover a paz (missões de paz), combinada com a criação de uma base de regras legais e a detenção dos que violaram a lei. As forças militares devem ser usadas, assim, para apaziguar os medos dos que estão inseguros. Além disso, urge-se um compromisso explícito da UE para com a Segurança Humana:

Concentramos na segurança alimentar; acesso universal à saúde e à educação; a luta contra o HIV/SIDA, a malária, a tuberculose e outras doenças transmissíveis; e atividades de prevenção de conflitos ligadas à água, energia e transportes. Também nos envolvemos noutras ameaças para os indivíduos colocadas pelas minas terrestres, armas ligeiras, e apoiamos a reforma do setor da segurança. (...) Estas são certamente importantes contribuições para a agenda de Segurança Humana. Mas talvez sejam vistos como ações distintas, em vez de fazerem parte de um programa de Segurança Humana global. Isto é algo para se concentrar para o futuro. Talvez precisemos de ser mais explícitos em dar-lhes um rótulo de “segurança humana”⁷(Ferrero-Waldner 2006).

⁷ Tradução livre do autor: “We focus on food security; universal access to health and to education; the fight against HIV/AIDS, malaria, tuberculosis (TB) and other communicable diseases; and conflict prevention activities around water, energy and transport. We also tackle other threats to individuals posed by land mines, small arms and lights weapons, and support security sector reform. (...)These are certainly important

O segundo conjunto de críticas passa pela relevância do conceito de Segurança Humana para a União (Kaldor *et al.* 2007, 165). Estas críticas vêm sobretudo das forças políticas que afirmam que “we are doing human security; we just don’t call it that” ou “a segurança humana é muito sublime e ambiciosa, não sendo praticável ou realista” (Kaldor *et al.* 2007, 166).

É verdade que a Segurança Humana engloba muitos conceitos usados pela UE – gestão de crises, prevenção de conflitos, cooperação civil, responsabilidade de proteger, ajuda humanitária ou desenvolvimento humano –, mas toma estes conceitos como adicionais de forma a não se comprometer formalmente com a Segurança Humana e tudo o que ela acarreta.

A principal inovação do Relatório de Madrid vai num duplo sentido: primeiro, responder a algumas das críticas que foram feitas à utilidade do conceito; segundo, refletir sobre as lições das missões da UE e o modo como a PESC/PCSD pode responder aos desafios da coerência, efetividade e visibilidade dessas mesmas missões.

A doutrina de Segurança Humana parece residir muito mais na boa vontade dos seus defensores e teorizadores do que na aceitação da Segurança Humana como a bandeira para as inseguranças das pessoas. Mais do que isso, o valor destes dois relatórios não trazem grandes inovações académicas ao campo político-estratégico. De facto “talvez a ideia de Kaldor e da sua equipa tenha sido a de compilar num só documento propostas que, embora na linha da Segurança Humana”, de acordo com a prática da UE, mas estavam dispersas em vários documentos (Xavier 2010).

Não obstante os riscos que o espaço comunitário enfrenta, por um lado, e o papel internacional que a UE deve desempenhar, por outro, exigem a definição da finalidade política do processo de integração e a implementação de uma política de segurança global centrada no indivíduo. Sem esta abordagem integrada, “a União corre o risco de ter as notas musicais, mas nunca a melodia” (Brandão 2003, 186).

contributions to the human security agenda. But perhaps they are viewed as distinct actions, rather than part of an overarching human security programme. That is something to focus on for the future. Maybe we need to be more explicit in giving them a “human security” label.”

2.2.4 – Evolução do Ator Securitário: Vulnerabilidades e Potencialidades

A União Europeia assume-se como um ator de segurança com componentes de gestão de crises e com vocação global desde o final da Guerra Fria. Apesar de ainda estar num longo processo de transição e autodefinição em várias áreas, nomeadamente no domínio da segurança, a UE tem fortes potencialidades e vulnerabilidades, que têm de ser aproveitadas e colmatadas, respetivamente, de forma a assumir-se, não só na sua narrativa, como um ator com uma presença efetiva a nível global.

De facto as características do sistema político europeu, tornam a UE um ator internacional com uma grande potencialidade no campo da segurança não militar, sendo claras as limitações da vertente militar da PCSD. Não obstante a capacidade da União no campo da prevenção de conflitos e da gestão de crises decorre, sobretudo, de uma vocação normativa:

A União Europeia não representa nem um poder civil, de natureza intergovernamental, utilizando instrumentos económicos e diplomacia internacional, nem uma potência militar de natureza supranacional, utilizando o uso da força armada e intervenção internacional, mas sim um poder normativo de natureza racional caracterizada por princípios comuns e uma vontade de ignorar noções de “estado” ou “internacional”⁸ (Manners 2001, 7).

As diferenças entre um poder civil europeu e um *normative power* europeu estão na forma como a UE usa o poder civil: como uma extensão dos interesses nacionais ou se muda a noção do que “interesse nacional” e “relações internacionais” constituem (Manners 2001, 8). No que respeita ao poder civil a centralidade do interesse nacional é mantida num contexto estatal ou comunitário, enquanto que no *normative power* o mais importante é o grau de presença dos interesses nacionais e das relações internacionais na segurança das pessoas. Em contrapartida, as diferenças entre um poder militar europeu e um *normative power* europeu prendem-se com a noção do uso da força nas relações internacionais (Manners 2001, 8). Em relação ao poder militar o uso da força é fundamental para a abordagem, enquanto que no *normative power* o mais importante é a forma como a violência internacional está conciliada em discursos sobre violência estrutural.

⁸ Tradução livre do autor: “The European Union represents neither a civilian power of a intergovernamental nature utilising economic tools and international diplomacy, nor a militar power of a supranational nature using armed force and international intervention, but a normative power of a ideational nature characterised by common principles and a willingness to disregard notions of ‘state’ or ‘international’”

É possível identificar cinco normas centrais dentro deste vasto corpo de leis e políticas da União que integram o acervo comunitário e acervo político: a centralidade da paz; a ideia de liberdade; a democracia; o Estado de Direito; e o respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais (Manners 2001, 10). Além destas, Manners (2001, 11) sugere mais quatro normas: progresso social, discriminação, desenvolvimento sustentável e boa *governance*.

O *normative power* da UE decorre de uma variedade de fatores que moldam a difusão das normas nas relações internacionais: contágio (sem intenção por parte da UE de difundir a norma); informada (uma ação estratégica por parte da UE para difundir a norma); processual (institucionalização das relações por parte da UE); transferida (troca de benefícios pela UE e terceiros); ostensiva (presença física da UE em Estados terceiros e organizações); e filtro cultural (difusão cultural e política em Estados terceiros e organizações) (Manners 2001, 13; Whithead 1996, Whitman 1998, Manners e Whitman 1998, e Kinnvall 1995).

Contudo, a existência de lacunas na coerência normativa evidencia as vulnerabilidades da UE:

O conceito de coerência traduz-se na existência de relações lógicas, consistentes, regulares, padronizadas e positivas entre os vetores comportamentais e valorativos de um sujeito. Por sua vez, o normativo reporta-se ao sentido teleológico revelador da existência de valores estruturais que moldam a identidade da comunidade (Ferreira 2005, 44).

A coerência normativa exprime, por isso, a relação entre o comportamento de uma entidade e os seus valores funcionais que a mesma identificou e proclamou como constitutivos da sua génese e existência. No caso europeu, o facto pode ser explicado por a organização internacional ser um ator em transição, no sentido de ter um sistema político particular com vulnerabilidades e potencialidades e os ciclos de política pública serem distintos consoante o domínio a que dizem respeito (*policy differentiation*). Se por um lado no domínio económico a União conseguiu unir-se a uma única voz, o mesmo não se pode falar da esfera da segurança.

Desde a sua conceção a UE evoluiu de um ator económico para um ator securitário, desempenhando, hoje, um papel de crescente relevância e atividade na persecução da paz mundial (Ferreira 2005, 271), demonstrado pelo crescendo de iniciativas e operações (Xavier 2010).

Todavia o duplo jogo de integração e da manutenção dos poderes soberanos tem limitado a ação da União no domínio da segurança interna e externa. De facto, existem muitos entraves para alcançar a segurança coletiva europeia. Entre eles encontra-se a preferência por parte dos Estados-membros por uma lógica de ganhos relativos nacionais, ao invés da aposta na coesão do todo Europeu, que se enquadra numa lógica de ganhos absolutos. Esta é a principal e maior fragilidade da União, que leva a questão: Será que a UE tem mesmo capacidade para assumir uma presença a nível global? Na sua narrativa afirma-se com *actorness* global, mas na prática esta afirmação pode ser refutada, existindo uma forte lacuna, que lhe retira toda a credibilidade, do que é dito e do que é executado. Esta falta de estratégia, credibilidade, coerência e consistência decorrem ainda do que é a União Europeia e do que os Estados deixam que ela seja. Assim, a existência das falhas da política externa europeia decorrem da dificuldade inerente de se chegar a um consenso total entre os governos europeus (Mix 2011), tendo, no entanto, permitido acordos quanto às linhas gerais de atuação, mesmo que numa base de mínimo denominador comum (Brandão 2003).

A coerência do ator e a sua força política é comprometida pelas fragilidades apontadas, bem como a ausência de uma cultura estratégica comum dificulta uma verdadeira ação coerente, contribuindo de forma prejudicial para as missões estratégicas em curso (Sira e Gräns 2010, 3). Além disso, a preferência pelo Estados-membros por ações bilaterais em detrimento de ações baseadas no multilateralismo, também verificada no relacionamento da UE com os países da PEV (Cristescu e Matveev 2011), obscurece a força e significado da União Europeia como poder normativo e vai contra o espírito da EES que evoca o multilateralismo como pedra angular na procura da paz mundial.

Ao avaliar a ação da União é possível estimar a sua credibilidade enquanto garante da paz na sua região e no mundo. Entre 2003 e 2015, a UE realizou cerca de 34 missões civis e militares em três continentes diferentes e desempenhou um papel ativo na resolução de conflitos internacionais, auxílio a emergências civis e apoio à democratização, reconstrução pós-conflito e melhoria de instituições e processos estatais (Comissão Europeia 2015). Em todos os casos, tratou-se de dar resposta a situações de crise, desde a consolidação da paz depois do maremoto em Aceh, à proteção de refugiados no Chade e ao combate à pirataria ao largo da Somália e no Corno de África.

O Instrumento para a Estabilidade permitiu à UE reagir rapidamente com ações específicas em situações de crise emergentes. Durante o ano de 2014, este instrumento permitiu à União prestar apoio urgente e atempado no âmbito de crises altamente prioritárias, como as da Ucrânia, Síria e Iraque, República Centro-Africana e a crise provocada pelo surto de ébola. Estas ações, realizadas a título do Instrumento para a Estabilidade e a Paz, constituem normalmente a primeira medida da UE para a construção de sociedades pacíficas e para a erradicação da pobreza nos países frágeis e afetados por conflitos. No final de 2014, a UE tinha em curso 16 missões e operações civis e militares no domínio da PCSD, sendo que nesse ano foram destacadas duas missões civis (EUCAP Sael Mali e a EUBAM Ucrânia) e uma operação militar na República Centro-Africana (EUFOR RCA) (Comissão Europeia 2015). Destas ações a União obteve resultados positivos e negativos. Teve um papel positivo na estabilização dos Balcãs, estando a facilitar o diálogo entre a Sérvia e o Kosovo, já no Leste Europeu os esforços para a democratização tardam a produzir efeitos tangíveis (como por exemplo eleições fraudulentas na Bielorrússia em 2012) e a situação securitária tem-se deteriorado, em especial as relações UE-Ucrânia-Rússia, com um possível agravamento do *frozen conflict* da Transnístria, na Moldova⁹. Na zona do Mediterrâneo o apelo para uma solução política na Síria não produziu resultados, assistindo, todavia, a um aumento significativo das negociações para a resolução do conflito (ver capítulo III).

No global das suas ações, a União atingiu a pacificação interna, estendeu o espaço de segurança a novos Estados através da sua política de alargamento e associação, envolveu-se na gestão e prevenção de conflitos, desenvolveu a externalização da cooperação no domínio da segurança interna, e contribuiu para uma política internacional de cooperação para o desenvolvimento assente nonexo segurança-desenvolvimento (Brandão 2010, 52).

⁹ Mais de 20 anos volvidos desde a sua independência face à antiga União Soviética, a República da Moldova continua sem estabilizar. De costas voltadas para a Rússia e de mãos dadas com a UE, o conflito político contínuo com o movimento separatista da Transnístria marca a cisão do povo moldavo.

2.3 – Sistema Comum de Asilo da União Europeia

2.3.1 – União Europeia e a Cooperação no Domínio do Asilo

Tal como qualquer país, os 28 Estados-membros da UE têm as suas próprias leis de regulação da imigração e asilo, considerado um direito fundamental da soberania dos Estados. Os refugiados estão situados entre a *raison d'Etat*, as preocupações com a segurança e as garantias dos direitos do Homem, tornando, por isso, o processo de determinação do estatuto de refugiado é uma questão sensível em que, dificilmente, se consegue chegar a uma abordagem global ou regional comum (Julien-Laferrière 1997, 108).

A década de 90 foi marcada por uma série de acontecimentos que alguns observadores consideraram que geraram uma crise do sistema de asilo (Vitorino 2001, 159), nomeadamente as consequências humanitárias da guerra da Bósnia-Herzegovina, no Kosovo, na Albânia e no Iraque. De certa forma, estes acontecimentos aceleraram a necessidade de um debate sobre o asilo na UE.

Os Estados-membros da União, ao reconhecer os desafios comuns que se impõem em matéria de imigração e asilo, têm cooperado sobre estas matérias com a entrada em vigor do TUE em 1 de novembro de 1993. Estas políticas, tomadas ao longo dos anos, têm incrementado o objetivo final de desenvolver as políticas de imigração e de asilo da UE, que, em teoria, significaria a adoção por todos os Estados-membros de um conjunto de regras comuns.

Para a UE a legislação mais importante sobre os refugiados é a Convenção de Genebra e o seu Protocolo. Os objetivos do Direito Internacional dos Refugiados passam, assim, por providenciar proteção contra as perseguições, garantir a não repulsão, definir soluções duradouras e providenciar instrumentos legais para os Estados e instituições resolverem situações de massa de fluxos de refugiados que fogem de situações de conflitos ou desastres naturais. Os Estados da UE ratificaram a Convenção de Genebra, acordando, assim, uma definição comum de refugiado (Bruycker 1997,164). Aliás, logo em 1992, a revisão de Maastricht estabelecia que as disposições sobre o asilo deveriam estar de acordo com a Convenção de 1951, bem como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (Kaunert e Leonard 2011, 14).

Antes da revisão operada pelo Tratado de Amesterdão, os Estados-membros da UE adotaram cinco documentos com relação direta à problemática dos refugiados, mas nenhum foi no sentido de harmonizar o direito dos refugiados ao nível europeu (Bruycker 1997, 166). Uma das mais importantes foi a de 1995, “sobre as garantias mínimas dos procedimentos de asilo” e “sobre a aplicação harmoniosa da definição do termo de refugiado espelhada no artigo 1 da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados”, pressupondo uma definição e papel claro dos “países de trânsito”. A estes textos acrescenta-se a decisão da criação do CIREA (Centro de Informação de Reflexões e de Trocas de Informação sobre Asilo), os trabalhos do Parlamento Europeu e as tomadas de posição da Comissão Europeia através de diversas comunicações relativas ao asilo, bem como os textos adotados pelo Conselho Europeu.

No plano jurídico pode-se concluir que estes documentos deixam muito a desejar, já na esfera política revela grande importância, uma vez que emerge uma *soft law* (resoluções), que traduzem o interesse do Estados-membros a chegarem a uma política comum em matéria de asilo e a afirmarem a sua vocação humanitária (Bruycker 1997, 183). Segundo Simma, a *soft law* cria a impressão que as normas do Direito Internacional devem ter graus diferentes de efeito vinculativo (*apud* Brandl 1997, 209). Não obstante, a *soft law* é uma espécie de “*pré-droit*”, subsequente à *hard law*, que é utilizada quando os Estados não demonstram vontade política de se chegar a um tratado formal (Brandl 1997, 209).

Com a extinção das fronteiras internas matérias como a imigração ilegal e legal ou o asilo, questões que recaem no domínio mais amplo da JAI, ganharam outra relevância para o espaço comunitário. Assim, os Estados-membros elaboraram uma lista dos domínios de interesse comum no âmbito do terceiro pilar da UE, incluindo no mesmo matérias quer de segurança interna quer de asilo e imigração: controlo das fronteiras externas da UE, asilo, imigração, droga, fraude internacional, justiça civil e penal e cooperação aduaneira, judiciária e policial.

A revisão de Amesterdão realizou transformações significativas do terceiro pilar da UE. A “transpilarização” sucede devido ao reconhecimento dos Governos da UE que a supressão das fronteiras internas levantava problemas à segurança interna de cada Estado-Membro, tornando-se imperativo a necessidade de proceder a um reforço das fronteiras externas e das políticas de imigração e de asilo, por um lado, e, por outro lado, perceberam

que esse “espaço de liberdade, de segurança e de justiça” não poderia funcionar utilizando o método intergovernamental, o modo de funcionamento do terceiro pilar (Soares 2005, 218). Em Amesterdão, os Estados-membros decidiram proceder a importantes alterações nesta área, reformulando o terceiro pilar e procedendo à transferência para o primeiro pilar de alguns domínios do terceiro. A integração do acervo de Schengen nos Tratados veio também auxiliar na concretização deste objetivo. Desta forma, questões como o asilo, a imigração, a política de vistos, o controlo das fronteiras externas e internas e a cooperação judiciária em matéria civil foram transferidas para o método comunitário consagradas no Título IV do Tratado da Comunidade Europeia (TCE 1999, 28).

A revisão de Amesterdão fez ainda mudanças institucionais que reforçaram o papel da Comissão Europeia, que passou a receber um direito de iniciativa nas matérias transferidas para o Tratado CE, tendo, no entanto, de compartilhá-lo com os Estados-Membros, por um período de transição de cinco anos. Durante este período transitório, o Conselho foi obrigado a tomar decisões por unanimidade, após consulta do Parlamento Europeu. O Tratado de Amesterdão também deu ao Tribunal de Justiça um papel mais proeminente no que diz respeito às questões de asilo (Kaunert e Leonard 2011, 12). De facto, a presença e influência cada vez maior do Parlamento, do Tribunal e da Comissão constitui um obstáculo cada vez mais importante para os decisores políticos de cada Estado-Membro, que adotam políticas de asilo mais restritivas, no sentido que não oferecem um quadro legal para os refugiados aplicarem asilo na UE, forçando-os a recorrerem a redes de tráfico humano (Baneke 2001). Além disso, os Estados-membros que procuram limitar as opções de asilo alegam os encargos económicos associados à concessão de asilo, não deixando de parte o custo político (devido ao aumento de número de refugiados tem-se assistido ao escalar do racismo, xenofobia e intolerância face aos refugiados).

Em 2009, com a entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, foram reforçados os poderes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça, que têm pontos de vista menos restritivos do que o Conselho (Geddes 2008 *apud* Kaunert e Leonard 2011, 12). O Parlamento Europeu tem agora o poder de influenciar, consideravelmente, a balança do poder entre as diferentes instituições da UE e o desenvolvimento futuro da política de asilo da UE, ao passo que o Tribunal terá um aumento no número de casos em matéria de asilo, tendo também oportunidade de moldar este domínio.

Essa influência pode ser particularmente importante em matéria de asilo, uma vez que a jurisprudência recente do Tribunal de Justiça tem mostrado uma “tendência de interpretar a lei no sentido de acomodar a necessidade de proteção dos direitos individuais fundamentais” (Hatzopoulos 2010, 153 *apud* Kaunert e Leonard 2011, 13).

Outra mudança importante no sistema político da UE que tem afetado a área política de asilo, tornando-a também menos restritiva, foi a incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais na ordem jurídica da UE na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (Kaunert e Leonard 2011, 15). Esta cria ou expande direitos de proteção em campos importantes, tornando-a também mais liberal.

A implementação de políticas comuns nunca é fácil, sendo mesmo considerado um processo volátil. Este facto deve-se, em grande parte, à existência de uma identidade e interesses próprios que diferem entre Estado-Membros. Não obstante, Thorburn (1998, 630) defende que a harmonização das políticas migratórias e de asilo não é tão importante se comparada com a cooperação entre os Estados-membros nesta matéria. Apesar de as reações adversas dos Estados-membros na adoção de políticas comuns, que podem conduzir a uma eventual perda de soberania, deve-se entender que essa perda em detrimento de uma identidade supranacional é relevante para que os interesses e identidades de cada Estado-Membro não sejam parte central do corpo da União Europeia (Jalali 2006, 5).

De facto para proceder a uma efetiva harmonização das políticas de asilo, a UE tem enfrentado diversos desafios que se prendem, nomeadamente com a definição do estatuto de refugiado, o nexa imigração-refugiado e estabelecimento de normas mínimas comuns e de um quadro legal para os que fogem poderem aplicar asilo na UE de forma legal.

A barreira que separa os imigrantes e os refugiados é praticamente inexistente. Jeremy Harding, em 2000, publicou um artigo, intitulado “Os Não Convidados”, onde chegou à conclusão que os requerentes de asilo são cada vez menos bem-vindos, a menos que tenham usado canais legais para alcançar o território. No caso de entrarem por outras vias, os requerentes de asilo terão enfrentar consequências, entre as quais o facto de os seus motivos serem económicos. Além disso, é uma realidade que os imigrantes têm a reputação de contornar as políticas de asilo com a finalidade de imigrarem devido a motivações económicas e não políticas e de segurança. Em consequência, um dos únicos meios à

disposição dos estrangeiros para conseguir chegar à Europa é de pedir asilo, enfraquecendo e ameaçando o Direito Internacional do Refugiado (Julien-Lafferrière 1997, 109). Não obstante a prossecução de políticas de imigração construtivas poderia conduzir a um equilíbrio das pressões exercidas sobre os sistemas de asilo, ou seja, gerir a imigração através de instrumentos de imigração e o sistema de asilo através de instrumentos de asilo.

Além disso, todos os Estados que ratificaram a Convenção de Genebra e o seu protocolo de Nova Iorque têm a obrigação de respeitar dois imperativos fundamentais: todas as pessoas que respondem à definição de refugiado devem ser reconhecidas como tal; as autoridades não devem, em nenhum caso, regerem-se em função das considerações das políticas internas – medo de provocar a xenofobia ou de criar dificuldades económicas – ou de políticas internacionais – risco de complicar as relações com os países de origem dos refugiados (Julien-Lafferrière 1997, 121-122). Neste contexto coloca-se uma nova questão: como é que os Estados-Membros da UE contribuem para salvaguardar os direitos das pessoas que não podem mais contar com a proteção dos seus Estados? De facto esta não se encontra unicamente ligada a um domínio político, mas encontra-se também, eminentemente, ligada a uma questão de Segurança Humana, uma vez que toca em assuntos de sobrevivência humana, pelo que a UE deve adotar medidas que visem a proteção do indivíduo e não os interesses estatais.

2.3.2 – Rumo ao Sistema Europeu Comum de Asilo: Do Programa de Tampere ao de Estocolmo

Mesmo perante a dificuldade de se encontrarem interesses e abordagens comuns, os Estados da UE, no que se refere às políticas de asilo, têm, nas últimas décadas, pugnado por um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), assegurando que seja concedida proteção a todos quantos têm direito a ela. Em grande verdade, o problema da migração, seja em busca de proteção ou de uma vida melhor, é de natureza global e ultrapassa o controlo de qualquer Estado.

Um procedimento comum de asilo é o resultado lógico dos esforços empreendidos com vista à criação de um “espaço de liberdade, de segurança e de justiça”. Além disso, o desenvolvimento do SECA poderá constituir um passo significativo no alargamento de direito

de livre circulação a nacionais de países terceiros, que cujas circunstâncias os levaram a procurar entrada no território da União. Por último, um procedimento comum de asilo definirá que a decisão de aceitar um pedido de asilo num Estado-Membro será a mesma, qualquer que seja o Estado-Membro em que o requerente de asilo apresente o pedido (Collet 2010).

Desde 1999, após a revisão de Amesterdão, a União Europeia apresentou a sua agenda para o desenvolvimento de políticas de migração e em matéria de asilo sob a forma de programas quinquenais que contemplam o domínio mais amplo da JAI. Aliás, nos últimos anos, tornou-se uma das áreas políticas mais desenvolvidas em termos de cooperação e produção legislativa (Collet 2010; Villar 2015).

Cada programa quinquenal contem as prioridades políticas, propostas e prazos, tornando-se mais um roteiro do que um documento de política formal. Além disso, antes de ser implementado, o Conselho Europeu tem de o aprovar, limitando, assim, medidas mais ambiciosas que possam interferir com os interesses de cada Estado.

O primeiro desses programas foi assinado em Tampere, na Finlândia (European Parliament 1999). Nas suas conclusões, reiterou a importância que a União e os seus Estados-Membros atribuem ao respeito absoluto do direito de requerer asilo, comprometendo-se a trabalhar no sentido da harmonização das políticas de asilo. O programa de Tampere (1999 a 2005) lançou, de facto, as bases para políticas comuns de imigração e asilo e estabeleceu regras comuns para a família dos imigrantes, acesso à residência de longa duração, bem como a primeira fase do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra (Villar 2015). Este sistema é composto por quatro principais instrumentos jurídicos, que cobrem as condições de acolhimento, procedimentos de asilo, reconhecimento e conteúdo do estatuto do refugiado e o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo (European Parliament 1999). É legítimo reconhecer que em Tampere os Chefes de Estado e de Governo da UE foram mais claros e ambiciosos quando abordaram as questões relativas à imigração e ao asilo.

O Programa de Haia (2005-2009) desenvolveu um plano de ação para a migração económica e uma variedade de mecanismos de intercâmbio de informações sobre a política de imigração (CCE 2005, 4). Além disso, o programa destacou a importância da cooperação com os países terceiros (evocando a Abordagem Global das Migrações, em 2005) e passou para a

segunda fase do SECA, cujo objetivo era criar um sistema e procedimentos comuns para o reconhecimento de refugiados. A Comissão apresentou em Junho de 2007 o *Livro Verde* sobre o Futuro do Sistema Comum de Asilo Europeu, onde convidou as partes interessadas a uma profunda reflexão, a fim de criar instrumentos para essa segunda fase. Assim, a Comissão lançou, em junho de 2008, o Plano de Acção em matéria de Asilo, projetado para completar a criação do SECA, onde avaliou as tendências derivadas da implementação dos instrumentos da primeira fase do sistema. Como resultado, a Comissão criticou a falta de práticas comuns por parte dos Estados-Membros, como as diferenças verificadas nas decisões de reconhecimento ou recusa de pedidos de asilo de requerentes dos mesmos países de origem, mesmo depois de uma certa harmonização legislativa ter sido alcançada em Tampere (CCE 2008, 3). Para resolver as deficiências do SECA, a Comissão propôs uma série de objetivos globais: acesso às pessoas que necessitam de proteção; procedimento comum; estatutos uniformes para o asilo e para a proteção subsidiária; cooperação prática para desenvolver ações comuns; determinar as responsabilidades e apoiar a solidariedade; e garantir a coerência com outras políticas (CCE 2008, 3-4).

Para atingir estes objetivos, a Comissão propôs um plano de ação baseado numa maior harmonização das políticas, através de uma cooperação real e eficaz, e da promoção da responsabilidade e da solidariedade interna e externa. Em consonância com esta estratégia, em setembro de 2008, acordaram o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo (Conselho da União Europeia 2008, 2). Promovido pela presidência francesa da UE, que decorreu no segundo semestre de 2008, este pacto tem entre as suas medidas mais polémicas a chamada «diretiva de retorno». Esta prevê, entre outras coisas, a possibilidade de deter imigrantes ilegais por um período de até 18 meses e, em último recurso, expulsá-los. O Programa de Haia também continuou a desenvolver o sistema de gestão integrada das fronteiras com a criação da agência de fronteiras, Frontex, em 2006, a qual foi reforçada após a aprovação do pacto para a imigração, em 2008. Através do Pacto, o Conselho Europeu sublinhou a necessidade de estabelecer um procedimento de asilo único e um estatuto uniforme para os refugiados e beneficiários de proteção subsidiária (Villar 2015), que só foi alcançado em 2012 dadas as dificuldades de se chegar a um entendimento em relação à partilha do “fardo” (Collet 2010).

Em dezembro de 2009, os Estados-Membros da União Europeia acordaram o Programa de Estocolmo (2009-2014). No entanto, a crise económica e uma série de distrações

políticas e institucionais verificadas nesse ano, tornaram inviável a conceção de uma nova agenda voltada para o futuro da imigração e do asilo na União Europeia (Collett 2010).

Assim, em vez de evoluir para um espaço comum de asilo, o Programa de Estocolmo destaca a migração como uma área prioritária. Para esse fim foram criadas novas ferramentas, que incluem o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (GEAA), em 2009, o que visa facilitar o intercâmbio de informações entre Estados-Membros, bem como o desenvolvimento do Currículo Europeu de Asilo, de forma a garantir que todos os funcionários envolvidos na determinação de asilo têm a mesma formação.

Além disso, a longa lista do plano de ação incluem a migração e o desenvolvimento, a migração laboral, os direitos dos nacionais de países terceiros, a integração, a migração ilegal e uma série de questões de asilo. O TFUE estabelece que:

A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais (...) assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros (art. 67º).

Para alcançar os objetivos, os Estados-Membros adotaram medidas que incluíam: um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União; um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional; um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas; procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária; critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária; normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária; e uma parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária (TFUE art. 78º).

Assim, o TFUE é uma inovação no sentido que torna as questões em matéria de asilo em políticas comuns da UE. Todavia, até à data estas políticas traduziram-se em normas mínimas (Villar 2015). Neste novo quadro, em 2013, a União Europeia adotou novas normas em matéria de asilo, que estabelecem padrões comuns exigentes e aprofundam a cooperação,

a fim de garantir que os requerentes de asilo são tratados da mesma forma no âmbito de um sistema aberto e justo qualquer que seja o país onde solicitam asilo. Resumindo, as medidas passaram pela revisão de várias Diretivas e dos Regulamentos de Dublin e do Eurodac, que se tornaram inadequados (Villar 2015) para responder aos desafios que a União enfrenta, atualmente, em relação aos fluxos crescentes de refugiados e migrantes.

A revisão da Diretiva “Procedimentos de asilo” (Comissão Europeia 2014), que visa garantir que são tomadas decisões mais justas, céleres e de melhor qualidade, estipula que os requerentes de asilo com necessidades especiais receberão o apoio necessário para justificarem o seu pedido de asilo e os menores não acompanhados e as vítimas de tortura beneficiarão de maior proteção.

A Diretiva “Condições de acolhimento” (Comissão Europeia 2014) passa a assegurar que existem em toda a União condições humanas e materiais de acolhimento dos requerentes de asilo (por exemplo, em matéria de alojamento) e que os seus direitos fundamentais são plenamente respeitados. Visa ainda garantir que a detenção só se aplica como medida de último recurso. Já a revisão da Diretiva «Estatuto de refugiado» procura clarificar os motivos para a concessão de proteção internacional e, desse modo, contribuir para a coerência das decisões de asilo. Adotou ainda melhorias no acesso aos direitos e às medidas de integração por parte dos beneficiários de proteção internacional (Villar 2015).

A transposição para a legislação nacional das diretivas é a chave para homogeneizar uma política comum de asilo, já que a diretiva, uma vez transposta, passa a fazer parte do direito interno. Apesar do alto grau de legislação desenvolvido no âmbito da União com o objetivo de criar uma ação comum no que respeita ao asilo, a verdade é que existem diferenças no desempenho de cada Estado-Membro (Villar 2015). Assim, em relação à Diretiva de 2001 sobre proteção temporária em caso de afluência massiva de refugiados foi transposta por todos os Estados-Membros, excluindo a Dinamarca¹⁰. No que respeita à Diretiva de 2011 sobre os requisitos para a obtenção do estatuto de refugiado também foi aprovadas pela maioria dos Estados-Membros, à exceção da Bulgária, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido¹¹. Já a Diretiva 2013/32 sobre os procedimentos comuns de asilo e a Diretiva

¹⁰ Ao abrigo do Protocolo nº 22 anexo ao TUE e ao TFUE, a Dinamarca não participa na adoção de normas comuns em determinadas áreas.

¹¹ Ao abrigo do Protocolo nº 21 anexo ao TUE e ao TFUE, a Irlanda e o Reino Unido não participa na adoção de normas comuns em determinadas áreas.

2013/33 sobre as condições de acolhimento dos requerentes de asilo traduziram um maior grau de diferença pelos Estados-Membros¹² (Villar 2015).

Apesar dos avanços, o Programa de Estocolmo focou-se mais na revisão da legislação já existente, em vez de desenvolver novos quadros políticos para abordar à questão (Collett 2014, 4). Os esforços para reformar as diretivas do SECA realçaram as modestas ambições do programa, a visível fadiga na implementação da primeira geração de medidas por alguns Estados-Membros e a lacuna entre a legislação e a sua aplicação na prática (Villar 2015).

A Comissão Europeia e o Conselho têm despendido nos últimos anos em impedir o retrocesso em áreas políticas tão variadas como a facilitação de visto, o sistema de Schengen e a Convenção de Dublin. Eventos externos, como a Primavera Árabe, tem originado inesperados efeitos *spillover* no seio da União Europeia, o que precipitou uma crise na confiança do sistema de Schengen, expondo, por conseguinte, as debilidades da cooperação entre os Estados-Membros (mesmo em áreas consideradas estáveis) e revelando as fracas habilidades da União em responder de forma eficaz a uma crise nas suas fronteiras (Collett 2014).

2.3.3 – Sistema de Dublin e o Regulamento Eurodac

Aprovado em 2003, o Regulamento de Dublin II veio substituir a Convenção de Dublin adotada em 1990. Este, que determina o Estado-Membro da União responsável pela análise do pedido de asilo nos termos da Convenção de Genebra, estipula que se não for possível atribuir a um Estado-Membro a responsabilidade de analisar o pedido, o primeiro, onde o pedido foi feito, terá de assumir essa tarefa. Além disso, a pedido de um outro Estado-Membro, qualquer Estado-Membro, por razões humanitárias, pode aceitar analisar um pedido de asilo pelo qual não é responsável.

O regulamento contempla ainda que o Estado-Membro designado responsável deve tomar a seu cargo o requerente e tratar do pedido, pelo que se um Estado-Membro, a quem foi apresentado um pedido de asilo, considerar que outro país da União é o responsável, pode solicitar que esse Estado-Membro tome a cargo o pedido.

¹² Ver Anexo I

Os principais objetivos do Regulamento de Dublin passam por evitar que um candidato apresente pedidos em vários Estados-Membros e reduzir o número de requerentes de asilo que são transportados de Estado-Membro para Estado-Membro (Dublin II 2003).

Não obstante, ao Regulamento de Dublin podem ser apontadas várias fragilidades, sendo que a principal passa pela pressão excessiva nos países das fronteiras da União, a quem é delegada a responsabilidade de tratar de todos os pedidos de asilo. Esta distribuição desigual dos pedidos de asilo entre os Estados-Membros, expressa a falta de solidariedade entre os membros da União Europeia (Vitorino 2015). Além disso, o sistema não garante proteção igual, eficiente e eficaz. Segundo o ACNUR, a regulamentação europeia prejudica os direitos e o bem-estar dos requerentes de asilo, que incluem o direito a uma justa avaliação da sua candidatura.

O Regulamento Eurodac, criado em 2003, cria uma base de dados de impressões digitais da União Europeia em matéria de asilo. Quando alguém apresenta um pedido de asilo na União, independentemente do local em que o faça, as suas impressões digitais são transmitidas ao sistema central do Eurodac. O Eurodac requereu, mesmo tendo-se revelado um mecanismo informático muito eficaz, a algumas atualizações, nomeadamente a fim de reduzir os prazos de transmissão de dados por alguns Estados-Membros, de dar resposta a algumas preocupações em matéria de proteção dos dados e de contribuir para a luta contra o terrorismo e a criminalidade grave (SECA 2014).

Contudo, os funcionários das fronteiras externas da Europa podem decidir não recolher as impressões digitais no momento da chegada dos refugiados, com medo que essa identificação possa ser usada por um outro Estado-Membro para reenviar o indivíduo ao abrigo do Regulamento de Dublin; tal como também os requerentes de asilo podem fazer o mesmo de forma a conseguirem chegar ao país que querem (Collett 2014, 6).

No que se refere ao Regulamento de Dublin, este reforçou a proteção dos requerentes de asilo durante o processo de determinação do Estado responsável pela análise do pedido, clarificando as regras que regem as relações entre Estados-Membros. Criou ainda um sistema para detetar precocemente os problemas que possam ocorrer nos sistemas nacionais de asilo e de acolhimento e abordar as suas causas mais profundas antes que estes se transformem em verdadeiras crises.

A pressão colocada sobre o SECA, nos últimos anos, provocada pela emergência de fluxos elevados e contínuos de refugiados, muitos dos quais fugiram devido às revoluções da Primavera Árabe e da crise da Síria, pôs a nu as deficiências do sistema de Dublin, que tem provocado consequências adversas (Fratzke 2015, 24). Os Estados-Membros continuam a discordar sobre uma distribuição solidária dos pedidos de asilo e, em adição, os procedimentos do regulamento têm atrasado o acesso à proteção dos requerentes de asilo, colocando-os, em alguns casos, ao risco da repulsão ou insuficiente receção de condições (Fratzke 2015, 24). Mesmo as alterações feitas em 2013, que foram apenas de ordem técnica, não foram suficientes para abordar o grande problema do sistema de Dublin: as diferentes capacidades que cada Estado-Membro tem para receber e integrar pedidos de asilo. Além disso, o Regulamento não toma em consideração os motivos que levam muitos requerentes de asilo a escolher aquele país e não outro (por exemplo redes de contactos, língua, oportunidades de emprego), continuando, por isso, a originar segundos movimentos dos refugiados no território da UE.

Embora o sistema de Dublin não tenha sido criado como um mecanismo de “partilha de fronteira”, os procedimentos desenhados para partilhar a responsabilidade e a capacidade de asilo podem ser apenas aquilo que o SECA precisa para ser bem-sucedido. Contudo, juntar estas últimas peças à harmonização de políticas comuns para abordar o problema parece estar cada vez mais longe com a falta de acordo no seio do Estados-Membros (Vitorino 2015).

A próxima revisão do Regulamento de Dublin está agendada para 2016, pelo que a Comissão e os Estados-Membros terão uma ocasião única para explorar as causas do seu insucesso e viabilizar oportunidades de mudança. Assim, a Comissão deve considerar promover um melhoramento na comunicação entre as autoridades de asilo (atrasos dos procedimentos de Dublin e as baixas taxas de transferência de pedidos têm sido atribuídas, entre outras razões, à fraca comunicação e à carência de confiança entre os Estados-Membros), explorar formas de reduzir transferências desnecessárias (a Comissão já o tinha proposto em 2007 uma vez que as transferências estão entre os aspetos mais dispendiosos do sistema, provocam a desintegração de famílias e coloca sérios riscos aos indivíduos) e considerar acordos para uma maior capacidade de partilhar de responsabilidades (já introduzidas pelo, assim conhecido, Regulamento Dublin III) (Fratzke 2015, 25).

2.3.4 – Os Novos Desafios: Condicionalismos do SECA

A incapacidade de abraçar e cumprir os objetivos e metas do Programa de Estocolmo pode ser explicado devido a diversos fatores interligados entre si. O primeiro, a crise económica de 2008, que originou a mais grave e preocupante crise na região do euro. Esta chamada euro-crise desviou as atenções dos chefes de Estado, que ficaram mais preocupados com o aumento do desemprego e do subemprego, do que com questões ligadas à imigração e asilo e a outras áreas.

Aliás é de referir que os níveis de desemprego na UE e os seus efeitos não se fizeram sentir de forma uniforme. Enquanto a taxa de desemprego global na UE-28, em novembro de 2015, foi de 9,3%, foi duas vezes maior para residentes com menos de 25 anos de idade, atingindo os 20 %) (Eurostat 2016). Nos países mais afetados pela euro-crise, nomeadamente a Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda, as taxas de desemprego tornaram-se preocupantes. De facto muitos dos imigrantes que chegaram durante a crise encontram-se, atualmente, em risco e situação vulnerável uma vez que ou nem conseguem encontrar trabalho ou sujeitam-se a trabalhos precários (Collet 2014, 4).

Para muitos políticos da UE, o duplo objetivo de reduzir o desemprego e atrair novos migrantes económicos (de forma a combater o alarmante envelhecimento da população na Europa) é demasiado complexo de explicar às suas populações cétricas, em relação ao espaço de comunitarização, e cercadas pelas dificuldades económicas. Assim, não é surpreendente que a legislação da UE na área da imigração e asilo tenha vivido dias complicados e pouco favoráveis.

Uma “Europa Fortaleza”. É assim que muitos autores caracterizam a UE no que respeito diz à política de imigração e asilo. Políticas restritivas de imigração e de atribuição de asilo e o reforço das fronteiras externas, através da Frontex, são demonstrativas da política de “dissuasão” que tem espelhado a ação da UE neste domínio.

Contudo, estas restrições têm gerado um aumento da imigração ilegal, obstruindo, por conseguinte, a ação do Estados-Membros da UE em comprometer-se de forma genuína com a proteção dos refugiados. Os efeitos perversos desta política de “dissuasão” são inúmeros: tem levado imigrantes e refugiados a usarem meios e caminhos mais perigosos, forçando muitos a recorrer a serviços das redes de contrabando ou tráfico; reduziu os recursos dos trabalhadores

em muitos setores com necessidades de trabalho laboral; colocou uma pressão sobre a competição das relações; e tem, em alguns casos, criado tensões com os países de origem dos imigrantes ou refugiados (Boswell 2003, 619). Além disso, com esta linha de ação os Estados-Membros da UE mais não fizeram do que criar, ou ajudar a criar, poderosas redes de tráfico, o último recurso dos requerentes de asilo. De facto aceder à proteção na UE é em si um perigo de vida se se atender às tragédias do mar Mediterrâneo ou Egeu dos últimos anos.

Além dos fatores económicos, a agenda comum para a imigração e asilo está fortemente condicionada por questões políticas. Nos últimos anos, devido em parte às questões económicas, têm surgido, em muitos Estados-Membros, movimentos populistas mais céticos relativamente à imigração, que acusam os seus dirigentes políticos de não conseguirem assegurar o controlo efetivo dos fluxos de migração e refugiados (Collet 2014, 5). Assim, os ministros, ao mesmo tempo que negociam no Conselho de Justiça e Assuntos Internos têm de atender e preocupar-se com o debate nacional, que não se encontra, na maioria dos casos, em conformidade com as ambições do SECA.

Algumas das correntes emergentes apontam as migrações (imigrantes e refugiados) como uma ameaça à segurança nacional: crime, segurança interna, segurança social, segurança do emprego, declínio da relevância das tradicionais identidades da sociedade no pós-industrial. Estas correntes tem gerado um discurso anti-imigração em muitos Estados Europeus ocidentais (Boswell 2003, 625)

Assim, a posição da UE em questões de imigração e asilo tem-se tornado cada vez mais complexas a muitas instâncias, em parte devido ao fortalecimento da narrativa eurocética provocada pela atual crise económica e da narrativa securitárias associada a fenómenos como o terrorismo. Como resultado muitos Estados-Membros têm recuado de posições de colaboração pan-Europeias nas negociações, o que, por conseguinte, tem afetado de forma negativa a possibilidade de desenvolver uma política ao nível europeu. Aliás em alguns países este tornou-se um ponto específico das agendas nacionais: o governo do Reino Unido decidiu rever o portfólio das políticas da UE de forma a avaliar a relação UE-Reino Unido e futuros acordos. Pelo contrário, a Alemanha defende que o desenvolvimento das políticas da UE na área da imigração e asilo continua a ser necessária e urgente (Boswell 2003, 625).

As eleições de 2014 para Parlamento Europeu, que protagonizaram a ascensão de uma série de partidos anti Europa, como o Partido Independente do Reino Unido, e o sucesso da extrema-direita, nomeadamente da Frente Nacional na França, realçaram o ceticismo coletivo perante Bruxelas, a frustração com os partidos tradicionais e o sentimento de ansiedade corrente perante as migrações evidenciam ainda mais os condicionamentos ao próximo ciclo de políticas europeias sobre esta matéria.

Por último, as pressões geopolíticas também têm afetado os planos do SECA. Não obstante, o impacto de fatores externos na política não é um fenómeno novo para a organização internacional. Os ataques terroristas de Nova Iorque, Madrid, Londres e, mais recentemente, os ataques de Paris de janeiro e novembro de 2015, tiveram um profundo efeito nos caminhos que o SECA seguiu. Uma das razões é o facto de o terrorismo passar a estar no topo das preocupações dos Estado-Membros e das suas populações. Além disso, os fluxos de imigração ilegal e de requerentes de asilo que chegam à Europa através do Mediterrâneo e das fronteiras terrestres não são um desafio novo nem estático para a União Europeia, mas, nos últimos cinco anos, o desenvolvimento de várias interligações colocam novos dilemas à União.

A colaboração entre os Estados-Membros da UE depende essencialmente do nível de confiança mútua, designadamente, no respeito pela Convenção de Schengen (Soares 2005, 221). Em 2010, a fronteira terrestre grega ficou sob extrema pressão, onde cerca de 90% das entradas não autorizadas na União Europeia ocorreram. A Grécia depressa se viu sobrecarregada pela responsabilidade de gerir a mais extensa e complexa seção da fronteira externa da União, nomeadamente em processar o aumento do número de pedidos de asilo. Inicialmente, a UE respondeu através de apoio – em particular sob a bandeira da Frontex –, mas, em 2011, perante o fracasso da Grécia em providenciar as mínimas condições aos requerentes de asilo, levou a um acordo do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, do qual ficou claro que os Estados-Membros da UE não podem mais reenviar requerentes de asilo ao abrigo do Regulamento de Dublin, devendo mesmo suspender a sua aplicação por respeito à Grécia e qualquer outro Estado-Membro na mesma posição. Assim, as repercussões do frágil sistema de asilo grego tornaram-se numa questão pan-Europeia.

Ao mesmo tempo, o aumento de conflitos nos países da África do Norte e do Médio Oriente levou a que a UE aproveitasse a oportunidade de estabelecer alianças com Estados-

chave (foram assinadas alianças com a Tunísia e Marrocos). Contudo, a Primavera Árabe catalisou uma disputa no seio da UE através da atribuição de vistos de residência de curta duração a imigrantes tunisinos pelo governo italiano, o que levou a França a lidar com segundos movimentos. Este facto conduziu a uma discussão política sobre a reintrodução das fronteiras internas, que puseram em causa a eficácia do atual sistema de Schengen (Collet 2014, 6).

A confiança mútua entre os vários Estados-Membros foi posta à prova nestes últimos cinco anos. Ao sustentar que a confiança na União depende que cada governo nacional assuma as suas responsabilidades, percebe-se que esta deixou de existir quando se colocou na mesa a possibilidade de reerguer as fronteiras internas e quando alguns Estados-Membros decidiram fechar os olhos ao multilateralismo efetivo da União, deixando de parte a responsabilidade de aliviar os encargos dos países que asseguram a proteção das fronteiras externas da União Europeia. Esta tomada de posição pode ser, contudo, explicada se se atender à atual conjuntura europeia: um período em que as preocupações económicas são uma prioridade e o debate político se torna inflexível com a ascensão de fações eurocéticas.

Perante estas situações, a discussão sobre a reforma do sistema de Schengen e do Regulamento de Dublin tornou-se refém de um jogo de poder político entre os Estados-Membros e as instituições da UE. As diferentes perspetivas e motivações dos vários atores levou a uma indiferença face ao respeito pela adicional cooperação no asilo, que pressupõe solidariedade e partilha de fronteiras (Garlick 2014, 2).

2.3.5 – Nova Agenda Europeia da Migração: uma Agenda Inovadora e Solidária

O ano de 2014 registou um recorde de entradas de ilegais e refugiados na Europa. Desde 2010, que morreram milhares de pessoas a tentar chegar à Europa. Mas as tragédias mais mortíferas têm ocorrido no mar Mediterrâneo. São pessoas que fogem da guerra civil na Síria, dos conflitos do Corno de África ou da crise iraquiana; são pessoas deslocadas, refugiados nos termos do Direito Internacional; potenciais requerentes de asilo ou, então, são simplesmente migrantes económicos que tentam escapar à pobreza. De referir que a diferença entre estas duas categorias – a dos refugiados e a dos imigrantes ilegais – dilui-se perante a magnitude dos números.

De facto, a maioria dos Estados parecem desinteressados da dor que se esconde por detrás das palavras “imigrante clandestino”, das estatísticas sobre os imigrantes ilegais ou do número dos que morrem ao tentar chegar a um território seguro, seja por via terrestre ou marítima. A tragédia de Lampedusa trouxe para a ribalta a terrível situação a que se assiste nas fronteiras marítimas da União Europeia, com a aplicação de uma política elaborada para proibir a aproximação à “fortaleza da Europa” a migrantes e refugiados. Estas recentes experiências na Europa provaram que o tradicional quadro legal é inadequado para lidar de forma satisfatória com a questão dos refugiados, sendo clara a necessidade de a União chegar a uma política comum, inserida numa lógica que radique na abordagem *humancentric*, para responder a estes desafios.

O Regulamento de Dublin, que pressupõe que um país de entrada de refugiados tenha responsabilidades desproporcionadas de acolhimento, mesmo tendo em conta que muitos deles acabam por se deslocar para outros países da União, tem exposto a grandes dificuldades os países das fronteiras externas da União, mantendo sobrecarregados países como a Itália, Hungria e Grécia no acolhimento destas pessoas. Perante o impasse político, que durou tempo de mais, os Vinte Oito vêm-se agora obrigados a tomar medidas concretas, que vão mesmo contra as fações mais populistas dos seus países.

Em junho de 2014, os Estados reuniram-se para acordar um novo plano (2014-2020) para responder aos novos desafios tanto a curto como a longo prazo. Contudo, para o conseguir a UE tem de abordar as questões prioritárias e lidar com as diferentes perspetivas dos seus Estados-Membros, instituições e outras partes interessadas. Desta forma, os decisores políticos europeus devem explorar formas de passar as suas prioridades para uma ação efetiva. Face aos constantes dramas da imigração e refugiados, a 13 de maio de 2015, a Comissão apresentou a Agenda Europeia da Migração, em Bruxelas, que prevê desde já um mecanismo de emergência de distribuição de mais de 120 mil refugiados, mais 40 mil que alguns Estados-Membros já concordaram em recolocar, e uma lista de países considerados de origem segura.

Além disso, medidas reforçadas contra a introdução clandestina de migrantes são uma parte importante da próxima Agenda Europeia da Migração (Comissão Europeia 2015). A introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos são graves crimes transnacionais a que a UE dá muita importância na sua agenda política. Desde 2011, a UE tem

uma diretiva para prevenir e combater o tráfico de seres humanos e para proteger as suas vítimas (Diretiva 2011/36/UE). A política existente e o quadro legislativo contribuíram para uma maior e melhor cooperação entre diferentes agências de UE, bem como de diferentes níveis governamentais.

Se se atender ao ponto de vista humano, percebe-se que os dramas recorrentes do Mediterrâneo exigem uma resposta imediata. Se, por outro lado, se considerar o domínio político, importa atender ao atual contexto económico e ao eleitorado, os quais tornam quaisquer negociações ou ações complicadas. Baseando-se nesta conjuntura, a atual Comissão Jean-Claude Juncker pode ter a vida dificultada devido à margem de manobra limitada. Não obstante, o programa apresentado, que prevê o acolhimento imediato de 40 mil refugiados por todos os Estados-Membros à exceção da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, que têm uma isenção da política de asilo europeia, é uma alternativa às atuais políticas migratórias, que ficaram aquém das expectativas. Ao atender aos números de 2014, onde cerca de 80 % de todos os pedidos de asilo terem sido dirigidos a apenas seis dos 28 Estados-Membros da UE, o sistema de quotas proposto, que depende da dimensão do Estado-Membro, da sua população, nível de economia e de desemprego, e ainda do número de refugiados que já exista no país, traz três aspetos novos: inovação e solidariedade, confirmação da sua existência e uma visão a longo prazo (Vitorino 2015).

A agenda assenta em quatro pilares principais para melhor gerir as migrações, são eles: reduzir as iniciativas à imigração ilegal; gestão das fronteiras (salvar vidas e assegurar a segurança das fronteiras externas); o dever da UE de proteger ao acordar um sistema comum de asilo e ao rever o atual Regulamento de Dublin; e uma nova política para a imigração legal de forma a UE enfrentar os atuais desafios criados pelo envelhecimento da população.

É de referir que esta agenda nada traz de novo ao que já tinha sido apresentado precedentemente, mas não se pode negar a necessidade urgente que se colocou sobre a mesa de desenvolver políticas de amanhã e que esta agenda se torne uma realidade concreta e coerente, requerendo, assim, o compromisso efetivo de todos os Estados-Membros. Assim, independentemente dos vários ângulos de análise da abordagem da UE em relação à crise dos refugiados, tudo parece convergir numa atitude. É uma tomada de posição, e como todas as atitudes e tomadas de posição não estão livres de críticas.

Hungria, Reino Unido, República Checa, Lituânia, Estónia e Letónia foram alguns dos países que se opuseram ao sistema de quotas, defendendo que se deveria manter o sistema de acolhimento voluntário dos refugiados. O governo de Cameron lidera a oposição à ideia de obrigação de os Estados-Membros partilharem o número de refugiados. Já o primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, chegou mesmo a afirmar que o sistema é “uma ideia maluca” e que “este não é um momento de solidariedade mas sim de aplicação da lei”, pelo que cada caso de “imigração ilegal é um atentado à lei” (EurActiv 2015). Pelo contrário, a Alemanha afirmou o seu compromisso com o sistema, tal como a Suíça, que irá acolher mais três mil refugiados além dos dez mil que já estão no país (EurActiv 2015).

A agenda apresentada pela Comissão Junker, que se dúvidas havia sobre a sua dimensão “política” foram esclarecidas (Vitorino 2015), fez prova de coragem ao apresentar este acordo político, num contexto pouco favorável à causa.

2.4 – Considerações Finais

Desde a sua criação que a UE evoluiu de ator económico para um ator securitário. Não obstante, o duplo jogo de integração e da manutenção dos poderes soberanos tem limitado a ação da União Europeia no domínio da segurança e defesa. A preferência pela lógica de ganhos relativos em detrimento de uma lógica de ganhos absolutos era e continua a ser a maior fragilidade do projeto europeu. Mas apesar desta limitação, no global das suas ações a UE alcançou a pacificação interna, estendeu o espaço de segurança através da sua política de associação e alargamento, envolveu-se na gestão e prevenção de conflitos e contribuiu para uma política internacional de cooperação para o desenvolvimento.

Neste capítulo pretendia-se, inicialmente, avaliar o grau de compromisso da União Europeia e dos seus Estados-Membros para com a Segurança Humana. O sinal mais significativo da incorporação do conceito na narrativa da União é o da EES de 2003, ao entender que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento e ao projetar a organização como uma comunidade produtora e promotora de normas e valores democráticos e liberais. Porém, nem o a Estratégia nem os documentos que lhe seguiram, nomeadamente o Relatório de Execução de 2008, a Estratégia de Segurança interna de 2010 e a Agenda Europeia para a Segurança proposta de Comissão em 2015, são vinculativos à ação dos

Estados da União, pelo que até à data não se identificou nenhum documento oficial onde o conceito esteja incluído. Não obstante na abordagem prática da União Europeia é possível identificar elementos de interpretação da Segurança Humana, no sentido que envolve tanto aspetos de desenvolvimento como de gestão de crises alicerçados nos princípios do conceito teórico.

Contudo, o facto de nenhum destes documentos apresentar um manual de instruções para implementar as medidas num quadro de Segurança Humana limita ainda mais a ação e o comprometimento da União em relação ao conceito. De forma a colmatar a falha, é apresentado a Solana, em 2004, um ano depois da EES, o Relatório de Barcelona, que mostrava como a União poderia aplicar a Segurança Humana. Três anos depois, é apresentado o Relatório de Madrid, que pretendia promover a Segurança Humana no âmbito da PESC, defendendo o modelo militar-civil da UE, que conjuga elementos de *soft power*, como a cooperação multilateral, com componentes de *hard power*, como o uso das forças militares. Apesar de nenhum destes relatórios foi oficialmente adotado pelos Estados-Membros e pelas instituições comunitárias, a UE consagrou esta abordagem holística. Não obstante, o modelo civil-militar ou *comprehensive approach*, nem sempre tem como objeto as pessoas, pelo contrário a Segurança Humana tem como ator principal o ser humano. Assim, esta abordagem só se enquadra no seio da Segurança Humana se servir como propósito a segurança dos indivíduos. De facto alcançar um sistema de segurança comum está dependente dos interesses dos Estados-Membros, e conseqüentemente também o compromisso da UE para com a Segurança Humana também se encontra refém das estratégias nacionais.

No que respeita à cooperação em matéria de asilo, assistiu-se a alterações do sistema político. Com a supressão das fronteiras internas tornou-se necessário reforçar as fronteiras externas e cooperar nas políticas de imigração e asilo. Mas para existir cooperação nestes domínios a UE foi obrigada a usar o método comunitário em detrimento do método intergovernamental, o modo de funcionamento do terceiro pilar, assistindo-se, assim, na revisão de Amesterdão de 1999, a uma “transpilarização” destes domínios do terceiro para o primeiro pilar.

Em 2009, com a entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, foram ainda reforçados os poderes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça. O Parlamento Europeu tem agora o poder de influenciar,

consideravelmente, a balança do poder entre as diferentes instituições da UE e o desenvolvimento futuro da política de asilo, ao passo que o Tribunal terá um aumento no número de recursos em matéria de asilo, tendo também oportunidade de moldar este domínio. Outra alteração que favoreceu o desenvolvimento nesta área foi a incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais.

Assim, a UE, através destas mudanças, apresentou a sua agenda para o desenvolvimento de políticas de migração e em matéria de asilo sob a forma de programas quinquenais que se concentram de maneira mais ampla no domínio da justiça, da segurança e da liberdade. Os programas quinquenais iniciaram-se em 1999 com o Programa de Tampere, seguido do Programa de Haia, em 2004, e o programa de Estocolmo de 2009.

Além disso, os Estados-Membros assinaram ainda o Regulamento de Dublin, que determina qual o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo nos termos da Convenção. O Regulamento estipula que o pedido é da responsabilidade do primeiro Estado-Membro onde o pedido foi feito. Facto que coloca estes Estados da fronteira externa sob uma pressão excessiva. A UE criou ainda o Regulamento Eurodac, que funciona como uma base de dados de impressões digitais dos requerentes de asilo de forma a auxiliar a aplicação do regulamento de Dublin.

Todavia, o sistema de Dublin não provou ser eficaz e mesmo as alterações feitas em 2013, não o tornaram mais digno e justo para com os refugiados e os Estados-Membros da fronteira externa, uma vez que não tiveram em conta as diferentes capacidades de cada Estado-Membro para receber e integrar pedidos de asilo e não toma em consideração os motivos que levam muitos requerentes de asilo a escolher um Estado-Membro em particular, em detrimento de outro (motivos que passam pela existência prévia de redes de contacto, maior facilidade do uso da língua local, maior quantidade de oportunidades de emprego, entre outros). Este facto origina segundos movimentos e leva, na maioria dos casos os refugiados, na maioria dos casos a viver na clandestinidade.

Os condicionalismos do SECA passam, assim, por fatores económicos, políticos e pressões geopolíticas, nomeadamente a crise económica, o surgimento de movimentos populistas que apontam a imigração como uma ameaça à segurança nacional; ascensão de uma série de partidos anti Europa e o sucesso da extrema-direita e os ataques terroristas de

Nova Iorque, Madrid, Londres e, mais recentemente, os ataques de Paris de janeiro e novembro de 2015.

É um facto que os fluxos de imigração ilegal e de refugiados que chegam à Europa através do Mediterrâneo e das fronteiras terrestres não são um desafio novo nem estático para a União Europeia, sendo que o desenvolvimento de várias interligações colocam novos dilemas para a União dos Vinte Oito. Tendo em conta que pelos menos entre 2011 e 2015 milhares de pessoas morreram a tentar alcançar o território europeu e considerando que o mundo enfrenta hoje a maior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial provam que o tradicional quadro legal é inadequado para lidar de forma satisfatória com a questão dos refugiados.

Urge-se, assim, uma clara necessidade de a União chegar a uma política comum de asilo, alicerçada na Segurança Humana para responder a estes desafios. Não obstante a proposta da Agenda Europeia da Migração apresentada pela Comissão em maio de 2015 consagra elementos claros de Segurança Humana, no sentido que prevê um mecanismo de distribuição de refugiados pelos Estados-Membros e defende uma abordagem civil-militar (salvar vidas e assegurar a proteção das fronteiras externas) para lidar com a crise. Contudo, esta proposta enfrenta vários desafios para a sua efetiva operacionalização: os Estados-Membros da UE não aplicarem a Diretiva 2013/33 sobre as condições de receção; e de o novo sistema de quotas continuar ancorado ao tão criticado Regulamento de Dublin. Assim, os Estados-Membros da UE devem reforçar a as suas capacidades de receção, impulsionar as suas capacidades administrativas e judiciais para lidar com a integração dos pedidos de asilo e abolir as regras injustas e insustentáveis de Dublin, substituindo-o por um novo e inovador modelo de solidariedade institucional.

Neste sentido, para responder a estes desafios e implementar esta Agenda inovadora e solidária, a Comissão deve fazer mais para construir a sua própria habilidade interna, de forma a assegurar que todos os Estados-Membros implementam as políticas de asilo da UE, nomeadamente as condições de receção. Também o Parlamento deve promover a aplicação de medidas que têm em conta as circunstâncias pessoais dos refugiados bem como as suas preferências.

Capítulo 3 – A Guerra Civil na Síria e os Desafios para a União Europeia

Vinte e cinco anos após a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, o processo de democratização global começou a estagnar, quando não a regredir. Mesmo se durante décadas uma vaga de democratização varreu o mundo, o problema é que o que acontece na prática nem sempre se ajusta às teorias. Em 2010, iniciou-se uma série de Revoltas Árabes na região do Médio Oriente, que apelavam para uma mudança democrática e a destituição dos regimes autoritários vigentes. Contudo, as esperanças iniciadas em 2011 com a revolução de Jasmim e as manifestações da Praça de Tahrir, depressa chegaram ao fim, e, em 2015, a Primavera Árabe apenas continua digna desse nome na Tunísia. O Egipto voltou à ditadura militar, agora maquilhada por eleições, a Síria afundou-se na guerra civil e a Líbia fragmentou-se num caos de milícias e senhores da guerra. O próprio modelo ocidental de democracia perde brilho, bastando recordar a crise no seio da União Europeia, que está a por em causa todo o projeto europeu. Qual será a ligação entre a Primavera Árabe e uma organização como o autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS¹³, sigla inglesa) que está a redesenhar o mapa do Médio Oriente com sangue? Estarão estes eventos relacionados? As sublevações democráticas da última década e os grupos terroristas são ambos produtos da atual desordem de um mundo multipolar, em que os antigos modelos de política externa tornaram-se obsoletos.

Neste capítulo pretende-se abordar a atual situação da Síria, sendo necessário recuar no tempo de forma a perceber a importância do país na região do Médio Oriente e as razões que estiveram por de trás da revolta primaveril de Damasco em 2011. Além disso, o avanço do Daesh para o território sírio acrescentou mais um peão neste “jogo de xadrez” geopolítico, que vai desde os 1000 grupos armados da oposição ao regime de Assad às forças do Daesh.

¹³ Em junho de 2014 a organização assumiu o nome “Estado Islâmico”. Contudo, nos últimos anos o grupo mudou de nome várias vezes. Inicialmente fazia parte da organização al-Tawhid al-Jihad, de Abu Mussab al-Zarqawi, e mais tarde tornou-se o Estado Islâmico do Iraque (EII, ou ISI na sigla inglesa), que acabou por se fundir com a Al-Qaeda do Iraque. Todavia, em 2010, o grupo recuperou a sua antiga designação de Estado Islâmico do Iraque. Em 2013, com a sua fusão com a Frente al-Nusra, um grupo jihadistas filiado à Al Qaeda, a organização adotou outra designação, passando a intitular-se Estado Islâmico do Iraque e do Levante (*al-Sham*), mais conhecida pelos acrónimos EIIL e EIIS (e pelos acrónimos ingleses ISIL ou ISIS). No Ocidente recomenda-se que se deve intitular Daesh, acrónimo de “Al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham”, uma vez que o grupo armado não é nem um Estado e nem é islâmico. Ao longo desta dissertação, será usado o acrónimo Daesh.

Também será aqui discutida a problemática dos refugiados sírios, tema central da investigação, abordando os números, as rotas e os seus destinos. Além disso, de forma a incluir o ator em estudo, a União Europeia, será feito ainda um balanço das relações entre a União e a Síria, bem como as repercussões e oportunidades do conflito para a organização.

3.1 – A Evolução da Política da Síria: da Independência à Dinastia Política Síria

3.1.1 – Ascensão do Partido Baath

As fronteiras da Síria são uma criação e construção negociada e acordada entre a Inglaterra e a França logo a seguir à Primeira Guerra Mundial, ou seja, tal como sucedeu no continente africano, é o fruto da divisão a régua e esquadro dos colonizadores europeus. Antes da ocupação europeia existia a “Grande Síria” designada como Bilad al-Sham (Terras do Norte). Esta zona, que compreendia o Líbano, Israel, Jordânia e Palestina, foi dividida pelas grandes potências europeias, que, através da constituição do chamado sistema de mandatos, controlaram e administraram toda a região (Kamrava 2005, 35). Contudo, a criação de uma Grande Síria acompanhou sempre a política da Síria numa visão alargada que pretendia a criação de uma única nação árabe (Kamrava 2005, 35). Esta ideia concedeu ao país uma posição de liderança política no mundo árabe.

Em 1946, com o fim da ocupação colonial no país, a Síria recuperou a sua autonomia, mas só em 1958 é que a construção de uma Grande Síria passa a ser uma realidade com a constituição da chamada República Árabe Unida, que só foi possível através do apoio egípcio e do seu líder Gamal Abdel Nasser (Bill e Springborg 1999, 158). Até então, a Síria era caracterizada por uma forte instabilidade e fragilidade política, agravada por uma possível tomada de poder de forças afetas aos norte-americanos como aos soviéticos devido ao clima de Guerra Fria instalado.

Contudo, a ideia de uma pátria árabe, que se estenderia do Nilo ao Tigre, depressa teve os seus dias contados, acabando por desaparecer em 1961 através de um golpe de Estado militar em Damasco (Bill e Springborg 1999, 158). Dois anos depois, dá-se um novo golpe

que impõe uma nova ideologia política, o chamado Pan-Arabismo, na altura protagonizado pelo Partido Baath.

O conceito de Pan-Arabismo não se baseia apenas numa ideologia confinada a um país, mas sim numa lógica internacional que une todos os Estados árabes. São diversas as características deste ideal nacional: pressupõe a criação de um único Estado árabe que se estenderia desde o Iraque até Marrocos; a separação definitiva do poder religioso e político; em termos socioeconómicos baseia-se no modelo Marxista com uma forte componente populista (Hinnebusch 2003, 6).

Apesar do domínio Baath ser efetivo desde 1961, em que vigorou uma república parlamentar na Síria, em 1963 uma outra facção Baath, liderada por Hafez al-Assad, ainda mais devota ao Pan-Arabismo tomou conta do poder, instaurando o sistema de partido único em damasco. Esta junta militar Baath, tal como grande parte dos países árabes, alimentou o seu apoio através da hostilidade contra Israel. Essa forte rivalidade é apontada como uma das razões para a eclosão da guerra Israelo-Árabe de 1967, conhecida pela Guerra dos Seis Dias (Bill e Springborg 2000, 226). A Síria saiu derrotada tendo perdido os estratégicos Montes Golã.

Hafez al-Assad governou o país durante 30 anos até à sua morte em 2000. Através dele, a Síria entrou oficialmente nas equações da Guerra Fria, aliando-se ao bloco soviético já que, nesta posição, o governo de Damasco encontrou proteção contra o seu inimigo número um, Israel, apoiado pelo outro lado da “cortina de ferro”. Contudo, o partido Baath consegue manter-se fortemente autónomo dos soviéticos, aproveitando apenas o seu apoio para promover os interesses nacionais. De referir, no entanto, que se inspirou na planificação soviética da economia, tal como a semelhança entre o partido único soviético e o partido Baath da Síria. Em 1973, Hafez al-Assad saiu mais uma vez derrotado da Guerra do Yom Kippur com Israel, mas desta vez recuperou parte dos Montes Golã (Hinnebusch 2003, 265).

Com Assad o nacionalismo pan-árabe passa a ser apenas uma fachada e uma alavanca para ser usada de forma a estabelecer alianças, nomeadamente com todas as forças que combatem Israel. Há muito que a ideia de criar uma única nação árabe não passou de um sonho, aliás a própria presença síria no Líbano é na realidade baseada na antiga ideia de constituir uma Grande Síria, onde o Líbano seria apenas uma província.

O governo de Hafez al-Assad baseia-se na instituição do partido Baath, que controla por completo a sociedade civil. Este controlo passa por exercer uma repressão política, imposição do culto da personalidade e técnicas de propaganda. Além disso, à sua longa liderança pode-se também evocar a astuta lógica política. Na chamada Segunda Guerra do Golfo, entre 1990 e 1991, Hafez al-Assad surpreendentemente alinou-se com a coligação liderada pelos EUA contra o Iraque (Bill e Springborg 1999, 296). Aliás, esta posição é demonstrativa do abandono definitivo da criação de um modelo político internacionalista pan-árabe por parte da Síria, uma vez que o Iraque constituía uma outra nação onde a liderança é controlada pelo partido Baath. Mas a posição contra Bagdad encontra-se justificada pelo fim da Guerra Fria e pela tentativa de acabar com o isolamento político e económico que a Síria sofria. Nesse mesmo ano, a Síria reconheceu, de facto, o Estado de Israel.

3.1.2 – Bashar Al-Assad e a Dinastia Política Síria

A questão da sucessão política no Médio Oriente é sempre um fator de instabilidade, nomeadamente quando se referem ao aparecimento de dinastia política em países totalmente laicos e sem qualquer monarquia. No caso da Síria, só houve um período monárquico, quando o Faiçal saiu do Iraque para assumir o poder em Damasco entre 1919 e 1920. Basicamente, esta sucessão de poder dá-se dentro da própria família, e a Síria é o primeiro exemplo de sucesso desta passagem de poder dinástica.

De facto o presidente Bashar Al-Assad parece ser o herdeiro da política do seu pai, no entanto, não se pode incorrer no erro de os comparar, até porque o filho é a favor de extensas reformas económicas na Síria, a difusão da internet e da reforma das instituições de ensino. Já no que diz respeito à liberdade de expressão os bloqueios permaneceram. Contudo, os avanços tecnológicos dos órgãos televisivos no Médio Oriente e o conseqüente aparecimento de novos canais restringiram fortemente o sucesso de qualquer censura.

Internamente, Bashar Al-Assad teve que lidar com as revoltas da minoria curda, em 2005, um dos efeitos da guerra do Iraque de 2003, uma vez que os curdos iraquianos impuseram um Estado no norte do Iraque, influenciando os países vizinhos onde esta minoria está presente a fazer o mesmo, como foi o caso da Síria. Mas houve outras conseqüências para

a Síria proporcionadas pelo conflito no Iraque: o aparecimento de facções radicais muçulmanas a operar no território.

No que diz respeito às relações internacionais, a dinâmica criada no pós-11 de setembro impôs pesadas sanções ao país. Se inicialmente existiu uma aproximação em relação aos EUA na luta contra o fundamentalismo islâmico e a Al-Qaeda, depressa foi relegada para o afastamento devido à posição síria em relação ao Líbano e ao seu apoio ao movimento Hezbollah. Aliás, a posição em relação ao Líbano continua a condicionar qualquer abertura.

Contudo, o crescente isolamento internacional só veio aumentar a ligação com o Líbano e o apoio ao Hezbollah, bem como veio estabelecer um acordo de cooperação e defesa com o Irão, inserindo, desta forma, a Síria no chamado “Eixo do Mal”¹⁴. Esta aproximação resultou em pesadas sanções aplicadas pelos EUA, baseadas na alegada posse de armas de destruição maciça por parte da Síria. Além disso, os assassinatos de figuras políticas e públicas libanesas, perpetuados pelo regime sírio, bem como o posterior conflito entre Israel e o Líbano, em 2006, com o país a apoiar logística e militarmente o Hezbollah, veio pior a situação do país, condenando a um profundo isolamento.

3.2 – Assad e a União Europeia

3.2.1 – Parceria Euro-Mediterrânea: Declaração de Barcelona

Na Conferência de Barcelona de 27 e 28 de novembro de 1995, foi criada a Parceria Euro-Mediterrânea (PEM) entre os então quinze Estados membros da União Europeia e os doze do Mediterrâneo¹⁵. O Processo de Barcelona constitui o primeiro grande passo da dimensão institucional da PEM no pós-Guerra Fria, que visava assegurar uma cooperação política e o reforço da cooperação em matéria de segurança, focando-se numa dimensão multilateral capaz de complementar a dimensão bilateral das relações euro-Mediterrâneas (Declaração de Barcelona 1995). Do acordo assinado é possível destacar três objetivos

¹⁴ Nem um ano após o 11 de setembro de 2001, George W. Bush, presidente dos Estados Unidos, na sua guerra contra o terrorismo, nomeou três países como ameaças - o Irão, o Iraque e a Coreia do Norte. Países que, segundo o Presidente, com os seus “aliados terroristas”, constituem um “eixo do mal”.

¹⁵ Países da PEM: Argélia, Autoridade Palestiniana, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Síria e Tunísia.

fundamentais: 1) Parceria política e de segurança; 2) Parceria Económica e Financeira e a criação de uma área de prosperidade partilhada; 3) Parceria em assuntos sociais, culturais e humanos (Declaração de Barcelona, 1995).

Todavia, a UE foi completamente incapaz de evitar a escalada de instabilidade na região, nomeadamente no que ao conflito Israelo-Palestiniano diz respeito, bem como de garantir a aplicação do Direito Internacional e dos direitos humanos (Aliboni e Ammor 2009, 13). Já no que respeita à segunda componente da Declaração a União pretendia que o aumento da integração económica, à semelhança do que aconteceu com o Processo de Construção Europeu, poderia gerar uma mudança política na região, promovendo, nomeadamente o processo de democratização (Aliboni e Ammor 2009, 14). Contudo, a cooperação económica fracassou, bem como o volume de comércio entre a UE e os seus parceiros do Mediterrâneo manteve-se reduzido (Youngs 2006, 90; Aliboni e Ammor 2009, 17).

Se estes dois últimos domínios fracassaram nos seus objetivos, o terceiro pilar da Declaração de Barcelona também não foi exceção. O envolvimento da União nas questões dos direitos humanos, Estado de Direito e democracia evidencia o seu desejo de aproximar as duas margens do Mediterrâneo. Porém, esta abordagem normativa viu no apoio dado pela UE a regimes autoritários a sua grande limitação (Youngs 2006, 91). Aliás, a cooperação com regimes autocráticos de pouco tem de democrático, mas esta foi vista como necessária para promover o processo de paz no Médio Oriente e o processo de controlo de armas (Youngs 2006, 97). Além da parca promoção dos direitos humanos e de uma mudança democrática, a realização de acordos bilaterais tornou a ação da UE pouco consistente e igualitária. Além disso, essa ajuda e acordos bilaterais feitos pelos Estados-Membros resultou na venda de armas para esses territórios (Youngs 2006, 98).

Desde a sua criação que a PEM não tem surtido grandes efeitos, nomeadamente no que toca à promoção da democracia. Se alguns sucessos foram registados, como o aumento do diálogo intercultural e o intercâmbio de jovens entre as duas margens do Mediterrâneo, as transformações verificadas no campo da democracia foram fracas ou praticamente inexistentes, permitindo o domínio de regimes autoritários na Argélia, Tunísia ou na Síria (Aliboni e Ammor 2009, 14).

Apesar de não ter tido um grande impacto, a PEM começou a forçar a região a adotar um novo discurso na reforma política. De facto, o pós-11 de setembro trouxe o reforço direto da abordagem da segurança e de novas iniciativas na área da reforma política. Contudo, os objetivos do processo de Barcelona fracassaram devido à incapacidade da UE em levar os parceiros da orla sul do mediterrâneo a acreditar que o estabelecimento de uma segurança comum poderia significar um futuro próspero para a região (Aliboni e Ammor 2009, 24).

De facto, a cooperação da UE com regimes autoritários vigentes na região do Mediterrâneo na última década do século XX é reveladora do desejo da União em manter o *status quo* na região. Esta posição contradiz a democratização progressiva dos Estados da parceria estipulada na Declaração de Barcelona. A introdução da “Política Europeia de Vizinhança”, em 2005, e a tentativa de relançamento do Processo de Barcelona, sob iniciativa do Presidente da República Francesa, Nicolas Sarkozy, tentariam colmatar as diversas lacunas e relançar o que viria a ficar praticamente estagnado durante aproximadamente dez anos (Aliboni e Ammor 2009, 24).

3.2.1 – A dimensão Mediterrânica da Política Europeia de Vizinhança

Em 2003 surgiram as bases do que em 2004, aquando do alargamento da União Europeia a 25, se viria a chamar “Política Europeia de Vizinhança” (PEV). Este novo enquadramento teve o propósito de permitir um relacionamento mais profundo entre a União Europeia e os países vizinhos a leste¹⁶ e a sul, na orla do Mediterrâneo.

Não obstante a ideia do Reino Unido seria a de alargar a intervenção da UE à Bielorrússia, à Moldávia e à Ucrânia, deixando de lado os países do sudeste Europeu. Deste modo, o governo britânico não pretendia uma política de vizinhança que interferisse com o quadro institucional da Declaração de Barcelona e que os Estados do Cáucaso estivessem incluídos nesta política. Porém, no Conselho Europeu de Copenhaga de dezembro de 2002, determinou-se que, como forma de relançar o Processo de Barcelona, os países do sul do Mediterrâneo seriam incluídos, tal como os Estados do Cáucaso seriam igualmente incluídos na política de vizinhança.

¹⁶Parceria Oriental: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. Parceria Mediterrânica: Argélia, Autoridade Palestiniana, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Síria e Tunísia.

Assim, a PEV tem como objetivos a criação de uma “zona alargada de estabilidade, segurança e prosperidade, na qual se estabeleça uma relação de paz e cooperação entre a UE e os seus vizinhos”. Na perspetiva da UE, apoiar o desenvolvimento político e económico dos seus vizinhos constitui a melhor forma de garantir a paz, a segurança e a prosperidade a longo prazo” (Comissão Europeia, 2006).

De facto as questões securitárias encontram-se no cerne da estratégia: conflitos na região de vizinhança estão indubitavelmente associados a movimentos migratórios ilegais massivos, problemas de criminalidade, nomeadamente tráfico de armas e transposição da atividade de organizações criminosas para o espaço da União Europeia. Assim, a PEV nasce como uma importante resposta da Comissão Europeia ao desejo dos Estados-Membros de criar um *background* estratégico na região. Este apelo foi reiterado na Estratégia Europeia de Segurança de 2003, que referia que a União deveria:

(...) desenvolver relações especiais com os países vizinhos, com o objetivo de promover um anel de países bem governados a leste da União Europeia e nas fronteiras do Mediterrâneo, com quem podemos usufruir de relações próximas e cooperativas (EES 2003).

A PEV vai ao encontro de “expectativas, esperanças e receios dos cidadãos em relação aos desafios e ameaças resultantes da pobreza, insegurança, pressões migratórias e carência de recursos que caracterizam a sua vizinhança comum” (Comissão Europeia, 2006), surgindo assim como uma solução passível de resolver alguns problemas que apesar de se situarem além-fronteiras, afetam a estabilidade económica, social e securitária da União Europeia. A PEV tem como objetivo criar um “*ring of friends*” à volta da UE, onde reine o diálogo, a cooperação, e onde decorram reformas a nível político, económico, social. Assim, a PEV é um conjunto de políticas pensadas para países “a quem não será oferecida a possibilidade de adesão à UE, mas que alinham em políticas com a União em troca de assistência política e financeira” (Kuus, 2011). A gestão da migração e das fronteiras é um dos pontos fulcrais da PEV, isto porque a União Europeia é um destino atrativo e a migração descontrolada pode originar graves problemas sociais, de segurança e mesmo económicos. Aliás, os Planos de Ação, que surgem com a PEV, refletem muito do interesse próprio da UE, nomeadamente no que toca às Políticas de Migração e Asilo da União.

3.2.3 – A Síria e a Parceria Euro-Mediterrânea

A Síria é um claro caso de divisão entre uma Europa proactiva em alcançar um acordo positivo e uma política norte-americana de ameaça e coerção. No rescaldo do 11 de setembro nem os EUA nem a UE revelaram um interesse significativo na promoção democrática da Síria. No entanto, a União apelou à urgência de concluir um acordo de associação com o país (Youngs 2006, 129).

As divergências transatlânticas emergiram quando os EUA tentaram ofuscar a Síria, em 2004. Bashar relutante em fazer ligações com o Hamas e a *Jihad* Islâmica, acelerou os seus esforços para desenvolver a sua capacidade de armas químicas, de forma a desafiar a presença norte-americana no Iraque, e facilitou ainda o movimento de jihadistas na fronteira entre o Iraque e a Síria. Estas tomadas de posições iniciaram assim um novo e penoso ciclo de sanções económicas ao país.

Claro que a evolução da política dos EUA condicionou a estratégia europeia no país. As pressões dos EUA para a União não assinar o acordo de associação aumentaram a determinação de alguns Estados-Membros para fazer precisamente o contrário.

Damasco adotou uma posição tolerante nas suas negociações com a UE, incluindo com o processo de democratização. As negociações foram concluídas em dezembro de 2003, mas o acordo foi adiado devido à cláusula de não-proliferação de armas de destruição maciça. A inflexão de Bashar em relação às armas químicas levou a que o Reino Unido impedisse a assinatura do acordo e a ele juntou-se a Alemanha, Dinamarca e Holanda. Outros Estados-Membros foram flexíveis em relação às armas de destruição maciça, citando a prioridade de estabelecer primeiro um acordo formal com a Síria. Além disso, muitos acusaram o Reino Unido de alinhar com a abordagem dos EUA (Youngs 2006, 130). No entanto, em setembro de 2004, Bashar cedeu e assinou a cláusula de não-proliferação.

A perspectiva Síria na política de compromisso com a UE era complexa e muitas vezes difícil de decifrar. Por um lado, Bashar recebeu de braços abertos um foco Europeu em democracia e direitos humanos como meio de fortalecer a sua mão contra o regime de linha conservadora herdada do seu pai e, por outro lado, a parceria com a UE foi seguida como uma estratégia clara de contrabalançar a forte pressão dos EUA para uma mudança política.

Com o início da guerra civil na Síria e a revolta árabe, a UE decidiu suspender, em maio de 2011, o acordo de associação e os programas de cooperação ao abrigo do PEM, cancelando ainda qualquer ajuda e assistência técnica ao país. Todavia, este tipo de guerras são cruéis, em que não são respeitadas quaisquer regras e que visam deliberadamente a população civil nas suas componentes mais vulneráveis: mulheres, crianças, idosos. E é neste contexto de horrores e sofrimento que surge o fenómeno do êxodo de populações em massa obrigadas a abandonar as suas casas para fugir a guerras e perseguições, acabando por viver nestas condições durante anos, sem verdadeiras perspetivas de regressar à normalidade.

Neste contexto, em 2014 foi prestada ajuda humanitária de importância vital à Síria (41 milhões de euros) através do IPEV, a fim de ajudar os cidadãos cercados da Síria. Esta verba serviu para apoiar ações nos domínios da saúde, educação, apoio aos meios de subsistência e ao reforço das capacidades da sociedade civil (Comissão Europeia 2015). Foi igualmente concedido apoio aos países vizinhos, nomeadamente à Jordânia e ao Líbano, a fim de os ajudar a enfrentar as consequências da crise. Na Jordânia, a ajuda é utilizada principalmente para cobrir os custos ligados aos serviços de educação das crianças sírias refugiadas. No Líbano, é usada para fazer face às pressões sobre as infraestruturas do país, incluindo as escolas, os cuidados de saúde primários e o tratamento das águas residuais. Além disso, foram desbloqueados 20 milhões de euros para criar o Fundo Fiduciário Regional da União Europeia em resposta à crise síria (Fundo Madad), que contou com um montante adicional de três milhões de euros atribuídos pela Itália, na qualidade de parceiro inicial do cofinanciamento.

O conflito na Síria avança para o seu quinto ano de existência e permanece como a maior crise humanitária e de segurança do mundo. No total, a União desbloqueou mais de três mil milhões de euros para dar assistência aos que dela necessitam.

3.3 – Da Revolta Árabe à Guerra Civil na Síria

3.3.1 – A Revolta de Damasco

Os contornos e a natureza exata da chamada Primavera Árabe só serão compreendidos com o passar do tempo, isto é, com a estabilização e posterior consolidação dos processos de transição. Até lá, retirar conclusões é bastante complexo devido a volatilidade dos acontecimentos. Por isso, antes de tentar elaborar uma interpretação definitiva dos acontecimentos importa detetar o que esteve na sua origem.

Por mais de uma década, o paradigma da resiliência autoritária dominou os estudos sobre o mundo árabe, quase que substituiu o paradigma de democratização que se destacou na década de 80. Este debate sobre a melhor forma de explicar e interpretar a política do mundo árabe tem de ser repensado e revisto à luz das revoltas ocorridas desde 2010. Pace e Cavatorta (2012, 125 – 126) avançam algumas questões teóricas, fornecendo uma visão mais profunda das estruturas socioeconómicas e políticas e os novos atores que levaram às revoltas. Assim, os autores afirmam que deve existir um “intercâmbio” entre o paradigma da resiliência autoritária e da democratização, uma vez que ambos os modelos teóricos ainda são uteis, devendo, no entanto, ser revisto uma vez que não se pretende dar ênfase ao papel do Estado, às elites e aos atores políticos tradicionais, mas sim dar relevância às mobilizações sociais desestruturadas e atores políticos e da sociedade civil não tradicionais (Aarts e Cavatorta 2012, *apud* Pace e Cavatorta 2012, 127).

A queda de Mubarak, Ben Ali, Saleh e Khadafi lançou algumas dúvidas sobre a validade do paradigma da resiliência autoritária e os mecanismos através dos quais as elites dominantes são capazes de reconfigurar o poder autoritário, adotando reformas políticas e económicas. Contudo, estas medidas têm como verdadeira intenção reconfigurar o poder autoritário em vez de tornar o sistema político mais livre e fomentar uma maior justiça social, pelo que acabaram por ter efeitos indesejáveis e consequências inesperadas: semearam a queda desses mesmos regimes. Assim, os protestos árabes, que começaram em dezembro de 2010, tiveram como principal impulsionador motivos económicos, bem como motivos políticos, que permaneceram ocultos por muito tempo e que levaram tantos jovens a reprimir

os seus receios dos regimes ditatoriais, saindo à rua para exigir justiça social, dignidade e liberdade real.

Porém, deve-se ter em conta o papel dos atores, redes e fenómenos sociais (esquecidos devido à rigidez do debate teórico entre democratização e resiliência autoritária), que se tornaram fundamentais para o “despertar árabe”. Atenção especial é dada aos atores que se organizaram através das redes sociais e que, posteriormente, deram início às revoltas, ocupando as principais praças públicas. Assim, os fenómenos sociais que pareciam de pouca importância têm-se revelado elementares.

A evolução da Primavera Árabe estava a ser comparada com as revoluções de 1989 na Europa de Leste e Central, levando alguns comentadores a argumentar que as revoltas árabes poderiam ter o mesmo desfecho, ou seja, culminar no estabelecimento de formas democráticas (Kaldor 2011, *apud* Pace e Cavatorta 2012, 129). Esse entusiasmo recém-descoberto para a democratização é certamente legítimo, pois coincide com as grandes esperanças dos revolucionários árabes e também porque as mudanças que ocorrem aparentemente confirmam a “inevitabilidade” da democracia (Fukuyama 1993, *apud* Pace e Cavatorta 2012, 129).

Contudo, estas previsões são exageradas. Desde logo, as próprias revoluções no Leste Europeu não tiveram todas como efeito a formação e consagração de regimes democráticos robustos. Bem pelo contrário, em alguns países do Leste Europeu, como a Rússia, a Bielorrússia e a Ucrânia, aquilo a que se assistiu foi à substituição de uma forma de autoritarismo por outra (Zgurić 2012, 418). Além disso, o contexto da democratização é diferente na região do Médio Oriente pelo que qualquer paralelo com a recente história do Leste Europeu também surge como bastante forçada. Um modelo mais adequado para estabelecer uma possível comparação seria provavelmente a América Latina que, antes da sua democratização era muito semelhante à região do Médio Oriente (pese embora diferente na questão religiosa): ditadores de longa data, um legado pós-colonial, o papel significativo dos militares na política e na sociedade, a existência do capitalismo orientado para o mercado e uma sociedade civil oprimida (Zgurić 2012, 418).

O choque provocado pela Primavera Árabe resulta da rapidez com que os protestos se alastraram da Tunísia aos demais países árabes. Mas, essencialmente, radica na negação de

algo que, até então, era visto como uma verdade absoluta: a estabilidade oferecida pelos autoritarismos árabes.

Existe uma corrente de opinião sobre as especificidades dos regimes do Médio Oriente e do Magreb, de dimensão significativa nos meios académicos (Diamond 2010; Lakoff 2004) e mediáticos ocidentais, como já foi referido, segundo a qual os povos árabes, em virtude da sua cultura e, em particular, da religião, são intrinsecamente submissos ao poder autoritário. Assim, e de acordo com esta lógica, existem apenas duas alternativas no que respeita à natureza dos regimes daquela região: ou um regime autoritário de matriz laica ou então um regime teocrático fundado nos preceitos do Islão.

Esta corrente de opinião, segundo a qual a democracia era impossível nos países árabes em virtude da sua cultura e religião, conhecida como “exceção árabe”, levou a que a maioria dos estudos e investigações sobre a região partissem do fracasso da democracia nestes Estados e na apresentação de soluções para o problema. Contudo, dois autores, Holger Albrecht e Oliver Schlumberger (2004, 374), realizaram um estudo onde entenderam que antes de apresentar a receita para solucionar o problema era imprescindível analisar e estudar a vitória dos autoritarismos.

Os autores avançam dois grandes eixos para explicarem a longevidade das ditaduras árabes: oscilação entre liberalizações políticas controladas e a inversão dessas mesmas aberturas políticas a mudança no seio dos próprios regimes. Em relação ao primeiro os regimes maquilhavam-se com eleições multipartidárias, redução das limitações impostas à comunicação social ou aumento das liberdades individuais de forma a legitimar a sua soberania. Com estas medidas, os regimes pretendiam desacreditar qualquer oposição que se revelasse contra o *status quo*.

No que respeita ao segundo eixo os autores identificam cinco áreas onde a mudança ocorre dentro dos regimes, contribuindo para a sua sobrevivência: legitimação; elites; construção institucional; cooptação; e as reações dos regimes a influências externas. Assim, com este estudo de Albrecht e Schlumberger percebe-se que a cultura ou a religião não são determinantes para a durabilidade dos autoritarismos árabes e que estes não são atores imutáveis. Além disso, desacredita as teses sobre a “exceção árabe” – também reforçado pela

natureza da maioria dos protestos populares. Se a cultura e a religião não foram determinantes no passado não é obrigatório que passem a sê-lo no presente e no futuro.

Independentemente do seu resultado, a Primavera Árabe pode ser considerada um acontecimento com importância para a região do Médio Oriente. Desde o seu aparecimento, em 2010, tem sido entendida como um processo de mudança política no Médio Oriente. Embora cada revolta possua um carácter nacional distinto, a população do mundo árabe partilha frustrações comuns, que estão na raiz dos protestos.

A Primavera Árabe começou na Tunísia, com a fuga do ditador Ben Ali e, depois, passou para o Egipto, onde manifestações colossais derrubaram facilmente um ditador que parecia eterno: Hosni Mubarak, protegido pelo exército que, durante 30 anos, conduziu com mão de ferro o destino do país. O uso das redes sociais (como o Facebook ou o Twitter) foi a arma usada pelos manifestantes para sensibilizar a opinião pública internacional.

Depois do Egipto seguiu-se a Líbia, que sofreu a intervenção da NATO e dos Estados Unidos em 2011. Desde o assassinato de Khadafi, a Líbia tornou-se num Estado em desagregação, com lutas entre as diferentes tribos. No Magrebe, o presidente Bouteflika, conseguiu manter o equilíbrio político, sem que as manifestações produzissem grandes mudanças. Em Marrocos, as manifestações políticas foram pacíficas e conduziram a algumas reformas importantes. O mesmo sucedeu com a Jordânia, o Kuwait e o Iémen, contudo, com mais dificuldades (Anderson 2011).

A Síria, em plena guerra civil, devido à intransigência do ditador Bashar al-Assad só tem subsistido graças ao veto na ONU imposto pela China e pela Rússia. Esta que é considerada a maior crise humanitária do mundo. O desacordo com o projeto de resolução de árabes e ocidentais sobre a situação humanitária na Síria criou um entrave à ação internacional.

Uma das consequências da Primavera Árabe é a mudança da visão do resto do mundo sobre a região. Enquanto no período anterior à Primavera, os acontecimentos no Médio Oriente eram relatados com uma conotação negativa (povos fanáticos, fundamentalistas), depois das manifestações o “ser árabe tornou-se numa coisa boa” (Al-Anani 2012, 7-8). Este facto pode ser logo observado pela forma como os media ocidentais passam então a falar da região: de um modo mais amplo e com um cunho mais otimista.

Além disso, esta transformação de visão ainda está condicionada pelo desfecho da Primavera Árabe. Até agora nada foi resolvido nos países onde ocorreram as revoltas, nem mesmo na Tunísia ou no Egípto, onde os ditadores foram derrubados. Estas transformações de regimes podem estar seriamente comprometidas com a ascensão de partidos fundamentalistas e a sua vitória, fundamentando, por outro lado, os argumentos dos partidários da “exceção árabe” (Al-Anani 2012, 7-8).

Contudo, as tradições democráticas no Médio Oriente são escassas e nunca foram bem-sucedidas. Além disso, qualquer tentativa de democratização foi historicamente bastante prejudicada pela ação das potências europeias, como se verificou no caso da exaltação constitucional sustentada na Tunísia e no Egípto no final de 1870 e no estabelecimento de uma Constituição do Império Otomano em 1876 (Al-Anani 2012, 7-8). O padrão de apoio ocidental aos regimes autoritários na região não é pois de maneira alguma novo.

Percebe-se, deste modo, que os países da região do Médio Oriente, onde se iniciaram as revoltas, têm um longo caminho pela frente para se desfazerem desta herança de repressão política e estagnação social e económica e iniciar o processo com vista à democracia, ao Estado de Direito, à justiça social e à dignidade humana, estes que foram os apelos dos povos árabes durante “o seu despertar”.

Apesar de o mundo árabe estar ainda longe da democratização é fundamental olhar para a Primavera Árabe com o respeito que ela merece, uma vez que pela primeira vez em décadas os povos árabes revoltaram-se pela liberdade, justiça social e dignidade.

Contudo, devido à complexidade dos Estados árabes, deve-se atender ao facto de que aqueles sentiram os efeitos da revolta de forma muito diferente. Na Tunísia e no Egípto, Ben Ali e Hosni Mubarak caíram às mãos de protestos maioritariamente pacíficos, enquanto na Líbia Khadafi teve que ser deposto pela força e com o auxílio de uma intervenção militar estrangeira sob a égide da NATO. Pelo contrário, foi uma ação militar estrangeira, liderada pela Arábia Saudita, que assegurou a manutenção do regime no Bahrein.

Assim, as particularidades de cada Estado condicionam qualquer evolução política, uma vez que não existem dois casos iguais. Desta forma, não é possível considerar que exista uma única Primavera Árabe, transversal a todos os Estados onde ela ocorreu. Contudo, não

deixa de ser correto adotar uma abordagem minimalista em que o conceito apenas represente o efeito dos protestos populares.

Esta análise permite identificar aspetos locais determinantes para a manutenção dos regimes autoritários e que irão influenciar o curso dos acontecimentos após a queda dos regimes. Além destas particularidades locais, a ação externa não pode ser deixada de parte. Se atores externos, como a UE ou os Estados Unidos, estiveram por detrás da estabilidade dos regimes depostos ou sob contestação, desempenharão, irrevogavelmente, um papel nos processos de transição.

3.3.2 – *Da Primavera Árabe à Guerra Civil na Síria*

Os observadores, com o eclodir das revoltas no mundo árabe, acreditavam que a Síria era uma “exceção” e assumiram que o regime iria sobreviver. De facto os analistas foram quase unânimes em proclamar que o regime beneficiava de vantagens que o protegiam deste tipo de crises. A sua posição geográfica tal como a gestão dos diferentes portfólios a nível regional e internacional deu-lhe uma vantagem (Kawakibi 2013, 2). Contudo, o claro descontentamento interno levou a melhor e o medo, que tinha tomado conta da sociedade síria, mudou de lado.

Os movimentos de protesto, iniciados em fevereiro de 2011, eram, inicialmente, de menor escala. Os jovens expressaram a sua raiva com manifestações pacíficas, demonstrando as suas frustrações perante o antigo regime: exibiam cartazes e entoavam a sua revolta com vários *slogans*. Estes protestos foram rapidamente reprimidos pelo regime, mas depressa se alastraram a grande parte do país (Kawakibi 2013, 2).

Com esta situação a oposição exigiu ao regime que assumisse as suas responsabilidades e adotasse uma posição audaciosa com respeito pela questão da transição democrática, que deveria ser feita através da via do diálogo nacional. Para tornar isto possível, a Declaração de Damasco¹⁷ exigiu a libertação dos presos políticos, a revogação das leis de

¹⁷ Esta aliança da oposição foi formada em 2005 sob o nome de “The Damascus Declaration for Democratic Change” e tinha como objetivo promover mudanças através do diálogo. Com o eclodir da revolta árabe, em 2011, o regime sírio acabou por fechar o pouco espaço para o debate nacional que tinha sobrevivido até então.

emergência e o respeito pelos direitos de liberdade de expressão e associação. A resposta do regime foi rápida e violenta com graves violações dos direitos humanos (Kawakibi 2013, 3).

Apesar dos esforços pacíficos, a Primavera Árabe não derrubou o regime de Assad. Após um ano e meio da revolta árabe, que originaram 31 mil mortos, maioria civis, mais de 320 mil refugiados (UNHCR 2012), tornou-se consensual que o que está a acontecer na Síria se encaixa na definição de guerra civil definida por Doyle e Sambanis¹⁸ (2000; 2006).

Bashar al-Assad tem-se revelado um assassino mais frio e cruel que Kadhafi e muito mais eficaz. Até porque, ao contrário do falecido coronel, dispõe de apoios externos de peso, políticos (China) e militares (Rússia). O apoio regional do Irão, do Hezbollah no Líbano e a simpatia do Iraque também jogam a seu favor. Para além de que tem conseguido manipular os ódios e desconfianças entre o mosaico de seguidores de credos religiosos característico do país. Contudo, o problema de Assad passou a ser controlar as forças que tinha libertado. As divergências entre as diferentes minorias étnicas quebraram a coesão nacional, mergulhando o país num sectarismo sem precedentes. Além disso, a excessiva repressão em vez de intimidar gerou mais opositores e guerrilheiros para derrubar o regime (Pinto 2015).

Em 2012, antes de outras forças, como o Daesh¹⁹ (será abordado mais à frente) entrarem na equação da guerra civil síria, o mundo receava o alastramento do conflito à escala regional, sendo este um dos motivos na base das justificações para a não intervenção internacional. Além disso, o fracasso dos instrumentos à disposição da estrutura das Nações Unidas e da Liga Árabe para responder de forma decisiva a esta crise humanitária crítica, o parco contributo explícito da missão da NATO para a transição de regime na Líbia e o prenúncio do transbordo da guerra civil síria à Turquia, colocam complexos constrangimentos à forma como se interpretam as vantagens e desvantagens de uma intervenção militar neste difícil cenário geopolítico (Murray 2012).

¹⁸ Existem dificuldades significativas na definição do conceito de guerra civil, bem como na determinação das diferenças entre guerra, guerra civil e conflito civil, tanto dentro de cada domínio da investigação e no campo de pesquisa interdisciplinar como um todo. Os autores definem uma guerra civil como um conflito armado que abrange os seguintes critérios: a) a guerra causou mais de mil mortes em batalha; b) a guerra representou um desafio à soberania de um Estado reconhecido internacionalmente; c) a guerra ocorreu dentro do limite reconhecido de um Estado; d) a guerra envolveu o Estado como uma das partes do conflito; e) os rebeldes foram capazes de montar uma oposição militar organizado para o Estado e para infligir baixas significativas sobre o Estado.

¹⁹ Este tema será abordado mais à frente pelo autor.

A questão é que para o combater, europeus e norte-americanos, que temem as consequências de uma intervenção armada internacional, delegam as operações em radicais sunitas e financiadores da Arábia Saudita e do Qatar, criando o risco agravado de novas “Al-Qaeda e Bin Ladens”.

A guerra civil síria – caracterizada como uma guerra sectária – pode ser considerada pela comunidade internacional como uma criação sua, tendo em conta o seu “antigo apoio” ao regime autocrático. A opção que tem dominado o debate político perante a pressão internacional face ao regime de Assad, sendo que este tem sido levado a não ceder a essa coerção pelos seus aliados (Rússia, Irão e Hezbollah), é a de manter o regime e derrotar a oposição síria (International Crisis Group 2013, i).

No entanto, este caminho não tem produzido uma saída credível. Se o objetivo for acabar com esta guerra a escolha está entre a intervenção militar do ocidente – com riscos e incertezas já aqui referidas – para equilibrar a balança, a aceitação da vitória do regime com o preço moral e político que carrega ou uma solução diplomática conduzida pelos EUA e pela Rússia. A última é a melhor escolha, mas é uma opção utópica, em que o regime e a oposição devem estabelecer um acordo de partilha de poder, liderada respetivamente pelo Irão e Arábia Saudita. Uma quarta opção seria os aliados darem a ambos os lados sobrevivência, mas não predominância, o que poderia, no entanto, perpetuar numa “*proxy*” guerra com os sírios a serem as principais vítimas (International Crisis Group 2013, i).

Para se chegar ao acordo diplomático é necessário ter em conta certas questões: que tipo de solução de poder partilhado pode proteger os interesses divergentes da oposição e do regime? Que tipo de Estado pode emergir através de um processo político e ser a fundação de uma solução? Como podem existir mudanças institucionais para esta visão de forma a ganhar substância? Será que é um caminho que serve para salvaguardar os interesses dos atores regionais rivais?

A guerra síria tornou-se metastática, uma espécie de cancro, que envolve a região e outros atores internacionais, dando à crise uma extensão transnacional. A oposição resulta de uma coligação sunita, em que vários grupos têm desempenhado um papel (International Crisis Group 2013, ii). O campo pró-regime junta o Irão, Hezbollah e iraquianos sunitas, sendo que

uma fusão militar entre o Irão, Hezbollah e Síria poderá mudar a postura de Israel (International Crisis Group 2013, iii).

A verdade é que o reconhecimento e aceitação da vitória do regime não resolveria o grande mal sírio, mas pelo menos iria diminuir as vítimas mortais e o esforço dos apoiantes internacionais. Contudo, os sírios não estão dispostos a aceitar essa opção depois de tudo o que sofreram e enfrentaram. Além disso, existe o risco, no pior dos cenários, de o regime se vingar dos opositores, pondo em causa os direitos humanos e o regresso dos refugiados (International Crisis Group 2013, 36).

Atualmente, na Síria existem 1000 grupos armados da oposição, constituindo cerca de 100 mil combatentes. Além disso, existem ainda mais de 30 grupos rebeldes diferentes. Nas três frentes rebeldes sírias duas são islâmicas (Exército Livre da Síria, Frente de Libertação Síria e Frente Islâmica Síria, Daesh) e em nove grupos de combate sírios sete a oito também são islâmicos.

O atual Exército Livre da Síria (ou Governo sombra) é composto por oficiais que desertaram das camadas das forças armadas sírias. A designação de Governo Sombra é atribuída à oposição uma vez que se o governo de Assad cair a comunidade internacional poderá reconhecer legitimamente o Exército Livre como próximo governo (Baleizão 2015).

Contudo, no seio da oposição existem muitas vulnerabilidades, nomeadamente a inexistência de coesão e falta de união entre os diferentes grupos, levando, a que na prática, cada grupo lute pelos seus próprios interesses e objetivos.

O Exército Livre Sírio está dotado de um braço militar e político, uma vez que foi criado por oficiais militares que desertaram do atual regime. Contem moderados muçulmanos seculares e extremistas islâmicos. Este movimento é reconhecido e apoiado internacionalmente por grande parte do Ocidente e pela Liga Árabe, sendo aliás o interlocutor sobre a situação no país para ambas as partes. Além disso, é reconhecido como o “representante legítimo do povo sírio” pelo conselho de cooperação (Rodrigues 2015).

O conflito sírio quase que faz lembrar os conflitos da época pré-moderna, em que os intervenientes não eram Estados soberanos, mas senhores da guerra, terroristas e mercenários, cujo fim último era a conquista do poder para explorar povos e recursos naturais. Da Nigéria à

Líbia, do Shael ao Afeganistão, a população civil é a primeira vítima destas novas guerras. Desde 2009 quatro mil pessoas, principalmente civis, morreram na Nigéria em consequência dos confrontos entre Boko Haram e o Exército nigeriano (Amnistia Internacional 2015, 3). A ONU revelou que, desde abril, já morreram 1129 civis, no conflito que opõe os separatistas pró-russos e o Exército nacional ucraniano, número que segundo vários observadores está largamente subestimado.

Uma nova particularidade destas guerras é potenciada pelo fator tecnológico. Hoje, já não se vence uma guerra com trincheiras e campos de batalha. A Convenção de Genebra e o respeito pelo Direito Internacional Humanitário estão falidos, isto é, tendo em conta que o Direito Internacional Humanitário e a sua Convenção de Genebra aglutinam o conjunto de normas jurídicas de origem consuetudinárias que têm como objetivo limitar o uso da força nos conflitos armados, protegendo os civis que não estão envolvidos nas partes em conflito, os atuais conflitos não respeitam este direito se se atender ao número de vítimas civis que originam. Os crimes de guerra, os genocídios, as limpezas étnicas e religiosas são parte integrante destas novas guerras. De acordo com Mary Kaldor, professora da London School of Economics e autora de *“New and old wars: organized violence in a global era”* (2012), a globalização mergulhou várias regiões num caos que pouco difere do estado natural descrito pelo filósofo Hobbes: “uma vida curta e brutal, devido à anarquia em que o Homem é obrigado a viver” (Pinto 2015).

A globalização desestabilizou regimes autoritários, como o caso da Síria. Este processo de decadência do Estado está associado ao empobrecimento da população, o que antagoniza a sociedade e dá espaço para o crescimento de processos como o de islamização. A verdade é que a globalização (processo, pelo qual se globalizam valores, práticas, visões do mundo, sendo que uns serão favoráveis e outros negativos nos seus efeitos sobre os modos de vida das sociedades locais) trouxe estabilidade a algumas regiões, mas trouxe pobreza e caos a muitas outras. Por exemplo, em certas regiões africanas, a crise alimentar faz reinar a incerteza e alimenta conflitos armados de caráter religioso e étnico.

A violência destas guerras continua a ter como particularidade a brutalidade da violência como na época pré-moderna, conferindo uniformidade a esta névoa de guerra. Um dos casos mais recentes foram as execuções de jornalistas e voluntários pelo Daesh, imagens que deram a volta ao mundo através das redes sociais. Contudo, é um erro incluir a guerra de

conquista do califado na categoria dos conflitos pré-modernos descritos por Mary Kaldor, uma vez que o Daesh está associado a uma perigosa mutação destes conflitos porque tem o objetivo de construir uma nova nação: a versão moderna do antigo califado (Pinto 2015).

A chegada do Daesh há Síria colocou novos desafios ao país porque, se antes o combate era entre Assad e a oposição ao regime, agora o conflito alargou-se a três frentes confrontando as forças do regime, o autodenominado “Estado Islâmico do Iraque e do Levante” e a oposição síria ou Exército Livre da Síria.

3.4 – O Daesh e o Conflito na Síria

3.4.1 – De al-Zarqawi a al-Baghdadi

O autodenominado “Estado Islâmico do Iraque e do Levante” surgiu em 2003 aquando da intervenção internacional, liderada pelos EUA, no Iraque. Nesta altura Abu Musab al-Zarqawi aproveitou a situação e criou o movimento no Iraque. Poucos anos depois, em 2006, Zarqawi morre num ataque norte-americano o que enfraqueceu o movimento, levando-o quase à sua extinção.

Contudo, em 2007, deu-se o “despertar”. Abu Bakr al-Baghdadi trouxe uma nova força ao movimento e em 2011 criaram-se as condições perfeitas para o levantamento na Síria, devido à morte de Bin Laden e à Primavera Árabe. Dois anos depois, o movimento separou-se da Al-Qaeda (afiliou a causa) e foi criado oficialmente o ISIS. Nas suas fileiras conta com comandantes e soldados de Saddam, muitos dos quais tinham cooperado com os EUA poucos anos antes para combater a Al-Qaeda no Iraque (Thibos 2014, 8).

Al- Baghdadi declarou a formação do “Estado Islâmico do Iraque e do Levante” em abril de 2013 como um deliberado projeto de expansão na Síria. O Daesh mantém agora uma forte presença nas províncias de ar-Raqqa, al-Hasakah e Deir az-Zor, tendo ainda combatentes em 11 das 14 províncias do país²⁰. A declaração de Al-Baghdadi como “Califa” marcou a culminação da sua campanha. Este grupo é hoje considerado uma das fações mais extremista

²⁰ Ver Anexo II.

e brutal presente no conflito da Síria, levando a que a oposição, o regime, bem como outros grupos, como a Al-Qaeda, abraçassem uma luta comum contra o ISIS desde o início de 2014 (Thibos 2014, 8).

Durante o verão desse ano tiveram sucesso em expulsar o Daesh de quase todas as províncias de nordeste da Síria, mas as forças da Frente Islâmica voltaram a recuperar terreno. Além da intolerância religiosa, as decapitações dos jornalistas norte-americanos James Foley (19 de agosto de 2014) e Steven Sotloff (2 de setembro de 2014), tal como dos voluntários britânicos David Haines (14 de setembro de 2014) e Alan Henning (3 de outubro de 2014) são apenas alguns dos exemplos demonstrativos da brutalidade que acompanha as ações do grupo jihadistas (Thibos 2014, 8).

3.4.2 – Estratégia Militar, Política, Mediática e Governativa do Daesh

A propagando sofisticada do autoproclamado “Estado Islâmico” destina-se a conseguir uma legitimação de Estado, tanto interna como internacionalmente, pela comunidade muçulmana. O Daesh pretende reerguer o Império Otomano e conquistar os Balcãs e a Península Ibérica. Importa, todavia, fazer a distinção entre o islamismo e o Islão (religião). O islamismo é o desejo de impor qualquer versão do Islão na sociedade. O grupo Hizbut.Tahrir, grupo percussor da Al-Qaeda, foi a primeira organização islâmica responsável pela popularização da ideia de ressurreição de um califado moderno e teocrático como o Daesh faz agora. De facto, quando o Daesh declarou o califado, esse sonho utópico partilhado por várias organizações islâmicas tornou-se no pesadelo distópico a que se assiste agora.

Abu Bakr al-Baghdadi não se apresenta como um senhor da guerra, mas como o novo “Califa”, descendente do profeta Maomé. Nascido em 1971, educação teológica do califa moderno conferiu credibilidade à sua imagem enquanto versão moderna do profeta. Todavia, o Daesh manipulou profecias e documentos do Islão para servir os seus propósitos políticos e ideológicos²¹.

²¹ Como exemplo toma-se a batalha do fim dos tempos, que o Daesh pensa que irá ocorrer na pequena aldeia de Dabiq, na Síria. Essa aldeia não tem qualquer valor estratégico ou militar. Contudo, o Daesh aplicou recursos para conquistar essa pequena aldeia com o objetivo de incentivar a comunidade internacional e a coligação a ir ter com eles a Dabiq para uma última batalha.

O exército regular do “califado” transmite uma imagem muito diferente dos bandos armados da Al-Qaeda ou do Boko Haram. Em relação à Al-Qaeda as diferenças são radicais: o Daesh é mais dinâmico; apresenta uma maior brutalidade das ações e da ideologia, por exemplo para a Al-Qaeda um xiita não é necessariamente um inimigo, enquanto para o ISIS tudo o que está à margem da ideologia é; e por outro lado, enquanto o Daesh centraliza tudo para a sua ação através de imagens de terror que atraem, a Al-Qaeda procurava impacto nas imagens, como o 9/11 (Rodrigues 2015). Com a ajuda da tecnologia moderna e das redes sociais, o Daesh pretende apresentar uma imagem positiva em contraste com o que considera serem as democracias ocidentais, decadentes e disfuncionais, ou com os regimes muçulmanos de inspiração ocidental. Aliás os seguidores e simpatizantes do movimento comparam/justificam o comportamento bárbaro do grupo jihadista com a conduta dos fundadores de Israel, defendendo que a solução para os problemas políticos do Médio Oriente reside no renascimento do califado numa versão moderna e contemporânea (Napoleoni 2014, 54).

Embora o Daesh tenha como objetivo proceder a uma limpeza sectária e religiosa, este não deixa de ser universal e oferece a qualquer pessoa a possibilidade de se converter ao salafismo sunita e de se tornar, deste modo, um súbdito da causa. Não obstante, a vitória de um tal regime seria devastadora não só para o Médio Oriente como para o resto do mundo.

O Daesh é um movimento salafista, pan-islâmico, conservador e brutal. A modernidade é vista por eles como impura, invertendo o sentido evolutivo do Estado pré-moderno: quando a religião é introduzida e ocupa o lugar do Estado. Contudo, pode-se assumir que a designação “Estado Islâmico” não está totalmente certa. Assim, o ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Laurent Fabius, propôs, deve-se rejeitar a designação “Estado Islâmico”, uma vez que “é um grupo jihadistas e não um Estado. O termo ‘Estado Islâmico’ esbate as linhas divisórias entre Islão, muçulmanos e islamitas”, afirma. Recomenda assim que se use Daesh, acrónimo de “Al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham”. Embora signifique “Estado Islâmico do Iraque e do Levante”, para os que não falam árabe é apenas um som, ficando dessa forma diluído nas mentes, tal como a Al-Qaeda acabou por ficar, sem associar a imagens da sua tradução literal (“A Base”), e ficando, pelo contrário, ligada a morte e destruição (Walt 2015). A designação Daesh acaba, assim, por criar também um efeito de entropia no adversário (Rodrigues 2015).

De facto, o Daesh não é um Estado, já que não goza do reconhecimento da população e da comunidade. No entanto, ao recorrer ao terrorismo para ganhar controlo territorial e a reformas políticas e sociais para garantir o apoio da sociedade civil, o Daesh pode conseguir criar um Estado moderno que o mundo se veja forçado a reconhecer (Napoleoni 2014). Em 2015, o The Guardian teve acesso a um documento de 24 páginas escrito em 2014 pelo grupo jihadistas onde delineia uma estratégia para o estabelecimento de uma política externa, uma operação mediática e de propaganda e um plano económico, político e social.

No seu processo de privatização do terrorismo, o Daesh assumiu que o modelo de Estado-concha (“*Shell-state*”) era o melhor caminho para atingir o objetivo da construção de uma nação, que é a recriação do califado (Napoleoni 2014, 48). Um Estado-concha é sem dúvida alguma mais fácil de administrar, já que grande parte das vezes a economia toma precedência sobre a política, usufruindo ainda da vantagem de poder geri-lo a baixo custo uma vez que a esfera económica se limita à economia de guerra e à privatização do terrorismo. Num Estado-concha as despesas não militares são mínimas e a população só precisa de receber o mínimo para sobreviver. Contudo, o Daesh não tem o dinheiro como motivação primeira, mas sim pelo objetivo de fundar um califado moderno numa região onde a construção de nações tem sido determinada por potências estrangeiras, que pretendiam manter os seus interesses com a ajuda de elites locais corruptas (Napoleoni 2014, 48), o que o distingue de outros Estados-concha, como o dos talibãs no Afeganistão ou das FARC na Colômbia, cujo único objetivo era explorarem financeiramente as populações locais.

Não obstante, para determinar a existência de um Estado de Direito pode-se assumir como base os critérios estipulados na Declaração de Montevideo de 1933 sobre os Direitos e Deveres dos Estados. Os quatro critérios da presente Convenção são: a) uma população permanente; b) um território definido; c) um governo eficaz; d) a capacidade de entrar em relações com outros Estados. Além destes, Shany, Cohen e Mimran (2014) avança mais dois critérios para o reconhecimento de Estado pela comunidade internacional: a independência e a legitimidade.

No caso específico do Daesh ainda é muito cedo para determinar se o califado estabelecido pelo Daesh atende ao primeiro requisito. Os cidadãos do Iraque e da Síria não escolheram o califado como líder, mas sim este impôs-se como seu líder legítimo e incontestado (Shany, Cohen e Mimran 2014). Considerando que os cidadãos do Iraque e da

Síria que estão sob o domínio da organização não se podem opor a ela sem arriscar as vidas, torna-se impossível determinar se estas pessoas reconhecem a legitimidade do Daesh como seu Estado. Além disso, é importante ter em conta que muitos sírios e iraquianos se têm juntado à causa, negando a sua nacionalidade e reconhecendo o Daesh como o seu país legítimo. Contudo, não é possível aferir se estes foram coagidos a juntar-se ao grupo jihadista ou se o reconheceram consciente e livremente.

No que respeita ao segundo critério, o Daesh controla atualmente grande parte do território sírio e iraquiano. Contudo, a forma como o conseguiu – através do uso da força e de graves violações do Direito Internacional – choca com o critério da legitimidade (Shany, Cohen e Mimran 2014).

Em relação ao terceiro critério, o Daesh usa meios brutais para alcançar uma governação eficaz, nomeadamente através de uma propaganda cujo único objetivo é infligir medo sobre a “sua população”. Não obstante, através de uma estratégia militar, económica, política e social, o Daesh implementa medidas de *state building* de forma a aplicar uma governação eficaz. Além de manter serviços essenciais como a eletricidade, a água corrente e os esgotos, o Daesh tem aberto hospitais, construído novas estradas, reaberto escolas (pelo menos para os rapazes) e lançado programas de apoio à economia local nas regiões que controla (Lister 2014, 27). Um joalheiro da cidade de Raqqa (território controlado pelo Daesh) declarou que os impostos, que passou a pagar ao jihadistas, eram bastante mais baixos do que as luvas exigidas pelo regime de Bashar al-Assad (Solomon 2015). Além disso, tem implementado programas de assistência social, que também é fruto da estratégia económica do Daesh (Napoleoni 2014, 50). Assim, graças a estas medidas, o Daesh consegue oferecer uma aparência de estabilidade em regiões marginalizadas, mesmo que os habitantes locais não gostem do seu programa ideológico.

O Daesh lançou igualmente uma campanha destinada a conquistar as “mentes e corações”. Um dos exemplos mais perturbadores: a “jornada da diversão”, organizada em Mossul, com distribuição de bolas de futebol pelos militantes e concursos de memorização e recitação do Corão. Esta vontade de exercer uma “boa governação” – pelo menos segundo critérios islamitas – vem da mais alta instância do Daesh. Desde a sua primeira declaração pública, após a conquista de Mossul, o autoproclamado califa al-Baghdadi apelou a que “cientistas, eruditos, pregadores, juizes, médicos, engenheiros e todas as pessoas com

experiência militar ou administrativa” participassem no governo do território que controla (Solomon 2015). É importante notar que existe uma distinção clara entre militantes combatentes e militantes civis de maneira a maximizar a eficiência do Estado-concha (Napoleoni 2014, 50).

Contudo, se se atender ao número de sírios e iraquianos que fugiram das regiões agora ocupadas pelo Daesh percebe-se que estas políticas pouco beneficiam os habitantes. Numa zona de conflito, onde as pessoas mal conseguem sobreviver leva a querer que o Daesh será sempre um “Estado de pobres”. No “seu território” foram instituídos os chamados “tribunais da sharia”, os quais têm aplicado punições bárbaras, cruéis e desumanas a homens, mulheres e crianças (violar as interpretações extremistas da lei islâmica (sharia) do grupo ou de suspeita de deslealdade são alguns dos crimes puníveis com a amputação, lapidação e crucificação) (Lister 2014, 27).

Todavia, ao implementar este tipo de medidas num país onde grassa a miséria, instabilidade e guerra os cidadãos sunitas aceitaram melhor as imposições do Daesh (Lister 2014, 28). O mesmo não se pode dizer das restantes comunidades religiosas. O Daesh lançou campanhas sistemáticas de limpeza étnica no norte do Iraque e da Síria, perpetrando crimes de guerra e violações flagrantes do Direito Humanitário Internacional, incluindo execuções sumárias e raptos em larga escala contra minorias étnicas e religiosas, nas quais se incluem as comunidades cristã, curda, yazidi, turquemenistanesa, shabak, kaka’i, sabeíta e xiita, bem como muitos árabes e muçulmanos sunitas. Assim, é legítimo afirmar que a governação eficaz não chega a todos os cidadãos que estão sob o controlo do Daesh.

Atendendo ao último critério da Declaração de Montevideu, no contexto atual, não está claro se o califado procura conduzir as relações com outros Estados. Da mesma forma, parece que a comunidade internacional não está interessada em reconhecer o califado ou no estabelecimento de qualquer tipo de acordo bilateral.

Neste sentido surge o conceito de independência, que sublinha se um Estado é ou não capaz de operar como um Estado dentro da Comunidade Internacional. Esta independência pode ser política ou económica. No caso do Daesh, o seu sucesso operacional está em reforçar a sua independência económica (Shany, Cohen e Mimran 2014). Atualmente, o grupo jihadista consegue o seu financiamento através das sete reservas de gás e poços de petróleo

que controlam, donativos, assaltos e contrabando de antiguidades (Solomon 2015; Pfannkuch 2015; Shany, Cohen e Mimran 2014). De facto desde 2014 que o grupo jihadista tem gerido um negócio rentável de contrabando ao longo das fronteiras da Síria e da Turquia, ficando mesmo com uma parte da ajuda humanitária destinada à Síria (Napoleoni 2014, 50). Graças a este plano de ação o Daesh não precisa de explorar a população local, ao contrário de outros grupos. Aliás quando o grupo apreendeu 425 milhões de dólares do banco central de Mossul, na Síria, esse dinheiro foi destinado à ajuda militar, mas também à “campanha do grupo de conquistar corações e espíritos” (Zelin 2014).

Tendo em conta a legitimidade do Daesh de se reconhecer como Estado, existem vários pontos com os quais é possível refutá-la, nomeadamente no que diz respeito às violações do Direito Internacional, aos crimes de guerra e contra a humanidade. Exemplo disso é o caso da minoria Yazidi, em que as ONG's e as Organizações Internacionais afirmam que constitui uma tentativa de cometer genocídio (Shany, Cohen e Mimran 2014). Além disso, as Nações Unidas já denunciaram casos de execuções seletivas, conversões forçadas, raptos, violações, tráfico e rapto de mulheres, escravatura de mulheres e crianças, recrutamento de crianças para atentados suicidas, abuso físico e sexual, e tortura. Por último, os territórios sob o controle do Daesh fazem parte do território soberano do Iraque e da Síria, pelo que enquanto estes estados não se desintegrarem ou renderem a sua soberania sobre partes do seu território, não lhe conferindo legitimidade para os assumir como seus.

3.4.3 – O Envolvimento da Comunidade Internacional no Conflito Sírio

Dada a oposição da Rússia e da China, uma intervenção na Síria com um mandato da ONU continua a ser improvável. Mesmo a atual coligação promovida pela administração Obama, a intervenção contra o Daesh só será efetiva se surgir um grupo que esteja disposto a lutar contra o grupo jihadista no terreno. Assim, a coligação internacional, anunciada a 10 de setembro de 2014, carece de eficácia e mais parece uma ilusão, uma vez que dos 62 países participantes apenas oito têm uma intervenção real e doze são de apoio a vários níveis. Aliás o maior esforço de ajuda tem surgido de um quadro mais regional do que internacional. Paralelamente, se se atender à génese da oposição na Síria, percebe-se que não existem moderados para apoiar no território sírio. E por último, o interesse em alcançar paz no

território, destruindo a ameaça do Daesh e destituindo Assad do poder, também parecem uma ilusão.

A aliança internacional contra o Daesh seria conduzida por Washington e envolveria Irão e Iraque, operações na Síria e as *petromonarquias* árabes do Golfo Pérsico. Mas para que o plano resulte é preciso acordo sobre matérias de fundo, e saber como responder à difícil questão sobre quem sucederá na governação das áreas de onde o Daesh venha a ser expulso.

Na Síria, deverá voltar ao controlo o regime de Bashar al-Assad? O Iraque deverá ser novamente entregue à influência total do Irão? Por outras palavras, fará sentido combater o Daesh sem agir sobre as razões que levaram ao seu surgimento, incluindo apoio popular real de que dispõe e que lhe permitiu expandir-se?

Segundo um relatório do International Crisis Group (2014), as perdas significativas das fações rebeldes levaram a que muitos combatentes abandonassem a oposição e se juntassem ao ISIS. A Síria está a deslizar para uma guerra interminável entre um regime autocrático e sectário e um ainda mais autocrático e sectário grupo jihadistas, que, nas presentes tendências, pode potencialmente destabilizar o Médio Oriente muito além da Síria e do Iraque.

Existem, no entanto, formas de evitar este cenário. O regime deve assumir o ISIS como a real ameaça, mudando de estratégia, ou seja, ao derrotar a oposição ao regime Assad está a aumentar os ganhos do Daesh, e vice-versa. Assim, manter o *status quo* não é uma opção (International Crisis Group 2014, 30).

Não obstante, tudo indica que a situação não se irá alterar. A complexidade da *real politic* internacional leva a crer que tudo se irá manter nos próximos tempos. Neste jogo de interesses entram diversos atores externos, que medem forças. Por um lado, temos os EUA que intervêm em todos os teatros de forma indireta ou direta, que pretende a destituição de Assad e a destruição do Daesh. Contudo, tem interesse que o Islão continue a ser visto de forma negativa. Por outro lado, existe a Rússia aliada de Damasco e Teerão. Aliás, a permanência ou não de Assad tem-se tornando num medir de forças entre a Rússia e os EUA. Já o Irão pretende, através da paz, sair do isolamento. Tem demonstrado vontade de criar ligações até ao Mediterrâneo, pretendendo ainda assegurar a sua influência regional com o

Iraque e a Síria, apoiando, por isso, a manutenção de Assad na liderança de Damasco (Rodrigues 2015).

A Arábia Saudita tem apoiado a maioria dos grupos da oposição na Síria. É um Estado assumidamente conservador e que não respeita os direitos humanos. Contudo, a sua influência sobre os EUA permite-lhe ter uma certa autonomia. Israel está a passar por um momento de grande dificuldade. A liderança que se tem isolado cada vez mais internacionalmente, têm passado uma imagem negativa para o mundo. Além disso, o próprio *lobby* nos EUA tem tido a vida complicado. Atualmente, perdeu a intervenção no Irão e não consegue intervir sozinho na região. A Turquia sempre foi “colega” de Damasco. Contudo, os recentes conflitos levaram a Turquia a deixar a sua posição de moderador de conflito passando a intervir diretamente com apoio logístico às forças da oposição.

A União Europeia está a intervir diretamente no país, através de ajuda monetária e apoio aos milhões de refugiados e deslocados internos. Afetada pela guerra devido à chegada de milhares de refugiados sírios ao território europeu, a UE, mais uma vez, continua aquém de assumir uma política externa assertiva no que toca à gestão de crises, mesmo quando os efeitos negativos lhe batem à porta²².

Este cenário descrito em cima sustenta a ideia de que o conflito sírio, como qualquer outro conflito, é semelhante a um negócio, onde todas as partes lutam para manter os seus próprios interesses na região. Não obstante, os perigos do avanço do Daesh são demasiados para se arriscar a manutenção da atual situação. Neste contexto, em outubro de 2015 os EUA, a Rússia, a Arábia Saudita, a Turquia, o Irão, o Egipto, o Líbano e a União Europeia estiveram reunidos em Viena para discutir não só o conflito sírio como também o Daesh. Este primeiro encontro ficou marcado pelas divergências quanto ao papel de Bashar al-Assad numa transição política. Enquanto a Rússia defende que se deva apoiar Assad, os EUA, a Turquia e a Arábia Saudita defendem o seu afastamento.

Por detrás deste momento diplomático existem dois objetivos. Primeiro, o recente acordo nuclear sobre o Irão tem levado a um aumento da disputa por uma posição. Agora que o Irão saiu dos bastidores este está mais que ansioso para afirmar-se como o país líder xiita no Médio Oriente e desempenhar um papel principal no processo de paz sírio. Este facto alarmou

²² A atuação da UE no conflito sírio será abordado na próxima e última secção deste capítulo;

o seu principal rival sunita: a Arábia Saudita está preocupada com os objetivos do Irão de se afirmar como líder na região e com a sua aproximação aos EUA (Blockmans 2015, 3). O Kremlin pretende tornar-se um mediador de conflitos chave na cena internacional. Da sua parte a Rússia está a aumentar as suas ligações com o Irão, que está a tentar persuadir a oposição fragmentada síria a negociar com Assad. A Alta-Representante da UE, que coordena a Comissão e supervisiona o acordo nuclear do Irão, tem-se esforçado para construir um papel de mediador. Já Obama espera que o acordo nuclear com o Irão possa desbloquear a solução Síria e fortalecer as relações com Moscovo, que estiveram nos últimos tempos sob pressão devido à crise ucraniana (Blockmans 2015, 3).

Segundo, o avanço da posição do Daesh na Síria está a preocupar a comunidade internacional. Irão e Rússia estão alarmados com a perda de influência do seu aliado. Tanto Teerão como Moscovo perceberam que apesar do apoio financeiro, Assad não será capaz de prevalecer militarmente e que um governo de transição é necessário. Embora os EUA, Arábia Saudita e UE fiquem satisfeitos com o enfraquecimento de Assad, se o regime colapsar o Daesh terá espaço para controlar todo o país (Blockmans 2015, 3).

Desde setembro que a Rússia intensificou a sua ação na Síria contra o Daesh. Contudo, os ataques têm atingido mais os grupos, que desde a Primavera Árabe, estão a tentar derrubar Assad. Perante esta ofensiva russa, os EUA decidiram, a 30 de outubro de 2015, enviar um destacamento de 50 agentes das forças especiais para lutar não só ao lado dos rebeldes moderados, mas também das tropas do presidente sírio de forma a combater o Daesh. Este inverter de posição por parte dos EUA até pode alterar os avanços e ganhos do Daesh, mas não irá acabar com a guerra civil síria que já vitimou mais de 270 mil pessoas desde 2011 e provocou milhões de refugiados (Jornal de Notícias 2015).

Não obstante, além do risco do terrorismo transnacional, o drama dos refugiados não pode ser negligenciado. Em 2014, a fome, a guerra e o terrorismo forçaram mais de 59 milhões de pessoas a fugirem das suas casas, onde mais de 20 milhões foram mesmo forçadas a deixar os seus países de origem (UNHCR 2014). Só na Síria, foram mais de 3,88 milhões a fugir do país (UNHCR 2014, 3). Os Estados que promovem valores democráticos não podem negar assistência a estas pessoas que fogem da guerra, que deixam o seu país porque este não lhes dá proteção. Além disso, os refugiados recorrem a redes de tráfico humano para

conseguir chegar à Europa. Estas redes de alcance global traficam seres humanos com o mesmo à vontade com que contrabandeiam droga, armas ou resíduos tóxicos.

Para fazer face a estes desafios, os Estados devem ter em conta a “responsabilidade de proteger”, os direitos humanos e a Segurança Humana, devendo agir num quadro multilateral e abrir corredores humanitários para proteger os civis, que são nada mais, nada menos do que as maiores vítimas de qualquer guerra civil.

A grande questão passa primeiro por perceber do que fogem os refugiados sírios. Assim, tendo em conta os intervenientes no conflito (regime de Assad, o Exército Livre da Síria e a sua unidade mais importante, a Frente Sul, apoiados pela Turquia, a Frente Islâmica, representando islamitas com simpatias pelos sauditas e outros países do Golfo, a Frente al-Nursa, alegadamente ligada à Al-Qaeda, a facção Abu Maria al-Qahtani, jihadista mas que não pretende um califado, e o Daesh). O WZB, Centro de Ciências Sociais de Berlim (Departamento sobre Democracia e Democratização), realizou uma investigação, conduzida pelo professor Heiko Giebler, para apurar as causas que levaram e continuam a levar os sírios a fugirem do seu país (Rogeyro 2015). O questionário foi realizado de 24 de setembro de 2015 a 2 de outubro do mesmo ano e a amostra consistiu em 889 refugiados sírios em território alemão. Os resultados mostram que 74% respondeu que o regime tem sido o principal autor de ataques a comunidades civis, seguido do Daesh com 33%. Quando perguntado sobre quem rapta mais pessoas, 77% apontam o regime e 42% o Daesh. À pergunta sobre a causa da atual guerra civil, 79% respondeu a “intransigência e repressão do regime”, 31% o crescimento do Daesh, 17% apontam a ação dos rebeldes armados e 12% revela que é a consequência das manifestações pacíficas. Sobre os fatores internacionais que contribuem para o prolongamento e agravamento da guerra, 64 % dos refugiados respondeu que se deve ao fornecimento de armas do Irão e da Rússia a Assad, 44% ao apoio do Hezbollah a Assad, 38% à inação da UE, 31% do fornecimento de armas da Turquia, Qatar e Arábia Saudita aos rebeldes, 23% à ineficácia da Turquia no controlo do Daesh e 13% afirmam que se deve ao apoio americano aos rebeldes. À pergunta mais essencial [de quem fogem os refugiados], 70% dos inquiridos responderam Assad, 32% o Daesh, 14% o grupo terrorista al-Nursa.

3.5 – A Crise Síria e as Repercussões para a União Europeia

3.5.1 – O Drama dos Refugiados

Nos três primeiros quartos de 2015 mais de 360 mil sírios chegaram à Europa através do Mediterrâneo e dos Balcãs (Frontex 2015). Os Estados-Membros mais afetados pela chegada dos refugiados, tanto sírios como de outras nacionalidades, são a Grécia, a Hungria e a Itália. Estes números tornam urgente uma intervenção por parte da UE, das suas instituições e dos seus Estados-Membros. Tal como afirmou Jean-Claude Juncker, Presidente da Comissão Europeia, a 9 de setembro de 2015, no discurso do estado da União,

(...) trata-se, antes de mais, de uma questão de humanidade e de dignidade humana. E para a Europa representa igualmente uma questão de justiça histórica (...) Nós, europeus, não podemos esquecer-nos de que a Europa é um continente onde quase todos foram, num dado momento, refugiados. A nossa história comum está marcada por milhões de europeus que tiveram de fugir das perseguições religiosas ou políticas, da guerra, da ditadura ou da opressão (Comissão Europeia 2015).

A crise síria começou em março de 2011 com uns fluxos modestos de refugiados, mas quando a guerra se tornou iminente tornou-se na maior crise de deslocamento de pessoas jamais vista no Médio Oriente. Um ano após a crise, o UNHCR²³ registou apenas 40 mil refugiados nos países vizinhos. Doze meses depois, os refugiados sírios eram mais de um milhão. Em outubro de 2014²⁴, três milhões de pessoas foram registadas nos países vizinhos, das quais 214 mil no Iraque. Em contraste, a UE recebeu um número muito modesto de sírios, pouco mais de 124 mil sírios pediram asilo entre janeiro de 2011 e julho de 2014. Destes 63% fugiram para a Alemanha e para a Suécia (Frontex 2014).

Os países que fazem fronteira com a Síria, excluindo Israel, têm assumido, maioritariamente, o fluxo de refugiados. Isto é explicado pelo facto de os refugiados tentarem ficar próximos do seu país de modo a regressarem quando a guerra termine. Dos cinco países com os quais a Síria faz fronteira, apenas Israel não tem acolhido refugiados, facto explicado pelas relações tensas entre os dois países. Já o Iraque, a Jordânia e o Líbano, que não são signatários da Convenção de Genebra de 1951, têm oferecido proteção, considerando os sírios

²³ Dados disponíveis em: <http://www.unhcr.org/51bacb0f9.html>.

²⁴ Dados disponíveis em: <http://unhcr.org/556725e69.html>.

“convidados” e não refugiados. Já a Turquia, como signatária da Convenção, tem providenciado apoio e refúgio a estas pessoas (Fargues e Fandrich 2012, 1). De notar, que três países não signatários da Convenção de Genebra sejam atualmente dos que mais esforço têm desenvolvido no sentido de acolher populações refugiadas.

No entanto, de acordo com a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), tendo em conta que 50% dos sírios perderam as suas casas e que 40% dos refugiados são obrigados a viver em condições precárias, três em cada quatro sírios vivem na pobreza e a taxa de desemprego é superior a 50% (Parlamento Europeu 2015). Assim, apesar dos esforços significativos dos países vizinhos, a mesma agência declarou que dois terços dos refugiados sírios na Jordânia vivem abaixo do limiar de pobreza e mais de metade dos refugiados no Líbano vivem em abrigos sem condições. Além disso, têm-se registado nos países de acolhimento atos de violência e de discriminação contra os refugiados. Os próprios campos de refugiados tornaram-se inseguros para crianças e mulheres, que são vendidas (algumas por 25 dólares) e vítimas de abuso sexual²⁵.

Contudo, os pedidos de asilo por parte dos sírios não se ficam pelos países vizinhos. Os Estados-Membros da UE, desde o início da crise, têm sentido os efeitos no seu território. Em 2011, um total de 8 180 sírios pediram asilo na UE, número que mais do que duplicou no ano seguinte, alcançando um total de 22 739 (Frontex 2014, 70 – 76), continuando a aumentar significativamente nos anos seguintes. Em 2013, registaram-se 50 096 pedidos de asilo, em 2014 (última atualização das estatísticas anuais disponibilizadas pela Frontex) registaram-se 79 169 pedidos (Frontex 2015, 18). Este aumento do número de refugiados sírios que chega à UE pode ser justificado, em parte pelos avanços do Daesh no território sírio. Todavia, as autoridades europeias acreditam que este aumento se deve também à deterioração das condições de acolhimento nos países vizinhos da Síria, levando as pessoas a fugir para a UE à procura de um futuro melhor que o dos campos de refugiados (Rogeyro 2015).

A atual crise dos refugiados sírios é apenas uma entre muitas outras que têm ocorrido nas fronteiras da UE nas últimas décadas, em consequência de fenómenos como – a deslocação massiva de pessoas durante a guerra civil do Líbano entre 1975-90; a guerra nos Balcãs durante os primeiros anos da década de 90; a guerra civil na Argélia nos anos 90; as

²⁵ Mais informações disponíveis em: <http://sicnoticias.sapo.pt/mundo/2013-12-30-jovens-sirias-sao-vendidas-para-casar-nos-campos-de-refugiados-da-jordania>.

crises e guerras no Iraque nas últimas décadas (desde 1980); e, mais recentemente, a crise na Líbia durante a primavera e verão de 2011.

Considerando o número de pedidos de asilo que os Estados-Membros da UE decidiram aceitar²⁶ é visível a falta de acolhimento oferecido (Eurostat 2014). A pergunta passa, assim, por perceber os motivos subjacentes a esta tendência. No capítulo II desta investigação foram enumerados vários motivos que estão correlacionados com esta atitude: recessão económica; sentimento anti-imigração por parte das sociedades civis e a consequente ascensão de partidos de extrema-direita; e preocupação com o terrorismo. Tendo em conta estes desafios, como é que a UE responde a esta nova crise humanitária?

Embora a Síria não alinhe com a UE em certos pontos estabelecidos nos PEM, a atual crise dos refugiados poderia se afirmar como uma oportunidade a vários níveis. De facto, apesar das relações com a Síria terem sido suspensas após a revolta árabe, mantendo, no entanto, a ajuda humanitária, a UE poderia envolver-se na resolução da crise de forma a afirma-se como um ator global: repartindo encargos da gestão da crise; abrindo corredores humanitários para estas pessoas que se viram forçadas a abandonar o seu país; e envolvendo-se ativamente na resolução diplomática do conflito (Fargues e Fandrich 2012, 2).

Na véspera das revoltas de 2011, mais de 400 mil sírios estavam a viver no exterior, devido à instabilidade do país e da forte repressão: 120 mil nos Estados do Golfo; 112 mil na Europa; e 80 mil na América do Norte e Austrália (Fargues e Fandrich 2012, 2). Estes sírios residentes no exterior formaram uma ponte de acesso a muitos outros que fugiram do país depois da revolta, facilitando as suas viagens e estabelecimento no exterior, sem terem necessidade de passar pelos procedimentos de pedido de asilo. Assim, muitos dos que fugiram do país não foram registados como refugiados, fosse porque conseguiram fugir do país através da ajuda de amigos já estabelecidos, fosse porque entraram ilegalmente, tornando-se por isso, à luz das leis nacionais dos Estados, imigrantes ilegais ou clandestinos.

Até à data a Frontex identificou oito rotas, por mar e terra, utilizadas pelos imigrantes ilegais e refugiados para chegar à União Europeia: a rota do Mediterrâneo Central, através da Tunísia e da Líbia para chegar à Itália ou Malta; a rota do Mediterrâneo Ocidental através da Argélia e de Marrocos (Ceuta e Melilla) para chegar à Espanha; a rota da África Ocidental,

²⁶ Ver Anexo III.

através da costa ocidental africana para chegar às Ilhas Canárias; a rota Circular da Albânia e Grécia; a rota dos Balcãs Ocidentais, através dos países que não pertencem à UE para chegar aos Estados-Membros da região, como da Macedónia para à Grécia ou da Sérvia para a Hungria, bem como através da Turquia; a rota das Fronteiras Orientais (envolvendo países do leste europeu); a rota de Apúlia e Calábria para chegar à Itália; rota do Mediterrâneo Oriental através da Turquia para chegar à Grécia.

Segundo os dados da mesma agência (2014), existem três rotas²⁷ utilizadas pelos sírios para chegar à União Europeia. A rota terrestre da Grécia, Hungria ou Bulgária (os refugiados viajam através da Turquia, país onde os sírios entram sem visto). Uma vez na Europa, os refugiados tornam-se viajantes normais ou imigrantes em situação irregular, dependendo se têm ou não visto. Se não tiverem, podem requerer asilo ou permanecer numa situação ilegal. Além disso, podem permanecer no primeiro país que alcançaram ou continuar a sua viagem para outro país da UE. De todos aqueles que alcançam a Europa por terra, só os que pedem asilo ou os que foram detetados é que entram nas estatísticas, sendo por isso difícil aferir um número exato (Fargues e Fandrich 2012, 5).

Além da rota terrestre existe a rota marítima através do Mediterrâneo para a Grécia, Chipre, Itália ou Malta (e possivelmente França e Espanha), sendo que apenas os que não têm documentos regularizados para entrar na Europa usam esta rota. Entram como imigrantes em situação irregular e só depois de aplicarem o pedido de asilo é que entram para a categoria de refugiado. Além de ser uma das mais usadas é também a mais arriscada, uma vez que os refugiados recorrem a redes de tráfico humano na Líbia, por exemplo, e fazem a travessia em barcos de borracha sobrelotados. Na maior parte das vezes, os próprios traficantes afundam os barcos de forma a levar as autoridades europeias a resgatarem os tripulantes e conduzi-los para solo europeu. Contudo, nem todos chegam vivos “à terra prometida”. O mar Mediterrâneo tornou-se um cemitério de refugiados, colocando a UE numa posição delicada perante a sua opinião pública interna e perante a própria comunidade internacional.

Por último, existe ainda a rota aérea. Os sírios chegam a qualquer Estado-Membro como viajantes normais de um país terceiro. No entanto, não existem dados de viajantes normais, sendo estes por norma facultados pelo Estado de origem. Assim, é impossível saber quantos sírios usaram esta rota.

²⁷ Ver Anexo IV.

Segundos dados da Frontex (2014), o número de entradas ilegais para a UE tem aumentado significativamente, bem como o número de mortes daqueles que tentam a todo o custo fazer a travessia através do Mediterrâneo. De acordo com a mesma agência, em 2013 entraram ilegalmente na UE mais de 55 mil pessoas, sendo que só os sírios representam mais de metade do total, o que reflete a difícil situação da país e o desespero dos refugiados. Já em 2014, entraram 79 169 sírios ilegalmente na UE, o que triplica o valor de 2013. Não obstante, apesar da magnitude dos números, se forem comparados com o total de sírios que até à data saíram do país é muito menor com os que a UE recebeu.

Apesar de chegarem à UE através da Itália, da Hungria ou da Grécia, os refugiados fazem movimentos secundários dentro da UE, pelo que aplicam o pedido de asilo noutra país sem ser no primeiro onde entrou e onde poderia aplica-lo, indo, desta forma, contra o estipulado no Regulamento de Dublin, que exige a tramitação dos pedidos de asilo pelo primeiro país de entrada. Aliás, este tem sido usado, nomeadamente, pelo Reino Unido para reenviar refugiados para o primeiro país.

O aumento do número dos pedidos de asilo pelos sírios desde o início do conflito tem-se concentrado em alguns países: cinco da UE (Alemanha com 8 435 pedidos; Suécia com 3 780; Bélgica com 955; Reino Unido com 915; e Áustria com 825) e dois fora da UE (Suíça 1 745 e Canadá com 6 664). Todos os outros, mesmo os que têm uma considerável comunidade síria receberam poucos pedidos (Fargues e Fandrich 2012, 6).

Desde outubro de 2012 que a UE e os seus Estados-Membros providenciaram 4,2 mil milhões de euros em ajuda humanitária e assistência aos afetados pela crise síria, tanto fora como dentro do país, por meio do Serviço Humanitário da Comunidade Europeia (ECHO) e da sua Direção-Geral de Ajuda Humanitária e Proteção Civil (Humanitarian Aid and Civil Protection), o que a torna doadora líder a nível internacional. De acordo com a Comissão Europeia e o ECHO esta quantidade de ajuda corresponde a mais de 53% da resposta internacional. Só em 2014 mais de 70% do Mecanismo de Ajuda Humanitária e Proteção Civil da UE foi canalizada para a crise dos refugiados. A ajuda passa ainda por bens alimentares, saúde, água, apoio psicológico, higiene, assistência jurídica, entre outras (ECHO 2015, 1).

O fornecimento de ajuda humanitária é, no entanto, apenas uma parte das respostas da UE à crise dos refugiados sírios, que é simultaneamente uma crise política e humanitária. A UE tem trabalhado para conduzir a Síria a uma transformação política – remover o regime de Assad e promover a transição do autoritarismo para uma democracia pluralista e representativa – considerada pela UE uma abordagem que, além de coincidir com os interesses do povo sírio, pode solucionar a crise humanitária (Fargues e Fandrich 2012, 9).

As respostas políticas estão patentes na pressão exercida pela UE sobre a Síria para acabar com a violência e iniciar a transição para a democracia através de sanções económicas e outras medidas restritivas, bem como a suspensão da cooperação bilateral entre ambas. A UE tem ainda dado suporte à sociedade civil e apoiado a atual oposição ao regime de Assad, reconhecendo o Exército Livre da Síria como o melhor posicionado para assumir o controlo do país quando a ditadura²⁸ cair.

Como a política de segurança das fronteiras permanece dentro da autoridade dos Estados-Membros, estes implementaram diversas formas de controlo fronteiriço e de proteção de asilo baseado nas necessidades de segurança de cada Estado. A Grécia, apoiada pela Comissão aumentou, por exemplo, a guarda na fronteira devido à instabilidade criada pelo aumento de refugiados sírios no país (Fargues e Fandrich 2012, 11).

Em setembro de 2012 numa entrevista ao Washington Post, o primeiro-ministro grego, Antónios Samaras, declarou que:

(...) we are a pivotal part of the European Union. Any destabilization of Greece would totally rock the boat. I wake up every morning and say ‘has anything happened to Syria today?’ If something happens in Syria, thousands of people would be flowing into Greece. Illegal immigrants are already a very big problema for us. We are already big steps to disallow ilegal immigrant from coming in. Imagine if that number is multiplied by ten (Weymouth 2012).

Na Hungria, por exemplo, para fazer face ao crescente fluxo de refugiados o governo decidiu construir um muro. Este tipo de retrocessos demonstram como os erros do passado

²⁸ Para corroborar a definição do regime sírio como ditatorial (antes da actual guerra civil, pois já se pressupõe que esta é consequência do regime) faz-se referência aos dados constantes do Global Democracy Ranking (<http://democracyranking.org/wordpress/rank/democracy-ranking-2015/>), onde a Síria aparece em 112 lugar, apresentando níveis baixos.

não foram assimilados, porque caso o tivessem sido bastaria recordar o Muro de Berlim, de sinistra memória, para perceber os efeitos perversos da construção de qualquer muro.

Na Segunda Guerra Mundial, o número de refugiados na Europa ascendia a 60 milhões de pessoas e, em consequência desta terrível experiência europeia, foi instituído um regime de proteção global, a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados. Hoje, é a Europa que é vista como um local de exílio para as pessoas do Médio Oriente e de África. Como afirmou Juncker (2015) a Europa deve-se orgulhar de “representar uma fonte de esperança, um porto seguro que simboliza estabilidade aos olhos” destas pessoas (Comissão Europeia 2015).

Mesmo não sendo o continente mais rico do mundo, a UE dispõe de meios e fundos para ajudar as pessoas que fogem da guerra e de regimes autoritários. Aliás, o atual número de refugiados representa apenas 0,11% da população total da UE (Comissão Europeia 2015). Já no Líbano, onde as pessoas dispõem apenas de um quinto da riqueza existente na União, os refugiados representam 25% da população. A investigação conduzida pelo centro WZB apurou, com o inquérito realizado, que apenas 8% dos 898 inquiridos sírios preferem permanecer na Europa (Rogero 2015, 229).

Perante tragédias como as da ilha italiana de Lampedusa e a proliferação de redes de tráfico humano, a política de “dissuasão” da imigração por parte da UE deverá sofrer alterações para atenuar as situações de perigo. Tendo em conta que até à data 11 milhões de sírios viram-se obrigados a abandonar as suas casas, torna-se urgente que a UE tome uma atitude coerente e que seja efetivamente aplicada na prática, não esquecendo que enquanto perdurar a guerra na Síria, o terrorismo do Daesh e a “anarquia” na Líbia a crise dos refugiados não vai desaparecer.

Assim, a UE tomou medida para manter seguras as suas fronteiras das tentativas de entrada dos sírios, enquanto garante proteção (limitada e desigual) aos sírios que conseguiram de alguma forma entrar na UE. Não obstante as abordagens de proteção e o tipo de estatuto e direitos dos refugiados varia consideravelmente entre os Estados-Membros²⁹.

²⁹ Este subcapítulo será desenvolvido mais aprofundadamente pelo autor no IV capítulo desta dissertação;

3.5.2 – União Europeia e o Envolvimento na Gestão do Conflito Sírio

Em virtude da crise económica e financeira que afetou a União a partir de 2008, com particular incidência em alguns dos seus Estados-Membros, a UE, não tem conseguido, utilizar plenamente o seu potencial para moldar o ambiente político e de segurança internacional o que contribui para a diminuição da sua *actorness* no mundo e da sua capacidade em se afirmar como garante da segurança mundial, contribuindo para a prevenção de conflitos e gestão de crises. Para se tornar num ator credível, a UE deve basear-se numa visão comum de interesses, valores e objetivos europeus fundamentais em matéria de relações externas, assim como numa perceção comum das ameaças com que a UE se depara globalmente.

Com a entrada em vigor do TUE, os Estados-Membros assumiram a obrigação de apoiar, ativamente e sem reservas, a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e solidariedade mútua, em consonância com o artigo 24.º e 3.º do TUE. Para responder aos novos desafios os Estados-Membros devem aproveitar o potencial das várias disposições do Tratado de Lisboa, nomeadamente as dos artigos 44.º (que permite confiar a execução de uma missão da PCSD a um grupo de Estados-Membros que o desejem), 41.º (que prevê o fundo de lançamento), 46.º (relativo à cooperação estruturada permanente) e 42.º (estipulando a cláusula de solidariedade) do TUE, bem como do artigo 222.º (sobre a cláusula de defesa mútua) do TFUE, que não foi ainda devidamente aproveitada.

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) considera que os atuais desafios complexos exigirão a integração abrangente de uma gama de capacidades civis e militares. No âmbito desta abordagem abrangente (ou *Comprehensive Approach*), o futuro sucesso dependerá assim não apenas da capacidade de um Estado em exercer o poder militar, mas da sua capacidade em utilizar e alavancar tanto os instrumentos estatais como os do poder civil, englobando a política, segurança, desenvolvimento, Estado de direito, direitos humanos e as dimensões humanitárias das missões internacionais (Quaresma 2013, 52).

A UE dispõe de uma ampla gama de instrumentos civis e militares sendo que o grande desafio para a União consiste em assegurar a coerência, entre os instrumentos da Comissão Europeia e os instrumentos civis e militares no âmbito da PCSD. Para este efeito, a UE desenvolveu o conceito de coordenação Civil-Militar, que visa assegurar e orientar uma

Comprehensive Approach particularmente ao nível político-estratégico, indo desde a fase de planeamento, até a execução da missão. Os Procedimentos de Gestão de Crises, bem como o conceito de Gestão de Crises, são desenvolvidos individualmente para cada operação, e são pensados de modo a garantir que o conceito de *Comprehensive Approach* seja aplicado nas atividades da UE para a gestão da crise (Quaresma 2013, 53).

Assim, de forma a maximizar a sua influência no mundo, a União deve combinar recursos políticos, económicos e financeiros e de defesa, produzir sinergias e assegurar a paz na Europa e na sua vizinhança. Cabe ao Conselho e à Comissão assegurar a coerência e a consistência das seguintes políticas: políticas internas e externas prosseguidas pela UE, incluindo a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e as políticas em matéria de vizinhança, comércio, desenvolvimento, ajuda humanitária, justiça e assuntos internos, energia, ambiente e migração (Parlamento Europeu 2015).

De forma a responder à crise dos refugiados, a UE deverá envolver-se ativamente na resolução do conflito na Síria através da Alta-Representante da União Europeia para os Assuntos Externos e de Política de Segurança. No caso sírio, nos primeiros anos da crise a UE limitou-se a condenar os atos do regime de Assad contra a sua população, tornou-se no segundo maior dador de ajuda humanitária e envolveu-se nas negociações internacionais sobre a resolução do conflito, não obtendo grandes resultados. Contudo, com os atendados de Paris de janeiro e novembro de 2015, os Estados-Membros parecem decididos a tomar medidas concretas no combate ao Daesh e na resolução do conflito na Síria. Mais uma vez a UE e a sua capacidade de se fazer ouvir a um única voz será posta à prova.

De facto, cinco anos após a criação do serviço de ação externa, que emprega atualmente 1500 pessoas, a União continua incapaz de responder de forma prática às crise da sua vizinhança (Lannoo 2014, 1). Por exemplo, no caso da Ucrânia, com receio de cortar relações com a Rússia, a UE não foi capaz de tomar uma posição firme e coerente, pondo em prática o seu poder normativo. A sua reputação enfraqueceu ainda mais com a crise financeira de 2008. O conflito de Gaza, que poderia constituir uma oportunidade para a UE, contou mais uma vez com a participação invisível da organização, já que os olhos do mundo estavam postos em Israel e nos EUA (Lannoo 2014, 1).

3.4 – Considerações Finais

Com o eclodir das revoltas no mundo árabe, os observadores acreditaram que o regime na Síria iria sobreviver. Contudo, em fevereiro de 2011, surgiram os primeiros protestos pacíficos, demonstrativos da frustração da sociedade síria perante o regime de Al-Assad. Perante as manifestações, o ditador tomou medidas drásticas contra a sua população, como o uso de armas químicas, cometendo graves violações do Direito Internacional Humanitário, dando assim início a uma guerra civil.

Perante a incapacidade da Comunidade Internacional, nomeadamente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de solucionar o problema, o Daesh aproveita o momento e em 2014 avança para a Síria com o objetivo de instaurar o “Estado Islâmico do Iraque e do Levante”. Com a entrada desta nova peça no tabuleiro “do xadrez” geopolítico, a guerra civil intensifica-se. Passados cinco anos desde o início do conflito mais de 250 mil pessoas morreram, civis, enquanto 4 milhões tornaram-se refugiados e 7,6 milhões deslocados internos³⁰.

As relações da UE com a Síria foram oficialmente instituídas com um acordo de associação estabelecido com a PEM. Com o início da guerra civil, a UE decidiu, contudo, suspender os programas de cooperação ao abrigo da PEM, cancelando ainda qualquer ajuda e assistência técnica ao país. Todavia, a UE continuou a prestar assistência humanitária às vítimas da guerra civil através do IPEV. Além disso, providenciou ainda ajuda aos países vizinhos da Síria para enfrentarem as pressões exercidas pela fuga em massa de nacionais sírios para esses mesmos países.

De facto, as repercussões da guerra civil síria para a UE, antes de 2014, não eram significativas. No entanto, com a entrada do Daesh em cena, os fluxos de refugiados sírios para a UE intensificaram-se. De notar que, os que alcançaram a Europa não saíram da Síria, mas sim dos campos de refugiados estabelecidos nos países vizinhos, nomeadamente na Jordânia e na Turquia. Este desenvolvimento pode ser explicado pela entrada do Daesh na guerra, que tornou a resolução do conflito ainda mais difícil e pela incapacidade da Comunidade Internacional de chegar a acordo sobre o destino do ditador Al-Assad. Perante

³⁰ Dados disponíveis em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/relatorio-do-acnur-revela-60-milhoes-de-deslocados-no-mundo-por-caoa-de-guerras-e-conflitos/>.

isto, os sírios, que conseguiram fugir do país durante a insurreição contra o regime, decidiram arriscar a própria vida para alcançar a Europa com esperanças de poderem construir um futuro e de viver com dignidade, desejos e sonhos que os campos de refugiados não permitem concretizar.

A vida nos campos (comportando aspetos tão básicos como a segurança e as condições de higiene) degradou-se nos últimos anos devido à diminuição dos donativos internacionais (EurActive 2015; Rogeiro 2015). Assim, de forma a responder à crise dos refugiados, a UE deve combater as causas profundas que estão por detrás do fluxo passivo de refugiados sírios, devendo, por isso, recorrer à intensificação do apoio humanitário aos países que acolhem refugiados e ao reforço dos programas regionais de proteção, à prevenção de conflitos e à gestão de crises, bem como reforçar os canais legais da migração.

Para resolver o problema dos refugiados sírios a UE deve então envolver-se ativamente na resolução do conflito e assegurar as condições mínimas para as pessoas que fugiram da Síria possam regressar sem se sentirem ameaçadas tanto pelo regime como pelo Daesh. De facto a entrada do grupo jihadista trouxe novos desafios a UE, nomeadamente os ataques terroristas, a radicalização e o recrutamento de combatentes europeus³¹. Assim, a UE deve envolver-se ativamente na gestão da crise e procurar junto dos parceiros internacionais uma solução para o conflito na Síria. Mais uma vez é oferecida à União a possibilidade de ganhar uma maior credibilidade internacional, mas para isso esta deve unir-se numa causa comum com interesses comuns.

³¹ Estes jovens, que são seduzidos a juntarem-se às fileiras do Daesh, sentiam-se impotentes nas suas sociedades, na medida que não controlavam o seu destino e que as suas vozes não eram ouvidas. O Daesh, em contrapartida, torna-os, ou dá-lhes a ideia, que são agentes do destino, capazes de moldar a história (Fundação Quilliam 2015).

Capítulo 4 – A União Europeia e a Segurança Humana – Caso dos Refugiados Sírios

Tendo em conta a conjuntura atual da UE (crise da dívida soberana da Zona Euro, ascensão da extrema-direita como força política, crise na Ucrânia e a crise dos refugiados), o objetivo de se assumir como um ator global e de efetivar o seu compromisso para alcançar a paz mundial, ao promover os princípios democráticos e respeito pelos Direitos Humanos e liberdades individuais ainda está longe de ser totalmente alcançado, apesar de todos os avanços positivos conseguidos até à data.

A PEV, por exemplo, surge como agregadora de diversas experiências regionais como a Parceria Euro-Mediterrânea, a Sinergia do Mar Negro ou a Parceria do Leste. Todas elas foram importantes de forma a manterem a segurança global e, por conseguinte, a paz na Europa, através de zonas regionais estratégicas. A crescente participação das forças europeias na gestão de crises são também demonstrativas do crescimento da UE nas áreas de segurança global.

Os vários conflitos espalhados pelo mundo e as consequências da Primavera Árabe aliadas à vulnerabilidade das fronteiras marítimas europeias, sempre mais difíceis de proteger e controlar, tem colocado sérios desafios securitários à União. Aliás foi no Mediterrâneo que a situação se tornou mais alarmante e dramática a partir de 2012, que obrigou os Estados-Membros da UE a tomarem medidas individuais. O primeiro foi a Itália com o lançamento da missão *Mare Nostrum*, substituída em 2015 pela operação *Triton* da Frontex. Esta, que durou pouco mais de um ano (outono de 2013 a outubro de 2014), custou 100 milhões de euros e foi motivada pela catástrofe em Lampedusa. O sucesso foi notório, que depois do seu cancelamento a Organização Internacional para as Migrações (OIM) estimou um aumento de nove vezes em naufrágios e mortes.

Esta investigação tem como finalidade perceber se a União Europeia tem assumido a Segurança Humana para responder ao desafio da crise dos migrantes, mais especificamente dos refugiados sírios. Assim, o estudo baseia-se em duas perspetivas principais: a segurança da UE e dos Estados-Membros; e a segurança dos refugiados sírios. Contudo, a investigação privilegiou a segunda perspetiva, tendo por objetivo verificar se a resposta da União favorece

ou compromete a segurança das pessoas, designadamente a segurança dos refugiados sírios. De notar que as 2 não tem de ser equacionadas em oposição (e a abordagem da Segurança Humana pode contribuir para a complementaridade).

Nesse sentido, aplica-se a abordagem *humancentric* como referencial e o ator UE. Importa referir que será feita uma análise sintetizada das respostas de alguns dos Estados-Membros à crise dos refugiados de forma a demonstrar a ausência de uma voz única. Todavia a investigação não incide sobre os Estados-Membros mas sim sobre a dimensão coletiva (UE), pelo que a dimensão estatal é referida porque estes ainda detém a soberania nestas matérias e a dimensão coletiva é comprometida pelas vozes dissonantes.

A segurança dos refugiados sírios passa, assim, por resolver e prevenir o conflito interno bem como combater o terrorismo – Daesh – que estão na origem da fuga destas pessoas, por providenciar um transporte e uma chegada segura, por fornecer condições de acolhimento dignas, oferecer proteção e conceder o estatuto de refugiado, por integrar estas pessoas nos países de acolhimento e por assegurar um retorno seguro (quando o conflito estiver resolvido). No entanto, é dado enfoque nesta investigação ao envolvimento da UE na resolução do conflito sírio e às condições de receção e capacidades de acolhimento da UE.

Assim, para confirmar ou não a hipótese do estudo e tirar conclusões concretas, serão abordados neste capítulo os seguintes temas: as deficiências do sistema europeu de asilo (falhas de Dublin III) e as suas repercussões para os refugiados; a aplicação da proteção internacional por parte da UE e as políticas de asilo; a nova Agenda para a Migração proposta pela Comissão Europeia de maneira a perceber se esta se enquadra numa perspetiva que radica do *humancentric*; a oposição de alguns Estados-Membros ao sistema de quotas apresentado pela Comissão, que demonstra a incapacidade da UE de se unir a uma única voz; a confusão da questão dos refugiados com o terrorismo e os fatores económicos; o colapso de Schengen; como a UE tem contribuído tanto na proteção dos refugiados sírios, como na gestão das suas fronteiras, do conflito na Síria e na luta contra o Daesh; que vantagens tem a União em envolver-se no conflito da Síria e em acolher os refugiados sírios; e, por último, pretende-se fazer um balanço sobre as medidas até então aplicadas, contrapondo a segurança da UE versus a segurança dos refugiados.

4.1 – Rumo a um Sistema Europeu Comum de Asilo

4.1.1 – O Fracasso em Alcançar o SECA

Os diferentes tipos de migração internacional (incluindo-se os requerentes de asilo) têm um impacto em várias dimensões (política, económica e societal) e são, erroneamente, na maioria dos casos, associados a uma ameaça à segurança nacional dos Estados (Graham 2000, 193). Assim, o modo como os Estados respondem a estas questões irá sempre depender de fatores relacionados com as circunstâncias económicas e políticas dos países, onde a prevalência destes interesses nacionais fragiliza qualquer processo para se alcançar uma linha comum sobre os sistemas de asilo na União.

Os recentes acontecimentos, designadamente o conflito na Líbia³², a guerra civil na Síria e na Eritreia, o avanço dos jihadistas do autoproclamado “Estado Islâmico do Iraque e do Levante” e a instabilidade no Corno de África, estão a contribuir para o aumento de pedidos de asilo na Europa e, por conseguinte, estão a por à prova a capacidade da União Europeia em lidar com a situação no seu território. De acordo com o Eurostat, só em 2014 o número de pessoas que procuraram refúgio nos 28 Estados-Membros quase duplicou em relação ao ano anterior (Eurostat 2015). Segundo o EASO, cerca de 1,35 milhão de pessoas pediram asilo na UE (Frontex 2016, 30). Em relação aos refugiados sírios, em 2015 mais de 350 mil aplicaram asilo na UE, em contrapartida no ano anterior mais de 125 mil pedidos de asilo (Eurostat 2016).

Com o objetivo de reduzir as disparidades entre os sistemas de asilo nacionais, o Parlamento e o Conselho Europeu aprovaram, em 2013, a nova arquitetura do sistema europeu comum de asilo. Contudo, foram poucos os aspetos que mudaram. Em relação aos procedimentos comuns, “com vista a reduzir as disparidades entre os sistemas de asilo nacionais, as novas regras preveem prazos comuns para dar resposta aos pedidos de asilo (seis

³² Após a eclosão da Primavera Árabe na Líbia, em 2011, que derrubou o ditador Kadafi, instaurou uma crise política em que duas fações reclamam para si o poder de liderar o país. A falta de segurança e estabilidade no país é ainda acentuada pela sobreposição de uma série de ameaças, como vários grupos tribais, tráfico de seres humanos e o terrorismo islâmico (Bhardwaj, 2012; Toaldo de 2015 *apud* Colombo e Huber 2016, 27). A UE respondeu com uma combinação de acções, medidas e instrumentos nas áreas da diplomacia, da ajuda humanitária, do comércio e da PCSD. Contudo, até à data, a resposta da União não foi capaz de resolver as questões centrais sobre a falta de confiança política e institucional entre as partes em conflito e desenvolver estratégias de gestão de crises eficazes (Colombo e Huber 2016, 27).

meses, por norma), uma melhor formação dos profissionais que lidam com requerentes de asilo e um tratamento específico dos menores não acompanhados e de outras pessoas vulneráveis” (Parlamento Europeu 2013). Em relação às condições de acolhimento, a alteração da diretiva de 2003 “visa garantir que a detenção de requerentes de asilo apenas seja permitida por motivos restritos e justificados (...) e assegurar que as pessoas com necessidades especiais sejam identificadas numa fase precoce do procedimento de asilo” (Parlamento Europeu 2013).

As novas regras alteraram também o Regulamento de Dublin, que determina que o país de entrada na UE seja o país responsável pelo pedido de asilo. Esta alteração tem causado problemas a países como a Itália, Grécia e Hungria, principais portas de entrada para um número significativo de refugiados.

As mais recentes tragédias no Mediterrâneo revelam, no entanto, que há ainda um longo trabalho pela frente nos bastidores políticos. A política de migração na União Europeia é vista, por muitos, como ineficaz e prejudicial, pelo menos para quem foge de uma guerra ou de uma ditadura. Por exemplo, com a Convenção de Dublin (Guild, Costello, Garlick e Moreno-Lax 2015, 2), cada Estado-Membro pode reenviar refugiados para o país que os acolheu, em primeiro lugar, mas isso não é solução. O primeiro país não acolhe as pessoas, tira as suas impressões digitais, levando-as a andarem num círculo vicioso. São levadas para um lugar, são devolvidas ao país de entrada, que as repatria porque não há condições de acolhimento e não são consideradas como refugiadas (Guild, Costello, Garlick e Moreno-Lax 2015, 3). Por isso ficam em situação irregular e alimentam o mercado negro, um pouco por todo o lado.

Enquanto cada Estado-Membro transfere refugiados, milhares de pessoas são mantidas meses ou até anos na clandestinidade e na precariedade. Deste cenário surgem dois desafios principais: como assegurar uma viagem segura para as pessoas que procuram proteção internacional na UE; e como organizar e gerir a distribuição da responsabilidade e dos custos entre todos os Estados-Membros (Guild, Costello, Garlick e Moreno-Lax 2015, 3).

4.1.2 – Regulamento de Dublin: um Sistema Ineficaz e Indigno para os Refugiados

A Convenção de Dublin³³ interfere com a rapidez com que um requerente de asilo consegue alcançar proteção, transferindo-o de Estado-Membro para Estado-Membro (podendo acabar por ser expatriado) o que o expõe a riscos desnecessários, longos períodos de espera ou violações dos direitos humanos (Fratzke 2015, 3). Contudo, o Regulamento de Dublin não foi originalmente criado como um mecanismo para partilha de responsabilidade, mas sim com o propósito de assegurar uma rápida proteção a quem precisa e de promover procedimentos comuns e eficientes de asilo e reduzir custos. Para que funcionasse foram definidos critérios objetivos e hierarquizados que permitem determinar, para cada pedido de asilo, o Estado-Membro responsável.

Os critérios definidos devem ser aplicados pela ordem de apresentação com base na situação existente aquando da primeira apresentação do pedido de asilo pelo requerente junto do Estado-Membro. O primeiro determina o princípio da unidade familiar. Se o requerente de asilo for um menor não acompanhado, o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido será o Estado em que se encontrar legalmente um membro da família, desde que tal ocorra no interesse superior do menor. Na ausência de um membro da família, é responsável pela análise do pedido o Estado-Membro em que o menor apresentou o seu pedido de asilo (Artigo 6 de Dublin II e Artigo 8 de Dublin III). No caso de requerentes maiores de idade, se um membro da família do requerente já possui o estatuto de refugiado num Estado-Membro, ou se o pedido dessa pessoa estiver em curso, esse Estado-Membro será responsável pela análise do pedido de asilo, desde que os interessados assim o desejem (Fratzke 2015, 3).

Como segundo critério é definido a emissão de autorizações de residência ou vistos. O Estado-Membro que emitiu ao requerente uma autorização de residência ou um visto válido será responsável pela análise do pedido de asilo. As mesmas regras são aplicáveis se o requerente de asilo for titular de um ou mais títulos de residência caducados há mais de dois anos ou de um ou mais vistos caducados há mais de seis meses e o requerente não tiver

³³ A Convenção de Dublin criada, em 1990, (Dublin I) foi substituída pelo Regulamento de 2003 (Dublin II). Contudo, devido às suas falhas foi substituído pela revisão de 2013 (o regulamento atualmente em vigor, chamado de Dublin III), estipulando que “nenhum requerente de asilo poderá ser transferido para outro Estado-Membro se houver o risco de ser sujeito a um tratamento degradante ou desumano”. O novo texto introduz também um mecanismo de alerta precoce para ajudar a resolver problemas nos sistemas de asilo nacionais antes que se transformem em verdadeiras crises (Parlamento Europeu 2013)

abandonado o território dos Estados-Membros (Artigo 9 de Dublin II e Artigos 12 e 14 de Dublin III).

Se nenhum dos outros critérios se aplicar, existe um terceiro que define que se o requerente do pedido de asilo tiver atravessado irregularmente as fronteiras de um Estado-Membro, o responsável pela análise do pedido de asilo será o primeiro país onde ele alcançou o território da UE (Artigo 10 de Dublin II e Artigo 13 de Dublin III).

Por último, é ainda definido que o pedido de asilo é da responsabilidade do primeiro Estado-Membro onde ele foi aplicado (Artigo 13 de Dublin II).

Em ambos os Regulamentos, a unidade familiar deve tomar precedência perante qualquer outro critério que envolva documentos ou primeiras entradas. Contudo, na prática as autoridades responsáveis pela análise dos processos nem sempre aplica esta hierarquia de critérios definida. De facto, os critérios de documentação ou ponto de entrada são mais vezes usados, levando-os a estar no centro dos debates sobre as críticas de Dublin III (Fratzke 2015, 5).

Segundo o Artigo 17 [ponto 2] de Dublin III, um Estado-Membro pode solicitar a qualquer momento que outro Estado-Membro tome a seu cargo um requerente a fim de reunir outros parentes, por razões humanitárias (“cláusula humanitária”), baseadas nomeadamente em motivos familiares ou culturais, mesmo nos casos em que esse outro Estado-Membro não seja responsável.

De forma a assistir os Estados-Membros na implementação do sistema de Dublin, foram dois mecanismos principais: a regulação do EURODAC, que, tal como já foi referido, criou uma base de dados com as impressões digitais dos requerentes de asilo, permitindo aos Estados-Membros averiguar se o requerente já aplicou um pedido de asilo ou está a transitar através de outro Estado-Membro (recaindo sobre este a responsabilidade de assumir o pedido de asilo); e a criação do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO, sigla em inglês), em 2011, que tem um papel fundamental na aplicação prática do Sistema Europeu Comum de Asilo, ou seja, persevera a cooperação prática em matéria de asilo e auxilia os Estados-Membros no cumprimento da sua obrigação, a nível europeu e internacional, de conceder proteção às populações afetadas (Fratzke 2015, 5).

Apesar de todas as críticas apontadas ao sistema de Dublin, nomeadamente a criação de barreiras à proteção internacional, este preencheu uma lacuna crucial ao criar um quadro legal para determinar as responsabilidades dos Estados-Membros de assegurar um pedido de asilo. Muitos Estados-Membros acreditam que o sistema de Dublin é uma melhor alternativa às negociações *ad hoc* entre os Estados-Membros (estratégia usada nos anos 90, antes da Convenção de Dublin se tornar efetiva, em 1997). De referir que entre 2008 e 2013, dos 1,7 milhões de pedidos de asilo que a UE recebeu, os seus Estados-Membros trocaram mais de 300 mil pedidos para transferir requerentes de asilo (Fratzke 2015, 7).

Em relação à Convenção importa aferir o impacto que Dublin tem para o SECA e o acesso do requerentes de asilo a conseguir proteção. Apesar de Dublin estabelecer que as condições de proteção são iguais em todos os Estados-Membros, isto não se reflete na prática. A Grécia é um dos melhores exemplos disso. De acordo com relatórios dirigidos por organizações não-governamentais e governamentais, constatou-se que a Grécia tem colocado sérias barreiras aos refugiados para aplicarem asilo no país (falta de interpretes, longos períodos de espera, capacidade lotada dos centros de acolhimento), existindo mesmo o risco da violação do princípio da não-repulsão (UNHCR 2016). Contudo, os crescentes fluxos de refugiados têm levantado sérias dúvidas sobre a capacidade da Itália, Bulgária e Hungria de receberem mais pedidos de asilo (Fratzke 2015, 16).

O atual sistema de Dublin, em relação ao grau de proteção dos requerentes de pedido de asilo, apresenta diversas lacunas. Se, por um lado, existem as sucessivas transferências, que não só põe em risco a união da família como também representa riscos para pessoas com necessidade de cuidados especiais de saúde, por exemplo, por outro, a falta de cumprimento da hierarquia dos critérios também coloca sérios riscos à efetiva proteção das pessoas. Em 2013, os Estados-Membros submeteram apenas 1402 transferências por razões familiares, cerca de 1,8% do total dos pedidos de transferência. Pelo contrário, mais de 20% do total dos pedidos de transferência foram submetidos por questões relacionadas com documentação ou entradas ilegais e cerca de 75% tomou de volta os pedidos. No total, em 2013, apenas 584 requerentes (menos do que 4% do total das transferências) foram transferidos por razões baseadas no critério da unidade familiar (Fratzke 2015, 16).

Contudo, o Regulamento de Dublin contém disposições que asseguram que os Estados-Membros preservem a unidade familiar e protejam especialmente os mais

vulneráveis. Uma das opções passa por o Estado-Membro analisar ele mesmo o pedido de asilo. Outra opção é solicitar a um Estado-Membro que tenha família do candidato para assumir a responsabilidade do pedido por razões humanitárias. No entanto, dados do Eurostat sugerem que estas disposições são ainda menos aplicadas do que o critério da unidade familiar.

Além disso, a aplicação dos procedimentos de Dublin atrasa a análise do pedido de asilo. Atrasar o acesso à proteção tem custos a vários níveis. Quanto mais tempo perderem na determinação de um estatuto de refugiado, mais tempo vai passar sem essa pessoa ter acesso a cursos de língua e outros suportes de integração, aumentando os riscos de uma dependência de longa duração e marginalização (ECRE 2016). Não obstante os atrasos podem ainda tornar o acesso aos pedidos mais difíceis e tornar os regressos, caso o pedido seja rejeitado, mais complicados devido ao tempo que o candidato permaneceu no país de asilo (Fratzke 2015, 18). De acordo com avaliações externas, os Estados-Membros respeitam, geralmente, os prazos definidos pelo Regulamento de Dublin (Fratzke 2015, 18). Contudo, os candidatos que foram sujeitos a transferências chegam a esperar mais de um ano antes do seu pedido ser analisado. Alguns relatórios sugerem que na Alemanha e em Itália os atrasos provocados devido às transferências são particularmente longos (Eurostat 2016).

Aliás, segundo alguns inquéritos, a duração média de uma detenção aplicada pelo Regulamento de Dublin é de quase dois meses, mas esta varia de acordo com o Estado-Membro. Os requerentes de asilo que foram apreendidos por residência ilegal podem ficar detidos durante todo o processo em alguns Estados-Membros, enquanto em outros ficam detidos poucos dias antes de serem transferidos (Fratzke 2015, 18).

Outra questão que surge sobre a Convenção passa por perceber se as transferências baseadas em Dublin têm capacidade para assegurar os procedimentos de asilo após a transferência estar completa. No caso da Grécia, relatórios indicam que alguns dos transferidos podem ter regressado à Turquia antes de a sua aplicação ter sido inteiramente avaliada, uma clara violação do princípio da não-repulsão. Na Bulgária se um requerente de asilo submeteu o seu pedido no país, caso ele se ausente por um período de três meses ou mais, o processo é interrompido e o candidato deve regressar ao seu país de origem sem ter a oportunidade de submeter uma subsequente aplicação.

Finalmente, os critérios de Dublin não incluem elementos individuais dos requerentes de asilo para poderem apresentar um pedido de asilo. Esses critérios passam não só pela família, mas também pela presença de amigos ou redes de nacionais do mesmo país de origem que podem facilitar a sua transição. Outros também escolhem o Estado-Membro de acordo com a língua, ou percepção sobre as condições económicas e de trabalho. Não sendo estes elementos bastantes para se procurar proteção, são todavia elementos fundamentais que irão impactar sobre a integração dos candidatos uma vez assegurada a sua proteção inicial.

Para que Dublin funcione na prática o sistema requer um grau de harmonização dos procedimentos de asilo em cada Estado-Membro (Vitorino 2015). Perante a magnitude da crise dos refugiados, que hoje bate à porta dos Estados-membro da União, e perante as limitações práticas do atual sistema, torna-se imprescindível que a Convenção de Dublin seja revista de modo a substituir aquele que é um sistema demasiado custoso, ineficaz e indigno no tratamento de milhares de refugiados. Assim, além de reduzir o número de transferências, que como se constatou coloca sérios riscos à segurança dos potenciais candidatos a asilo, é necessário que se chegue a um acordo que assegure a capacidade de partilha de responsabilidade pelos Estado-Membros – partilhar a receção dos refugiados, respeitando as suas preferências e assegurando uma distribuição justa entre os Estados-Membros (participam de forma igual no acolhimento de refugiados) (Guild, Costello, Garlick e Moreno-Lax 2015, 1). Este passo vai não só de encontro aos objetivos do SECA como pode efetivar um maior compromisso dos Estados-Membros em responder em uníssono a uma grave crise, deixando de parte os interesses nacionais para dar lugar aos interesses da União.

4.2 – À Procura de uma Resposta Pan-Europeia: as Lições dos Desastres e a Implementação de Novas Estratégias

4.2.1 – O Novo Rumo da JAI

A falta de vontade política provocada pelas divergências dos diferentes Estados-Membros bloqueia qualquer forma de alcançar um acordo comum e vinculativo em matéria de asilo. A União, que existe pela vontade dos Estados, é contrariada e mesmo bloqueada pelas

escolhas destes, como o atesta a sua recusa em receberem pessoas com estatuto de refugiados, ou a construção de um muro que separa dois Estados-Membros dessa União (a Hungria aprovou a construção de uma barreira na sua fronteira com a Roménia). Esta última atitude vai contra o Tratado da União Europeia e é uma evidente infração da Convenção de Schengen. Já o encerramento da fronteira entre a Alemanha e a Áustria e desta última com a Hungria não chega a ir contra os princípios da Convenção, uma vez que esta permite o encerramento da fronteira interna por parte de um Estado, desde que devidamente justificada (Bertoncini e Vitorino 2015, 2).

O cenário que se apresenta aos europeus tem uma natureza complexa. Primeiro, existem homens, mulheres e crianças que procuram segurança, pagando, muitas vezes com a própria vida para a alcançar, e depois existe a UE e os Estados de Schengen que devem proteger o seu território e os seus cidadãos (Morucci 2015). Estas duas perspetivas não têm de estar em oposição. A segurança da UE passa pela segurança dos refugiados, o que nos remete para os objetivos estratégicos definidos na EES de 2003: reconhecer que uma ameaça longínqua é tão preocupante como uma que esteja perto da sua fronteira; criar segurança na sua vizinhança; e uma ordem multilateral baseada num multilateralismo efetivo. Assim, a Segurança Humana e a sua implementação pela União pode ajudar a lidar tanto com a segurança da UE como com a segurança dos refugiados.

Jean-Claude Juncker, Presidente da Comissão Europeia, eleito em maio de 2014, tendo feito campanha política para chegar ao cargo, tem a oportunidade de ser um presidente mais político. Apesar do TFUE prever um papel mais político da Comissão Europeia, mediante o qual os Estados-Membros a tornam responsável pela promoção do interesse geral da União, os últimos anos de crise contribuíram para diluir este conceito. Contudo, Juncker afirmou que pretende dirigir uma Comissão política uma vez que entende que os atuais desafios a nível interno e externo enfrentados pela Europa não deixam outra opção “senão de encontrar uma solução muito política, segundo um processo muito político e tendo muito presentes as consequências políticas das decisões” (Comissão Europeia 2015).

Embora seja cedo para tirar conclusões, esta nova Comissão parece ser um novo começo para a cooperação nos domínios JAI. Um das primeiras mudanças é a eleição do primeiro vice-presidente, Frans Timmermans, responsável por coordenar e gerir a Comissão no Concelho JAI e as relações como Parlamento Europeu. É esperado que seja um

“*watchdog*”, que se certifique da aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito em todas as atividades da Comissão (Carrera e Guild 2014, 1). Outra inovação passa pela partilha de responsabilidade nas políticas JAI por três Comissários. Timmermans desempenha a dupla função de Comissário e primeiro Vice-presidente para a Melhor Regulação, Relações Interinstitucionais, Estado de Direito e Carta dos Direitos Fundamentais. Já Věra Jourová ocupa o lugar de Comissária para a Justiça, Consumidores e Igualdade de Género e Dimitris Avramopoulos ocupa a posição de Comissário para a Migração e Assuntos Internos e é o novo responsável pela luta contra o terrorismo. Importa realçar que o facto de a Grécia ser um dos Estados-Membros mais afetados pela pressão dos refugiados, ao optar por um Comissário grego espera-se que seja posta em prática a solidariedade entre os Estados da União sobre a migração, asilo e políticas das fronteiras externas (Carrera e Guild 2014, 3). Contudo, um dos desafios poderá passar pela ligação artificial das questões migratórias e do asilo com outras áreas da segurança como o terrorismo e o crime, pelo que cabe ao Vice-presidente assegurar que as áreas da mobilidade e asilo não se confundam com questões de polícia e criminalidade (Carrera e Guild 2014, 4).

Desde 2010, que morreram milhares de pessoas a tentar chegar à Europa. Mas as tragédias mais mortíferas têm ocorrido no mar Mediterrâneo, onde, em 2014, dos 220 194 migrantes (Frontex 2015) 3 279 perderam a vida (IOM 2016). Em 2015, registou-se ainda uma aumento no número de vítimas e/ou desaparecidos: das 1 033 093 (Frontex 2016) de pessoas que alcançaram a Europa 3 770 (OIM 2016) perderam a vida. São pessoas que fogem da guerra civil na Síria, dos conflitos do Corno de África ou da crise iraquiana; são pessoas deslocadas, refugiados nos termos do direito internacional; potenciais requerentes de asilo. Ou então são simplesmente migrantes económicos que tentam escapar à pobreza. De referir que a diferença entre estas duas categorias – a dos refugiados e a dos imigrantes ilegais – dilui-se perante a magnitude dos números. E ao que parece existe uma falta de vontade política e uma evidente falha de solidariedade dos Estados-Membros de ajudar os países da UE mais afetados pelos fluxos dos migrantes.

O Comissário Europeu da Política Regional, Johannes Hahn declarou que “esta crise tem uma dimensão internacional, pelo que nenhum país consegue enfrentá-la sozinha. É necessário encontrar uma abordagem pan-europeia (...) e resolver o problema atacando a

fonte do problema, ou seja, nos países onde a guerra e o terrorismo provocam estas vagas de refugiados” (Vytiska 2015).

Perante esta conjuntura da migração na UE, o Comissário Dimitris Avramopoulos deve nos próximos cinco anos assegurar a implementação do princípio da solidariedade e de uma partilha justa dos encargos em relação ao controlo das fronteiras externas (através das agências da UE como a Frontex e o EASO) e no que respeita a uma distribuição justa dos requerentes de asilo (Carrera e Guild 2014, 5). Além disso, deve ainda rever o Código de Vistos e assegurar a efetiva aplicação dos vistos humanitários de Schengen pelos Estados-Membros, fomentar a criação de consulados e prestação de serviços externos (na ausência destes últimos), harmonizar a implementação do SECA, repensar na viabilidade do Sistema de Dublin e pesar os prós e os contras da criação de um serviço comum de controlo de fronteiras na UE.

A nível europeu não existe liderança. Existe sim um Conselho que alberga 28 representantes de Estados que, em questões cruciais, devem chegar a acordo antes que qualquer ação seja posta em prática. Em tempos de calma, o sistema até funciona, mas em tempos de crise falha abismalmente (Carrera 2015). Muitos defendem que os cidadãos europeus devem ter o direito de escolher um presidente europeu, que tenha o poder de agir em certas questões de relevância. O Presidente francês está a favor da criação de um conselho dentro da UE com poderes de veto, tal como o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Contudo, tal avanço só irá ocorrer se os 28 tiverem interesses próprios em que isso aconteça.

Para que exista um debate honesto e não instrumentalizado sobre o caminho a seguir, deve-se ter em conta três eixos principais. Em primeiro lugar, a questão dos fluxos migratórios para a Europa através do Mediterrâneo não pode ser tratada como uma emergência, mas sim como um fenómeno estrutural, originado por uma série de causas, como a gravidade dos conflitos em alguns países, as condições socioeconómicas cada vez mais degradadas em diversos países africanos, entre outros.

Enquanto este fenómeno for estrutural, a pressão migratória não se atenuará e os números continuarão a crescer. Acredita-se que a solução não resida numa resposta puramente humanitária, ou seja, numa Europa aberta, capaz de absorver fluxos sempre crescentes (não o é designadamente por opção política), nem numa resposta puramente securitária, ou seja,

numa Europa fechada, pronta a repelir os imigrantes e refugiados em direção ao seu país de origem (Dassù 2015).

Essas duas abordagens são indissociáveis: é preciso adotar uma atitude mais firme em relação às redes de tráfico de seres humanos, mesmo correndo o risco de levar a cabo ações de combate na costa Líbia. Mas também é preciso manter a possibilidade de examinar e distribuir os pedidos de asilo nas áreas seguras da margem sul do Mediterrâneo – com corredores humanitários nos países de trânsito – e adotar uma gestão racional dos fluxos.

O segundo ponto fundamental passa por restaurar a paz e a estabilidade em alguns países-chave, nomeadamente na Líbia. Terceiro e último, a questão da imigração e do asilo está a transformar-se num teste mais difícil e delicado para a União do que a gestão da crise grega. Enquanto os 28 Estados-Membros não chegarem a um acordo claro, a Europa não poderá demonstrar solidariedade e capacidade para impedir um efeito *spillover* dos fluxos migratórios. Desta forma, é necessário encontrar uma resposta comum para solucionar o problema (Dassù 2015).

4.2.3 – As Tragédias no Mediterrâneo: Novas Estratégias

Em 2012, as tragédias ocorridas no Mediterrâneo obrigaram diversos países a tomar medidas individuais em face da premência daquelas. O primeiro foi a Itália, que em face da catástrofe de Lampedusa, iniciou a missão “*Mare Nostrum*”, que durou pouco mais de um ano (outono de 2013 a outubro de 2014) e teve um custo aproximado de 100 milhões de euros. Contudo, devido ao seu elevado custo e sem o apoio financeiro da UE, a Itália decidiu cancelar a missão, recusando-se a carregar sozinha o peso de proteger a Europa, o Mediterrâneo e a Humanidade.

O ministro dos Negócios Estrangeiros italiano afirmou que a forma como os países europeus se têm desentendido quanto à crise dos migrantes ameaça a liberdade de movimentos dentro do espaço Schengen, “um dos pilares da União Europeia” (Il Messaggero 2015). Paolo Gentiloni acusou ainda a Europa de se portar no seu pior, com “egoísmo, decisões arbitrárias e discussões”, adiantando que está em causa a própria alma do projeto europeu: “ou a Europa reencontra a sua alma ou perde-se de vez” (Il Messaggero 2015). Razões terá a Itália para fazer estas acusações. Basta recuar a outubro de 2013, quando um

navio carregado de pessoas se afundou ao largo de Lampedusa. O então ministro do interior alemão, Hans-Peter Friedrich, descartou qualquer responsabilidade, declarando: “Lampedusa é uma ilha italiana”. (Il Messaggero 2015). Só depois das últimas tragédias, os 28 chefes de Governo da UE reuniram para debater uma política comum e a Comissão Europeia delineou um programa comum em matéria de migrações. O que acontece no Sul é um desafio que envolve todos, considerando que Lampedusa se tornou numa ilha europeia.

Em novembro de 2014, no seu discurso ao Parlamento Europeu, o Papa Francisco enviou uma mensagem forte sobre o valor da dignidade humana, da solidariedade e dos direitos humanos na integração europeia o que, na opinião do líder da Igreja católica, também deve orientar as respostas da UE à imigração (Parlamento Europeu 2014). Com base no Programa de Tampere de 1999, os princípios da solidariedade e da partilha do fardo de forma justa entre os Estados-Membros da UE devem orientar as políticas europeias comuns em matéria de asilo, fronteiras e migrações. No entanto, tendo em conta que a Itália assumiu por completo os encargos nos primeiros anos da crise, a imagem que chega ao mundo é bem diferente. Mais uma vez, o discurso normativo da UE não vai de encontro com as suas ações.

Para resolver a situação, a UE precisa de melhorar os meios de socorro naval e acabar com as atividades dos passadores, através de meios militares. Agora esta presença militar gera um contrassenso: para afundar os barcos dos ‘passadores’ deve-se primeiro localizá-los enquanto estão vazios. Além disso, uma possível intervenção na Líbia, de forma a colmatar a falta de autoridade no território, torna-se cada vez uma solução viável. Contudo, para o fazer a UE precisa de mandato das Nações Unidas, sob pena de se abrir precedentes que deixem à vontade potências menos escrupulosas para enviar forças armadas contra vagas de refugiados. A luta contra os passadores é legítima, desde que se inscreva numa estratégia global. Porém, mesmo com a concordância da ONU, esta estratégia pode não resultar (Kingsley 2015).

Os passadores líbios não são uma organização coesa, com uma cadeia hierárquica e meios identificáveis e não têm uma frota específica. Pelo contrário, compram barcos aos pescadores locais para cada viagem. Chegam a pagar mais de 140 mil dinares (92 mil euros) por um barco de pesca com capacidade para 300 pessoas (Kingsley 2015). De um dia para o outro, um barco de pesca passa a um barco de traficantes. Nem mesmo a vigilância por satélite das entradas e saídas do porto pode ser suficiente para avaliar o que se está a passar. Ninguém pode ter a certeza que se trata de um barco de passadores, até este estar cheio de

centenas de passageiros, ou seja, já seria demasiado tarde para um ataque por parte de uma Marinha que tenha sentido ético (Kingsley 2015).

Perante isto, a UE decidiu lançar a operação *Triton*, da Frontex com 15 membros, iniciada em novembro de 2014 e outra vez liderada pela Itália. Contudo, esta não vinha substituir a missão *Mare Nostrum*, mas sim complementá-la. A Itália, por sua vez, recusou liderar duas missões no mesmo território com os mesmos fins estratégicos. Foi, do ponto de vista humano, irresponsável acabar com a operação “*Mare Nostrum*”, a missão italiana de salvamento no mar, em 2014. Foi uma decisão “criminosa” da política europeia, que hoje se tenta reverter à pressa perante a hecatombe.

Face à polémica, em 23 de abril de 2015 ocorre a decisão de aumentar o âmbito e o financiamento da operação *Triton*, de 2,9 milhões por mês (contra nove milhões por mês da *Mare Nostrum*) para o triplo (Rogeyro 2015, 36). Porém, o alargamento da zona da operação não foi consensual e manteve-se limitado à área imediata da Europa. Esta indecisão levou à operação britânica “*Weald*” e outras contribuições nacionais. Além disso, desprovida de recursos financeiros e materiais adequados, a operação *Triton* não está à altura da situação. Por conseguinte, a intervenção das forças de salvamento tem efeito perverso ao encorajar o negócio sinistro dos traficantes: quanto mais navios os europeus enviarem para o Mediterrâneo, menos risco terá a travessia e mais aumentam os lucros dos passadores (Crisp 2015).

Em maio de 2015, a UE tinha ainda discutido um plano de ataque aos centros do tráfico humano. Entre os vários riscos salientavam-se a possibilidade de danos colaterais e de confronto com a soberania da Líbia, a atividade aramada de grupos de traficantes e do Daesh. Depois de várias indecisões, os esforços acabaram por se consolidar no contexto da EUNAVFOR MED, inspirada na operação naval *Atalanta*, que entrou em ação em julho de 2015 com mandato para um ano (European Union External Action 2016). Com um financiamento de 11,8 milhões de euros para os primeiros dois meses da operação e contando com a participação de 14 Estados-Membros, oito unidades navais e 12 apoios aéreos (Faleg e Blockmans 2015, 5), o plano divide-se em três dimensões: recolha de informação; busca e salvamento; e desmantelamento de barcos, antes e depois de uso (European Union External Action 2016). O envolvimento das marinhas militares europeias produziu efeitos positivos, embora ainda não existam dados concretos sobre o número de detenções, deteções e

salvamentos. Além disso, adaptaram-se à realidade da situação, adequando as lanchas de desembarque a navios de refugiados, as fragatas em hospitais e navios de apoio logístico em centros de operações de resgate. Ao mesmo tempo a missão da Frontex *Poseidon* parece carecer de mais meios, com apenas 11 corvetas costeiras, um navio principal, dois helicópteros e 18 milhões de euros de orçamento total (Rogeyro 2015, 39).

Incorporada numa abordagem holística para a migração, a EUNAVFOR MED visa responder às necessidades imediatas para salvar vidas e enfrentar situações de emergência, para atacar as causas da imigração irregular e lutar contra as redes de tráfico (Faleg e Blockmans 2015, 2). Ao usar o seu mandato de dupla função, a Alta-Representante e Vice-Presidente Mogherini engendrou a primeira reunião de sempre dos ministros dos Negócios Estrangeiros e do Interior para discutir a crise migratória. Os Conselhos de abril e junho, também realizados sob uma lógica interno-externo, ocorreram com o propósito de alcançar um acordo de partilha equitativa dos encargos entre os Estado-Membros, bem como iniciar uma cooperação entre os países de trânsito e de origem (nomeadamente os do leste europeu, Macedónia, Sérvia, Turquia).

A EUNAVFOR MED encaixa-se na “*comprehensive approach*” para a segurança e desenvolvimento, lançada em dezembro de 2013 (European Union External Action 2016). Esta operação da PCSD é uma das mais delicadas e complexas dos últimos anos e não está a salvo de críticas. As organizações da sociedade civil e as Nações Unidas têm reagido negativamente a uma operações que parece aumentar os riscos humanitários, onde os migrantes são colocados em fogo-cruzado. Em resposta às declarações de Ban Ki-Moon, secretário-geral da ONU, no Parlamento Europeu de maio de 2015, Mogherini que os objetivos não são os migrantes, mas “aqueles que estão a fazer dinheiro com as suas vidas e muitas vezes as suas mortes” (Faleg e Blockmans 2015, 3). Pela primeira vez na história, a UE está a ser criticada por ter uma reação exagerada em vez de se manter ausente e pouco coerente perante uma crise. A verdade é que a EUNAVFOR Atalanta demonstrou a capacidade da UE de agir como um efetivo provedor de segurança na prevenção de conflito, *peace-building* e reconstrução no pós-conflito (Faleg e Blockmans 2015, 4). A EUNAVFOR MED está a seguir o mesmo modelo, pelo que pode ser o início de um compromisso mais proactivo por parte da UE para restabelecer a ordem no Mediterrâneo.

Será possível dar resposta a uma tragédia destas, recorrendo a meios militares? Efetivamente, esta é uma questão que toca nas contradições morais e políticas que acompanham qualquer reflexão sobre o problema dos refugiados, que se encontra inserido numa lógica de Direitos Humanos e segurança – segurança das pessoas. É demagógico dar a entender que a UE está a tentar “militarizar” a sua política para os refugiados, como têm vindo a sugerir as associações de defesa dos refugiados. Todavia, a crise dos refugiados é um produto direto das revoltas árabes nos países do Médio Oriente e do Norte de África, devendo ser encarado como um fator de forte instabilidade para região e solucionado com meios políticos.

Através da PCSD, os Estados-Membros devem recorrer a instrumentos que estejam à sua disposição e aplica-los para orientar a crise dos refugiados, designadamente através do reforço das fronteiras, da gestão dos campos de refugiados e providenciar corredores humanitários (Parkers 2014). Contudo, a UE deve basear-se na cooperação internacional para lidar com a atual situação no Mediterrâneo, invés de apostar em medidas unilaterais. Através desta abordagem a União, podem ser identificados três objetivos principais: apoiar o restauro da paz na região, apesar de até à data pouco ou nada fez, num quadro internacional e regional, para alcançar esse objetivo; explorar a difusão do poder na região, não se concentrando unicamente na Líbia por ser o maior ponto de partida dos passadores para a Europa; e, por último, deve fomentar a solidariedade europeia, tanto entre os Estados-Membros como com os países terceiros, aceitando mais refugiados e providenciando canais legais e seguros para estes alcançarem a UE (Parkers 2014).

Assim, a forma como a UE lida com estas redes de tráfico deve passar por reduzir o crime, salvar vidas, proteger as pessoas vulneráveis que estão a bordo e manter o apoio aos refugiados. A próxima geração das estratégias da União sobre a migração precisa de um maior foco no que respeita aos migrantes, aos traficantes e à ligação entre as políticas externas e internas. Porventura o mais importante é que a política tem de guiar as operações, não o oposto. É necessário que a União Europeia e as suas instituições sejam capaz de dissuadir os migrantes a usarem redes de tráfico para alcançar o território europeu. Por outras palavras a União deve abrir corredores humanitários seguros para estas pessoas alcançarem proteção (Townsend e Oomen 2015, 15).

Mogherini insiste que a UE é uma comunidade de política externa e um provedor de segurança não só para os cidadãos europeus, mas também para o resto do mundo. Contudo, a UE não tem implementado estratégias concretas de política externa para responder às tragédias do Mediterrâneo. Atacar os barcos dos traficantes não vai acabar com as causas que estão por detrás das razões que levam as pessoas a fugirem dos seus países (Cristiani 2015, 1).

Assim, torna-se mais do que uma necessidade que a União adote uma política comum em matéria de imigração e asilo, baseada em canais legais e seguros, tendo por isso de reconhecer que a atual situação não é apenas um problema da Itália, da Grécia ou da Hungria (países mais afetados pela crise), é o próprio futuro da União que está em risco.

4.2.4 – O Visto Humanitário: uma Viagem Segura para a UE

Um visto humanitário europeu poderia proporcionar aos refugiados uma via de entrada segura, desde que este pudesse ser adquirido num país terceiro, contribuindo o controlo dos fluxos dos refugiados pelos Estados-Membros. No entanto, a UE tem um regulamento em vigor para salvaguardar e garantir o direito de asilo que se aplica, assim, a possibilidade de garantir uma viagem segura para a União (Dilmé 2014, 1). Desta forma, estas políticas migratórias restritas levam a que milhares arrisquem a sua vida através de vias ilegais para chegar à UE e enfraquecem ainda as obrigações dos seus Estados-Membros para com os refugiados e os direitos humanos (Jensen 2014, 2).

No entanto, os artigos 19 e 25 do Código de Vistos de Schengen providencia a possibilidade de emitir vistos humanitários com validade territorial limitada (VTL), que pode ser válido em um ou mais Estados-Membros de Schengen, mas não em todos (Dilmé 2014, 2). Os VTL podem ser emitidos por razões humanitárias, do interesse nacional ou por obrigações internacionais. Contudo, o facto de não existir um mecanismo para supervisionar a emissão efetiva dos vistos humanitários do espaço Schengen, torna difícil averiguar se os Estados-Membros estão a usar estas disposições (Jensen 2014, 5).

Em 2009, durante a elaboração do programa de Estocolmo, a Comissão propôs a criação de procedimentos de entrada protegida, mas não foram contemplados no programa final (Dilmé 2014, 2). Em março de 2014, através de um comunicado em relação à visão estratégica do próximo programa de migração, já que o de Estocolmo expirou no final de

2014, a Comissão recomendou que a UE deveria assegurar a chegada de refugiados de forma mais ordenada e fundada em necessidades de proteção, bem como estudar a possibilidade de criar procedimentos de entrada protegida, fazendo referência aos vistos humanitários e guias de aplicação comuns (Jensen 2014, 4). A verdade é que a Comissão tem explorado repetidamente corredores de acesso legal para nacionais de países terceiros que precisem de proteção internacional. Além disso, propôs aos Estados-Membros cooperarem com prestadores de serviços externos para lidar com os pedidos de visto e de novos acordos de representação, caso os Estados-Membros não disponham de embaixadas e consulados nesses países.

Também o Parlamento Europeu, na resolução de 2 de abril de 2014 sobre a revisão intercalar do Programa de Estocolmo, apelou a que os Estados-Membros fizessem uso das atuais disposições da legislação da UE, permitindo a emissão de vistos humanitários, bem como reiterou a sua posição sobre a necessidade de uma abordagem coordenada (Jensen 2014, 5). De facto os Estados-Membros deveriam usar as disposições existentes sobre os vistos humanitários.

4.3 – Nova Agenda para a Migração: uma Visão Humanitária para Abordar os Novos Desafios?

4.3.1 – Proposta da Comissão Europeia

Uma abordagem política tornou-se numa necessidade urgente para responder à crise dos refugiados. A 9 de maio e 23 de setembro de 2015, a Comissão apresentou um conjunto de ações prioritárias a adotar nos seis meses seguintes para implementar a Agenda Europeia da Migração. Entre elas, figuram ações a curto prazo para estabilizar a situação e medidas de longo prazo para criar um sistema sólido que possa resistir à prova do tempo. Essas ações prioritárias foram aprovadas na reunião informal dos Chefes de Estado a 15 de outubro de 2015.

A verdade é que a Comissão tomou medidas ambiciosas e abriu vários processos contra os países que não estão a respeitar as regras da política comum de asilo. A sua vontade

levou-a mais longe, propondo um mecanismo de emergência de distribuição de mais de 120 mil refugiados, mais 40 mil que alguns Estados-Membros já concordaram em recolocar, e uma lista de países considerados de origem segura, que implica que os migrantes desses Estados não podem candidatar-se a asilo nem surgir como refugiados, a não ser em sentido económico. A lista inclui doravante o Gana, o Senegal, a Sérvia, o Montenegro, a Albânia e o Kosovo. Estes últimos são vitais na redefinição do estatuto de potenciais refugiados, dado que 40% dos pedidos de asilo chegam dos Balcãs (Frontex 2015).

O programa da Comissão prevê, designadamente, a instituição de quotas para uma melhor distribuição dos refugiados no interior da União Europeia³⁴. Mais de 44 mil pessoas apresentaram pedidos de asilo na Alemanha, em 2014; em Portugal, foram menos de 100 (Eurostat 2014). As quotas internas da UE acabariam, na prática, com a política aplicada até agora, que consiste em proibir a imigração de refugiados oriundos de países terceiros. Uma repartição mais equitativa seria também condição prévia de uma generosidade acrescida em matéria de acolhimento de refugiados em caso de crises graves, como a da Síria, e uma abertura – discreta – das fronteiras, para acolher mais migrantes em situação regular.

As medidas incluem ainda a criação de centros europeus de identificação e de tratamento dos que recorrem ao direito de asilo (“*hot spots*”) nos países mais afetados pela chegada de refugiados, como na Grécia e na Itália, a melhoria dos procedimentos de repatriamento dos que estão em situação irregular e a garantia da solidariedade institucional à volta de todas as fronteiras externas da UE.

A política da UE só poderá evoluir se todos os Estados-Membros tiverem vontade política para solucionar o problema. Os governos devem tranquilizar os seus cidadãos e promover a integração dos imigrantes, ao mesmo tempo que enfrentam os populistas e/ou radicais europeus. E isso requer coragem e uma efetiva tomada de posição.

Recorde-se que na reunião informal de Chefes de Estado e de Governo de 23 de setembro, os Estados-Membros reconheceram a necessidade de mobilizar recursos nacionais suplementares e reiteraram o seu compromisso no Conselho Europeu de 15 de outubro. A Comissão Europeia propôs já alterações aos seus orçamentos de 2015 e 2016, aumentando em 1,7 mil milhões de euros os recursos destinados à crise dos refugiados. Isto significa que, em

³⁴ Em finais de abril, a Comissão Europeia propôs a distribuição de 40 mil candidatos a asilo que chegaram a Itália e à Grécia bem como o acolhimento de 20 mil refugiados reconhecidos pela ONU.

2015 e 2016, a Comissão disponibilizará um total de 9,2 mil milhões de euros à crise dos refugiados (Comissão Europeia 2015). Cumulativamente, os Estados-Membros comprometeram-se a investir recursos nacionais equivalentes.

O problema da migração na UE é tanto conceptual como político e prático. Contudo, as atuais propostas legislativas têm por finalidade gerir, mais do que resolver este desafio internacional, que na sua essência é o produto de um profundo desfasamento entre os imperativos humanos para iniciarem uma perigosa jornada e o bloqueio conjunto dos sistemas de asilo e das políticas da UE desiguais para este tipo de fenómeno, em parte devido ao facto de cada Estado-Membro ter os seus próprios interesses, capacidades e realidades políticas (Collet 2015).

A UE está dividida sobre como lidar com fluxos de migrantes vindos do Médio Oriente, África e Ásia, tornando o bloco das vinte oito nações, numa comunidade ineficaz, que assiste à mútua culpabilização dos seus membros, e ao crescendo de populismos antimuçulmanos. Mogherini afirmou que “quando países ricos da Europa recusam aceitar mil, dez mil, ou cem mil refugiados, enquanto a Turquia já aceitou 2 milhões”, torna-se claro que a União tem “um problema de perspetiva e de identidade” (EurActiv 2015). Contudo, esta crise poderá também ajudar os Estados-Membros a sair com uma visão clara e robusta (normativa comum) do que significa ser da União Europeia. Esta ideia será retomada nas considerações finais deste capítulo.

4.3.2 – Os Desafios do Novo Sistema de Quotas

O sistema de quotas, suportado pelo Fundo de Asilo, Migração e Integração, embora seja um passo tímido é bem-vindo tendo em conta o atual cenário. Não obstante, existem dois desafios que podem afetar a sua efetiva operacionalização: aplicação das condições de receção e continuar ligado ao Regulamento de Dublin.

Primeiro os sistemas de asilo na UE mostram uma profunda falha na aplicação das condições de receção e nas capacidades administrativas e judiciais, o que impede um tratamento justo e humano dos pedidos de asilo (Carrera e Guild 2015, 2). Por um lado, os requerentes de asilo, movidos pelo desejo de fugir ao conflito e instabilidade, gastam milhares de euros para alcançar a Europa, esperando chegar a um país onde lhes seja oferecido um

melhor futuro. Contudo, quando entram na Hungria ou na Grécia, a falta de condições de receção leva-os a realizar segundos movimentos no território europeu para alcançar um país com melhores condições (Collet 2015). A verdade é que grande parte dos Estados-Membros não estão a implementar os padrões comuns consagrados na Diretiva 2013/33 do SECA, que se refere às condições de receção (Carrera e Guild 2015, 3). A UE deve reforçar a capacidade de receção dos seus membros, bem como impulsionar as suas capacidades administrativas e judiciais para lidar com a receção dos pedidos de asilo.

Uma das chaves para incentivar as pessoas a ficarem num determinado país passa por assegurar condições de receção dignas, humanas e adequadas. Um Comunicado da Comissão sobre a Gestão da Crise dos Refugiados (Comissão Europeia 2013) fornece dados onde se constata uma falha surpreendente pela maioria dos Estados-Membros de comunicar à Comissão como aplicaram a Diretiva 2013/33 sobre as condições de receção e outros atos legislativos que integram o SECA (Comissão Europeia 2015). Esta imagem reduz largamente a eficiência de todo o sistema de asilo da UE.

No caso do Reino Unido, em 2015, o país recebeu 38 370 requerentes de asilo (Eurostat 2016). Em relação às condições de receção, os refugiados recebem abrigo (menos em Londres e no sudoeste da Inglaterra), têm acesso ao serviço nacional de saúde e uma semanada de 50 libras por pessoa. Já as crianças, que tenham menos de três anos, podem receber um pouco mais (entre 3 a 5 libras por semana, dependendo da idade da criança) e têm acesso a educação gratuita dos 5 aos 17 anos. Além disso, é ainda dado um suplemento de 300 libras para as mulheres que venham a dar a luz brevemente ou que já o tenham feito recentemente (EurActiv 2015). Na Alemanha, em 2015, foram registados um total de 441 800 requerentes de asilo (Eurostat 2016). As necessidades básicas – abrigo, comida, roupas e cuidados de saúde – são oferecidos nos centros de acolhimento iniciais. Os requerentes de asilo recebem ainda 143 euros por mês por adulto para necessidades pessoais (EurActiv 2015). Na Suécia, que recebeu 156 110 pedidos de asilo (Eurostat 2016), os requerentes de asilo têm acesso a um abono, que pode ir dos 60 a 225 euros mensais por adulto (se tiver uma família numerosa recebe mais dinheiro) enquanto esperam que o seu processo esteja concluído. Além disso, recebem ainda um abono de alojamento de 37 euros caso seja solteiro e de 89 euros caso se trate de uma família (EurActiv 2015). Em relação à França, que no ano de 2015 registou 70 570 pedidos de asilo (Eurostat 2016), providencia dois tipos de ajuda. As pessoas

que não têm acesso a alojamento nos centros de acolhimento recebem todos os meses um abono de 340,50 euros, enquanto o seu processo está a ser avaliado, já os que vivem nos centros recebem um abono mensal que vai dos 91 euros aos 718 euros de acordo com a sua situação familiar (EurActiv 2015). Os refugiados têm ainda acesso a cuidados de saúde e educação. No caso da Roménia, que recebeu 1 225 pedidos (Eurostat 2016), em 2015, os requerentes de asilo recebem 2,42 euros diários para comida, alojamento e outras despesas, tendo ainda acesso a cuidados de saúde e tratamento gratuito no caso de doenças crónicas. Na Áustria, recebem alojamento nos centros de receção e um abono de 40 euros mensais para outras despesas. Além disso, só têm acesso a trabalho sazonal. Por último, em Itália, num dos países mais afetados pela crise, que no ano de 2015 recebeu 83 245 pedidos de asilo (Eurostat 2016), os refugiados recebem comida, cuidados de saúde, aulas de italiano e ajuda legal/jurídica. Depois de 6 meses, é-lhes garantido uma autorização de residência e emprego até à decisão final do processo (EurActiv 2015).

Assim, percebe-se que o valor da ajuda financeira para os refugiados tem provocado sérias divisões na UE, tanto que os migrantes fogem para países com regimes de asilo mais favoráveis na ausência de uma política comum. Além disso, outro desafio passa pela sistemática falha dos Estados-Membros da fronteira externa, como a Hungria, a Grécia e a Itália, de violarem os princípios democráticos e os direitos fundamentais. Esta crítica surge perante a sua incapacidade de providenciarem adequadas primeiras condições de receção para os refugiados e de lhes fornecer um tratamento que respeite os direitos humanos (Carrera e Lannoo 2015, 2).

O asilo na UE e a regulação das fronteiras estão baseadas na confiança mútua entre todos os Estados-Membros. Isto pressupõe que todos os membros da União tenham sistemas de asilo com padrões equivalentes. Contudo, o novo plano de recolocação da Comissão, que integra também um outro sistema para a partilha financeira do controlo das fronteiras, não abordam as causas da “doença”.

O segundo desafio que pode afetar a efetiva implementação do novo sistema de distribuição passa pelo facto deste último continuar ancorado nas premissas do tão criticado Regulamento de Dublin. Este, que está afetado por uma “doença crónica” é gerido por regras injustas e insustentáveis já que o primeiro Estado da UE onde entra o refugiado passa a ser responsável pelo seu pedido de asilo. Além disso, não respeita de forma adequada os critérios

personais dos requerentes de asilo, desde circunstâncias pessoais às suas legítimas preferências (Carrera e Lannoo 2015, 3).

O plano da Comissão (European Commission 2015) refere que o Sistema de Dublin pode ser salvo se se adicionar um mecanismo de *crisis-focused* para distribuir pedidos de asilo entre os Estados-Membros. Por outras palavras, pretende fundar um novo critério legal para partilhar a responsabilidade entre todos os Estados-Membros de Dublin. No entanto, este novo sistema de quotas continua preso na crença de que o primeiro Estado de entrada é o responsável pelo pedido de asilo (Carrera e Guild 2015, 10). O sistema de Dublin não está à altura dos propósitos pelos quais foi criado e não funciona como uma medida de solidariedade, como vários relatórios o têm demonstrado, incluindo o estudo de 2014 “*New Approaches Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection*” (Guild, Costello, Garlick e Moreno-Lax 2015, 1). Caso Dublin seja substituído, pelo menos os seus critérios devem ser efetivamente aplicados, de forma a garantir os direitos fundamentais dos que procuram proteção internacional. De facto várias organizações não-governamentais ligadas às questões dos refugiados, como o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados³⁵ têm criticado o sistema de Dublin tanto pelos custos, que lhe estão associados (só em 2014, a Alemanha reenviou mais de 35 mil refugiados para outros Estados da UE), como pelo facto de colocar os requerentes de asilo numa espécie de purgatório, impedindo-os de se integrarem nas suas novas sociedades.

A interligação dos imperativos do sistema de Schengen, da convenção de Dublin e das obrigações humanitárias internacionais colocam os interesses das pessoas (migrantes) e o interesse político (dos Estados) em constante colisão. Alguns observadores já suspeitavam que as disfunções dos sistemas de asilo da UE iriam ser expostas pelas mudanças das dinâmicas migratórias (Collet 2015).

O direito do refugiado de escolher qual o país responsável pelo acolhimento é um dos pontos mais controversos do sistema de Dublin. Um requerente de asilo tem direito a proteção, mas o direito de escolher o país que o acolhe é contestado. Mas, no espaço europeu, onde não existe fronteiras internas, essa questão legal torna-se claramente discutível. Os Estados-Membros não querem perder Schengen nem perder Dublin, mas dotar o último de

³⁵ ECRE, uma aliança pan-europeia de 90 ONG's que protegem e promovem os direitos dos refugiados, requerentes de asilo e pessoas deslocadas;

solidariedade, pode mudar a situação. Contudo, enquanto os Estados-Membros não tiverem em conta as competências linguísticas dos requerentes e o critério familiar, cultural e social, dificilmente se aplicará o novo sistema de distribuição de asilo da UE baseado no “*person-centric*” (Carrera e Guild 2015, 11).

Conclui-se que o sistema de Dublin não funciona na prática. Primeiro, sobrecarrega os países das fronteiras externas da UE e, segundo, obriga os refugiados a permanecerem nesses países sem terem em conta as suas circunstâncias pessoais, necessidades ou os seus desejos. Aliás a recente decisão da Alemanha de suspender as transferências dos refugiados sírios de acordo com as regras de Dublin envia uma mensagem inequívoca: o sistema já não funciona na prática e perdeu toda a credibilidade junto de Estados-Membros líderes.

4.4 – Uma União Pouco Unida Face à Crise Migratória

Não há semana, por vezes dias consecutivos, em que não sejamos sacudidos por notícias relativas a mais uma tragédia humana que atinge os que tentam a todo o custo e de forma desesperada chegar à Europa, fugindo à fome, à guerra e às condições de absoluta indignidade humana.

No seu discurso do estado da União, Juncker declarou que o ponto fraco tem sido a falta de uma solidariedade comum perante os refugiados que chegam ao território europeu. Reitera: “Para mim, é óbvio que temos de ser solidários com os Estados-Membros que serviram de ponto de entrada inicial à maioria dos refugiados — neste momento, trata-se da Itália, da Grécia e da Hungria — não podemos deixá-los enfrentar este desafio sozinhos” (Comissão Europeia 2015).

O plano proposto pela Comissão não foi bem recebido e não obteve o suporte da maioria dos Estados-Membros. Uma das razões para o facto é que a “cura” não trata as causas da “doença”. Além disso, alguns Estados-Membros não estão a cumprir os seus compromissos de acordo com os valores comuns da UE de partilha de fardo e de responsabilidades. Invés de se focar nas causas profundas dos desafios de asilo, tentou-se aliviar os seus efeitos mais visíveis ao usar uma abordagem de “*crisis-management*”. De facto, o plano das quotas tem sido justificado nas necessidades imediatas de lidar com a

emergência da situação que requer uma rápida solução. Contudo, o sistema continua a residir no âmbito do sistema de Dublin, que está, de facto, afetado por uma “grande doença” (Carrera 2015).

O Vice-presidente da Comissão, Frans Timmermans, e o Comissário da migração e dos assuntos internos, Dimitris Avramopoulos, alertam para o facto que a Europa precisa de encontrar as suas obrigações morais e legais para dar proteção às pessoas que fogem da guerra e da perseguição (EurActiv 2015).

Enquanto o Leste Europeu opta por um discurso discriminatório em relação aos refugiados, a França e a Alemanha reconhecem os desafios que se colocam à UE e instam num discurso pró-refugiados, afirmando que estas pessoas precisam de proteção internacional. O próprio Cameron viu-se forçado a aceitar mais refugiados após a divulgação das imagens da criança síria, divulgadas em setembro de 2015, que deu à costa na Turquia, levantando uma forte carga emocional no debate e uma consciencialização do sofrimento humano.

Embora a investigação privilegia o ator UE e incida sobre o coletivo e não sobre os Estados-Membros, pelo que a análise sintetizada apresentada em baixo serve o propósito de demonstrar a ausência de uma voz única na União. Além disso, a dimensão estatal é referida porque estes ainda detêm a soberania nestas matérias e a dimensão coletiva é comprometida pelas vozes dissonantes.

Europa Central e de Leste

O grupo de Visegrad³⁶ declarou, em setembro de 2015, que não iria aceitar as quotas obrigatórias apresentadas pela Comissão, considerando que estas deveriam ser voluntárias e não obrigatórias. Na mesma ocasião, os membros do grupo de Visegrad acordaram entre si fornecer mais ajuda financeira e material aos Estados-Membros mais afetados pela crise.

A Polónia argumentou que a imposição de quotas obrigatórias só iria chamar mais refugiados para a UE. A República Checa secundou esta opinião, acrescentando que o problema está na incapacidade da UE em regular a imigração e em conseguir acalmar a situação na Síria e na Líbia.

³⁶ Constituído por um quadrilátero formado pela Hungria, República Checa, Eslováquia e Polónia (o grupo foi criado em 1991 na cidade húngara de Visegrad, para assegurar a cooperação institucional destes quatro países durante o seu processo de adesão à UE, concretizado em 2004);

A Eslováquia também se opôs às quotas, embora não concordando com o encerramento das fronteiras internas do Espaço Schengen (Gotev 2015). Na linha deste posicionamento ultraprotecionista do Grupo de Visegrad, o primeiro-ministro checo classificou como uma chantagem inaceitável a recente proposta da ministra austríaca do interior, Johanna Mikl-Leitner, de reduzir o financiamento europeu aos Estados-Membros que acolhem poucos refugiados.

Construir um muro com três metros de altura ao longo dos 157 quilómetros de fronteira da Hungria com a Sérvia foi por sua vez a resposta concreta que o Governo de Budapeste apresentou para lidar com o inesperado fluxo de imigrantes e refugiados. De acordo com o Gabinete de Imigração e Nacionalidade da Hungria, cerca de 57 mil pessoas cruzaram ilegalmente a fronteira da Hungria em 2015, quando ao longo de 2014 não tinham ultrapassado os 43 mil, tendo sido apenas 2 mil os que cruzaram a mesma fronteira em 2012 (Público 2015).

A grande maioria dos que cruzam a fronteira húngara, são sírios e afegãos, que tentam entrar na União Europeia para pedir asilo através desta rota. Em resposta, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados criticou a ideia do Governo de Viktor Orbán. “O direito de pedir asilo é um direito humano inalienável. Por isso, consideramos que erguer um muro coloca demasiadas barreiras a este direito”, disse à Reuters a porta-voz regional desta agência da ONU, Kitty McKinsey. O primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán tem estado, no entanto, irredutível, opondo-se totalmente ao plano da Comissão Europeia para distribuir imigrantes pelos Vinte e Oito, dizendo que “roça a loucura” (EurActiv 2015).

Além da barreira física que foi erguida na fronteira com a Sérvia, o governo húngaro anunciou igualmente a construção de um segundo muro na fronteira com a Roménia. Além dos muros, com as alterações à lei do asilo, a Hungria autoriza a que as autoridades possam recusar automaticamente pedidos de asilo de pessoas que tenham dado entrada no país vindas da Sérvia, por considerarem que se trata de um país seguro que já as poderia ter acolhido. Além disso, o procedimento é acelerado, com uma decisão tomada pelas autoridades num máximo de 15 dias, e com possibilidades de recurso muito limitadas. “São tudo formas de limitar o acesso à proteção, num país que já estava entre os Estados europeus que menos pedidos de asilo aprova”, diz Gábor Gyulai, o coordenador do programa de refugiados do Comité Helsínquia da Hungria, a única organização que presta apoio jurídico gratuito a

requerentes de asilo. No ano passado, de um total de mais de 40 mil pedidos de asilo, as autoridades húngaras aprovaram apenas 9%. E os milhões gastos na vedação, sublinha Gábor, poderiam servir para ajudar muitas pessoas (Duarte 2015).

A somar a estas medidas, há ainda a campanha mediática lançada pelo governo húngaro desde o início de 2015, com cartazes na rua que ostentam mensagens como “se vieres para a Hungria não podes roubar o trabalho dos húngaros” (EurActiv 2015). Cartazes que geraram uma resposta por parte da sociedade civil, com uma verdadeira contracampanha com mensagens satíricas, entre as quais “pedimos desculpa pelo nosso primeiro-ministro” ou “venham para a Hungria, nós já estamos a trabalhar em Londres de qualquer forma”. Além disso, as organizações não-governamentais, como a Amnistia Internacional e Human Rights Watch, têm denunciado atos de violência perpetrados pelas forças policiais húngaras contra os refugiados.

A verdade é que na Europa Central e de Leste erguer muros recorda um passado que não está assim tão distante. Em novembro de 2013, o governo espanhol reforçou o arame farpado do muro de Melilla e Ceuta (únicas fronteiras terrestres entre a União Europeia e o território africano). Entretanto, também a Bulgária ergueu um muro ao longo de 30 dos 240 quilómetros da sua fronteira com a Turquia, tal como a Grécia, para impedir a entrada de imigrantes.

Segundo Reece Jones, geógrafo da Universidade do Havai, foram instaladas 30 novas barreiras fronteiriças a nível mundial desde 1998. Exemplo mais conhecido é o muro que separa a fronteira entre os Estados Unidos e o México. Na Índia, foram contruídas barreiras nas fronteiras com o Paquistão e o Bangladesh. Israel construiu um muro à volta da Palestina, e completou recentemente uma vedação ao longo da fronteira do Egipto (Cintio 2014).

Graças à tecnologia, os obstáculos ao comércio, à circulação de pessoas e às comunicações são cada vez mais ultrapassados, mas, simultaneamente, o mundo nunca esteve tão dividido por estruturas de betão, arame farpado e aço. No fundo uma das coisas que estes muros fazem é explorar os baixos limites de tolerância à dor dos seres humanos. Por trás dos altos ideais de segurança e defesa de soberania invocados para erguer estes muros esconde-se uma verdade sombria: basicamente, foram criados para fazer mal aos outros (Cintio 2014).

A construção do muro pelo governo húngaro no espaço Schengen constitui uma grave violação dos princípios da UE. A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, pelo pluralismo, não discriminação, tolerância, justiça, solidariedade e igualdade entre homens e mulheres (artigo 2.º do TUE). Além disso, tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que proíbe a discriminação com base em quaisquer motivos, tais como sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual, bem como a Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, e o respetivo Protocolo de 31 de janeiro de 1967, assim como o TUE e o TFUE, que garantem o direito de asilo, a Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de junho de 2015 (Parlamento Europeu 2015), manifestou uma sincera preocupação com a degradação dos princípios democráticos e dos direitos fundamentais na Hungria. Assim, o país corre o risco de lhe ser aplicado o procedimento do artigo 7º do TUE (quando um Estado-Membro viola os valores europeus) que pode ser ativado por um terço dos Estados-Membros, pelo Parlamento Europeu ou pela Comissão. Posteriormente cabe ao Conselho aplicar as devidas medidas. Além disso, o tratamento inaceitável dos migrantes por parte das autoridades húngaras suscita receios de que outros Estados Membros, de cultura democrática frágil e recente, realizem ações deste tipo.

Para sua defesa, Victor Orbán afirma que a crise dos migrantes é um problema da Alemanha “porque nenhum dos refugiados quer ficar na Hungria ou na Polónia ou na Eslováquia” (EurActiv 2015). Orbán argumenta ainda que próprios valores cristãos europeus estão em jogo perante a chegada de fluxos de migrantes muçulmanos. A isto Tusk, presidente do Conselho Europeu, declarou que “referir a cristandade num debate público em migração significa antes de mais nada a prontidão para demonstrar solidariedade e sacrifício. Para um cristão não se trata de uma questão de raça, religião ou da nacionalidade da pessoa” (EurActiv 2015).

O primeiro-ministro húngaro pôs a nu a falta de solidariedade desta União Europeia. Orbán evidenciou mesmo como os direitos humanos podem cair no esquecimento, mas principalmente mostrou como o sistema de Dublin não funciona. Face a este cenário foi

emitida uma iniciativa de cidadania europeia³⁷ cujo objetivo é a aplicação do artigo 7º do TUE (European Commission 2015).

A Roménia também se opôs ao sistema de quotas apresentado pela Comissão ao declarar que só irá aplicar as quotas, caso entre para o espaço Schengen. O primeiro-ministro romeno, Victor Ponta, afirma: “A solidariedade é sinónimo de direitos e deveres. Se querem que tenhamos os mesmos deveres então têm de nos dar os mesmos direitos” (EurActiv 2015). O que não deixa de ser uma forma de retaliação pelo facto de não ser membro de Schengen. E, mais uma vez, tudo isto evidencia um dos maiores problemas de fundo da União que está no modo como foi feito o alargamento em 2004 e em 2007.

Alemanha e uma política de “mãos largas”

A Alemanha, que assumiu um sistema de quotas interno pelas regiões federadas (baseado na densidade populacional e no rendimento fiscal de cada uma), disponibilizou mais de seis mil milhões de euros para acolher refugiados. Esta posição do governo alemão pode ser explicado por diversos motivos. Primeiro, a própria sociedade alemã revelou-se bastante solidária para com a situação dos refugiados. Aliás no verão de 2015, quando ocorreu uma série de ataques a centros de requerentes de asilo, em Saxe, a reação da população alemã foi decisiva, ao revelar-se contra a corrente anti-imigração de alguns sectores xenófobos. Para Merkel esta posição é também uma oportunidade em termos de política Europeia, não só porque fez o contrário da maioria dos dirigentes europeus, aparecendo como a defensora dos refugiados no velho continente, mas também porque lhe permitiu definir a sua voz na Europa., uma vez que muitos governos acabaram por seguir o seu exemplo. Ao tomar a iniciativa, Merkel ganhou uma certa vantagem nas próximas negociações (EurActiv 2015). Simultaneamente, Merkel mitigou os efeitos da imagem negativa associada à forma como geriu a questão das crises financeiras dos países de Sul a partir de 2008 e que lhe valeu aliás a acusação de pugnar pela ausência de solidariedade europeia na zona euro.

Este modelo de abertura, generosidade e solidariedade serviu também para tentar fazer esquecer que a Alemanha nunca participou militarmente no conflito sírio, facto que se poderá

³⁷ Um convite para que a Comissão Europeia apresente uma proposta legislativa em domínios em que a União Europeia tem competência para legislar, devendo ter o apoio de, pelo menos, um milhão de cidadãos da UE provenientes de, no mínimo, sete dos vinte oito Estados-Membros.

alterar perante os últimos atentados de Paris de 13 de novembro de 2015 e de Bruxelas de 2016.

A estas considerações políticas junta-se o elemento económico. A situação demográfica da Alemanha é alarmante. O país precisa de habitantes. Além disso, 40% das empresas na Alemanha têm dificuldade em recrutar novos trabalhadores. Contudo, a carência que existe é de mão-de-obra qualificada, pelo que este último não é o motivo primordial (EurActiv 2015). Porém não se deve negligenciar a situação ambígua em que Merkel se encontra. A sua popularidade desceu ao longo de 2015 (Woertz 2015, 28). Horst Seehofer, primeiro-ministro do estado da Baviera e presidente da CSU, declarou publicamente a sua oposição à forma como Merkel tem gerido a crise dos refugiados (Woertz 2015, 27). O SPD, parceiro da coligação, também questionou se a Alemanha poderia dar asilo de forma sustentável a um milhão de refugiados. Além disso, a abertura da fronteira é uma medida temporária, pelo que a Alemanha deve promover a procura de uma solução europeia para a crise.

A atitude da Alemanha é um bom exemplo do que uma *comprehensive approach* para a imigração deve ser, focando-se em soluções humanitárias de curto prazo e investindo em soluções sustentáveis de longo-prazo. Independentemente dos interesses por detrás desta boa vontade da Alemanha (nomeadamente a de afastar a imagem dura adquirida com a crise grega), a verdade é que representa um gesto poderoso de solidariedade, indo ao encontro do espírito da União e de todos os seus valores.

A Europa do Norte

A Suécia foi um dos maiores recetores de refugiados em 2014. Curiosamente, muitos dos migrantes que solicitaram asilo na Alemanha em 2015 começaram a sair do país, esperando chegar à Suécia através da Dinamarca. Este último, que usufrui de uma cláusula de exceção sobre questões migratória, juntamente com o Reino Unido e a Irlanda, tem desenvolvido um discurso anti-imigração. Prova disso, foi a publicação de um comunicado do ministério da imigração da Dinamarca em quatro jornais libaneses que explica porque o país reduziu os benefícios de forma significativa aos migrantes. Apesar disso, a Dinamarca esperava em 2015 receber mais de 20 mil refugiados, um total bem acima dos 14 mil registados em 2014.

Pese embora a Dinamarca funcionar como país de trânsito - uma vez que a maioria dos refugiados pretende prosseguir até alcançar a Suécia (EurActiv 2015) - o país impôs sobre os migrantes uma política bastante severa, e muito criticada pelo Alto Comissariado da ONU para os Refugiados. Além de reduzir a duração dos vistos de residência, que têm de ser renovados mais amiúde, a Dinamarca proibiu os pedidos de reunião familiar por períodos de até três anos. A medida mais controversa da Dinamarca é no entanto o anunciado confisco dos bens dos migrantes que valham mais de três mil coroas dinamarquesas (402,056 euros), para ajudar a financiar a sua estadia no país (EurActiv 2015). Já na Finlândia, multiplicaram-se nos últimos cinco meses de 2015 as patrulhas de milícias de rua, apelidadas de “Soldados de Odin”, que afirmam estar a proteger as populações dos “intrusos islâmicos”.

A crise de Calais: aumento da tensão franco-britânica

Há mais de 20 anos que Calais³⁸ é um problema, mas desde 2014 a crise dos refugiados veio intensificá-lo. A crise de Calais veio mais uma vez reafirmar a urgência de se chegar a um entendimento político para solucionar a crise dos refugiados. O porto francês de Calais tornou-se um ponto essencial para os refugiados que querem entrar no Reino Unido através do Canal da Mancha, onde esperam ter uma vida melhor. Ao longo dos anos, as contínuas travessias ilegais têm contribuído para um aumento das tensões franco-britânicas relativamente à gestão dos fluxos que cruzam o Canal da Mancha. Perante a mais recente crise de refugiados, e a pressão que a mesma trouxe à já difícil situação de Calais e do canal, tanto a ministra britânica do interior, Theresa May, como o seu homónimo francês, Bernard Cazeneuve, uniram esforços e escreveram um comunicado conjunto, alertando para a necessidade do apoio de outros países da União Europeia. “Não há soluções fáceis – e isto não pode ser resolvido apenas pelo Reino Unido e pela França”, alertaram, num texto publicado

³⁸ Calais é uma pequena cidade portuária no extremo norte da costa francesa, situando-se a cerca de 34 km de Dover que sempre se apresentou como um importante ponto de contacto entre o Reino Unido e a Europa. Estes dois portos, foram por séculos e são ainda, um ponto importante de contacto entre a Europa e o Reino Unido. Hoje em dia o porto é o maior ponto de passagem, o elo de ligação entre o Estado francês e o Estado britânico, especialmente no que concerne ao transporte de bens. Devido ao enorme tráfego entre Calais e o Reino Unido, a cidade tornou-se, em finais da década de 90 e mais marcadamente no início do novo século, o ponto de passagem, para centenas de indivíduos que pretendiam alcançar o Reino Unido. Todavia, a maioria destes indivíduos não são portadores de qualquer documento identitário válido, que permita a sua travessia legal. Sem dúvida que os numerosos acampamentos, centros de recepção e “campos”, que existem em Calais, criados para e pelos migrantes, são um fator de tensão entre os dois governos. A cruz vermelha conseguiu criar um centro de recepção para os migrantes em Sangatte, o denominado “Sangatte Red Cross Asylum” cerca de 9 quilómetros de Calais. Este centro foi encerrado em 2002 (BBC 2014) devido à pressão exercida pelo governo britânico, argumentando que um local como este encorajava a chegada e estadia de *san-papiers*.

no Telegraph, sustentando que muitas das pessoas em Calais chegaram vindas de Itália, da Grécia ou de outros países, o que em seu entender reforça as razões pelas quais se justifica apelar à solidariedade dos membros da União para melhor gestão possível deste desafio que se coloca tanto à segurança dos estados e das populações, como aos próprios direitos humanos.

Seguindo ainda esta linha de cooperação franco-britânica, em agosto de 2015, David Cameron e François Hollande decidiram tomar novas medidas de segurança para controlar as entradas de refugiados. O gabinete do primeiro-ministro inglês fez saber então que iria financiar um número privado de guardas para patrulhar a entrada francesa do túnel. Novas vedações, câmaras de vigilância e detetores infravermelhos fazem assim parte das novas medidas de segurança de fronteiras.

Antes disso, em entrevista a um canal vietnamita, Cameron referiu-se à onda de imigrantes que tenta chegar ao Reino Unido, como sendo uma “praga de pessoas que atravessam o Mediterrâneo, em busca de uma vida melhor” (EurActiv 2015). A ideia de praga remete novamente para a ideia de epidemia, de doença, de algo sujo e ameaçador. Esta posição do primeiro-ministro britânico revoltou a comunidade internacional e levou o vice-presidente de Calais a ameaçar abrir a fronteira para os imigrantes passarem livremente.

O Reino Unido, que também usufrui da cláusula de exceção nas questões de asilo e imigração, além de se opor ao plano de recolocação apresentado pela Comissão, está na lista dos países da UE que menos refugiados acolhe. Contudo, as imagens chocantes de uma criança síria de três anos jazendo numa praia da Turquia, parecem ter surtido um efeito mobilizador junto do primeiro-ministro britânico que se sentiu, se não sensibilizado, pelo menos politicamente pressionado, a afirmar que iria aceitar mais refugiados. As imagens do pequeno Ayulin Kurdi tornaram-se num dos símbolos mais fortes desta crise humanitária, uma vez que despertou a atenção dos Estados e das sociedades civis para o problema. Assim, não será errado considerar que a única linguagem internacional que o mundo percebe é a do sofrimento humano. Esta preocupação com a segurança humana é o princípio para se resolver a situação.

A crise em Calais fez ainda ressurgir a questão do Reino Unido e da sua continuação na União Europeia. A presidente da Câmara de Calais, Natacha Bouchart, declarou mesmo

que “o governo britânico não pode olhar para o que lhe interessa e não olhar, na sua globalidade, para a problemática da Europa” (EurActiv 2015). A agenda política de Cameron tem sido obrigada a encostar-se à direita em matéria de políticas de imigração e de refugiados, por força da crescente visibilidade do UKIP de Nigel Farage, que desde os resultados eleitorais de 2014, tem obrigado Cameron a assumir um discurso populista do agrado de sectores sociais fragilizados, e a assumir laivos antieuropeístas com os quais nem ele mesmo concorda. A 23 de junho de 2016, haverá um referendo sobre a questão de saber se o Reino Unido continuará ou não a ser membro da União.

Tendo em conta que em junho de 2015, também a França se colocou contra o sistema de quotas proposto pela Comissão, o presidente Hollande mudou de posição. Hollande explicou que a mudança de posição francesa, se devia ao facto de o sistema de quotas limitar o acolhimento de refugiados, pelo que França não podia aceitar um plano que delimita um direito, o direito de asilo (EurActiv 2015), justificando assim a alteração face ao cumprimento do sistema de quotas pela necessidade de se chegar a uma resposta europeia, resposta que Hollande não vê como possa ser alcançada através do atual sistema de quotas. Hollande declarou que:

É um mecanismo novo, que deve ser adotado pelos países europeus, e uma política comum. Caso não se chegue a esta política comum, este mecanismo não irá funcionar, ele explodirá, e será nesse momento o fim de Schengen, o regresso às fronteiras nacionais. E pensam que poderemos, com as fronteiras nacionais, conseguir uma resposta adequada? Não. Nós precisamos da Europa e a Europa precisa de solidariedade e responsabilidade (EurActiv 2015).

4.4.5 – A Confusão da Questão dos Refugiados com o Terrorismo e os Fatores Económicos

A 7 de janeiro de 2015, os atentados ao jornal satírico Charlie Hebdo e no supermercado Cacher, acusaram um total 16 mortes entre elas as de alguns dos mais conhecidos caricaturistas franceses. Os atentados foram prontamente reivindicados pelo Daesh. Nem um ano depois, a capital francesa viu-se novamente na mira dos terroristas. Desta feita os múltiplos atentados perpetuados, também reclamados pelo Daesh, ocorreram na noite

de 13 de novembro de 2015 fizeram pelo menos 140 mortos. O estado de emergência em França foi ativado e as fronteiras foram fechadas.

Nestes acontecimentos, há também uma dimensão política que importa não desvalorizar. Um dos terroristas era sírio e transportava um visto (que veio a revelar-se falso) de quem entrou na UE pela Grécia, rota usada por milhares de refugiados. As reações não tardaram. A Polónia veio exigir que se cancelasse o sistema de realocação de refugiados. Na França, a poucas semanas de se realizarem as eleições regionais (ocorridas a 6 de dezembro de 2015), o partido da Frente Nacional, partido populista, eurocéticos e xenófobo, aproveitou o ocorrido para aumentar a sua força junto dos eleitores. Com 91% dos votos contados, a Frente Nacional tinha conquistado 28,48% dos eleitores, o equivalente a 6,54 milhões de votos. Um número acima do seu recorde, os 6,42 milhões obtidos por Marine na primeira volta das presidenciais de 2012, segundo anunciou o partido³⁹.

Contudo, é errado confundir a questão da crise migratória com o terrorismo. Segundo Daesh, este não precisa de enviar os seus membros através da massa dos refugiados. Aliás, existe um número alargado de pessoas que nasceram na Europa, que não têm contacto com organizações terroristas e que não viajam, mas que se radicalizaram através da internet. Por exemplo, o Daesh tem um periódico “Dabiq”, uma edição que lista os principais alvos a abater pelos terroristas. O jornal satírico Charlie Hebdo estava no top 10 dessa lista. As pessoas que se deixam influenciar por esses media alimentam um repositório que os terroristas podem utilizar sem enviar ninguém para a Europa. No total, 3 710 cidadãos europeus, pelo menos, viajaram para a Síria e Iraque desde janeiro de 2011, pelo que o Daesh usa e treina esses combatentes estrangeiros (franceses, britânicos, portugueses) e reenvia-os para a Europa, não fazendo por isso sentido misturar os combatentes com os refugiados (Boutin *et. al.* 2016). Além disso, estima-se que 30% dos cidadãos europeus que se juntaram às fileiras do Daesh regressaram aos seus países de origem, enquanto 47% permanecem na Síria e Iraque (Boutin *et. al.* 2016). O coordenador europeu para a luta contra o terrorismo declarou que a chegada em massa dos refugiados à Europa é uma única crise, e que se se começar a confundi-la com o problema do terrorismo, poderá desvanecer a sua lógica (EurActiv 2015).

³⁹ Resultados disponíveis em: <http://www.tsf.pt/internacional/interior/nao-ha-vencedores-das-eleicoes-regionais-francesas-4928735.html>.

Não obstante, é um facto que os terroristas estão ligados às redes de tráfico que operam na costa Líbia, mas não passa de um negócio lucrativo que serve à causa e não para misturar os terroristas no meio dos refugiados. O vice-presidente da Comissão, Timmermans alertou para o facto que o terrorismo na Europa não deve ser apenas ligado ao Daesh e à Al-Qaeda. O terror perpetuado por grupos de extrema-direita na Europa também pode ser mortal, sendo que hostilizar os refugiados na Europa é torna-los duplamente vítimas do terrorismo (Gotev 2015).

É errado pensar que existe uma escolha entre ajudar os pobres da UE e ajudar os refugiados. De acordo com o relatório da Oxfam, a pobreza e a desigualdade atingiram níveis alarmantes. O relatório “A Europa para muitos, não para os poucos” confirma que existem 123 milhões de pessoas na UE que correm o risco de viver na pobreza, ao mesmo tempo que existem 342 bilionários na União (Oxfam International 2015). Contudo, ajudar os pobres da União em detrimento de ajudar os refugiados é errado. Os direitos humanos são universais e a Europa tem a responsabilidade de proteger os mais vulneráveis e de respeitar os direitos e dignidade das pessoas que chegam às suas fronteiras, tal como os que estão no seu território. A Europa deve lidar com a migração colocando a pessoa em primeiro plano, independentemente de onde ela vem. Além disso, deve reconhecer o seu potencial. O que está mal na Europa não são os migrantes, mas sim a extrema desigualdade que impede o crescimento económico europeu. Para reduzir essa desigualdade e pobreza na Europa os líderes devem reduzir a influência dos ricos e poderosos (Oxfam International 2015).

Os analistas afirmam que os refugiados podem acabar por impulsionar as economias europeias. Patrick Artus, economista francês do banco de investimento Natixis afirma num relatório recente que acolher os refugiados oferece à UE não só a possibilidade de honrar as suas posições, como uma União democrática e defensora dos direitos humanos, mas também expandir as suas perspectivas de crescimento económico (Artus e Lefeuvre 2015). Os migrantes têm um papel importante na expansão económica em períodos de declínio (Oxfam International 2015).

Contudo, Jean-Christophe Dumont, especialista em migração da OCDE afirma que acolher refugiados é uma decisão humanitária, e nunca deve, partir de uma decisão económica. Segundo o próprio as pessoas que fogem da guerra não prepararam a sua saída e precisam de tempo para recuperar da situação traumática de que fugiram. Não se pode esperar

que cheguem e comecem logo a trabalhar. Contudo, os refugiados são um investimento e não dinheiro perdido. Já os riscos não são económicos mas sim passam pela falta de apoio à integração e pela ascensão da xenofobia e do populismo (Alonso 2015).

No início de agosto, um estudo recente do Eurostat mostrou que a imigração está no topo dos assuntos que preocupam os cidadãos europeus, antes da reforma e da crise financeira (Oxfam International 2015). Perante os números dos refugiados, os italianos começam a perder a paciência, evocando receio de que o peso financeiro ligado à imigração coloque o país numa real dificuldade financeira. Estas tensões tal como o terrorismo alimentam as correntes políticas anti-imigração, os radicalismos e os populismos.

De acordo com os dados do Eurobarómetro 432 de 2015, 49% dos europeus diz que o terrorismo e as religiões extremistas são os principais desafios e ameaças para a segurança na UE. Já os dados de 2011 apenas 33% mencionaram em primeiro lugar esta ameaça (Eurostat 2011). A imigração irregular aumentou 3% em relação a 2011, fixando-se em 19% e, no que respeita à insegurança nas fronteiras externas, esta diminuiu dos 10% para 8%, em 2015 (Eurostat 2011).

Na Alemanha, grupos políticos como o Pegida, um movimento anti-imigrantes, prospera e influencia cada vez mais partidos políticos tradicionais. Tal como em Itália, os ataques a centros de acolhimento multiplicaram-se desde o início do ano de 2015. Faça a evolução da situação de Calais, onde os migrantes tentam todos os dias entrar no túnel do Canal da Mancha, o Reino Unido anunciou por em prática medidas que restringem ainda mais a imigração clandestina. Na República Checa crescem os sentimentos antimuçulmanos. Na Hungria, Orbán opõe-se a qualquer tentativa da Comissão de reformar as políticas de acolhimento dos refugiados na UE, isentando-se até do regime de quotas proposto em Maio.

4.4.4 – O Colapso de Schengen

Apesar de o artigo 67 do TFUE estabelecer que os Estados-Membros devem “desenvolver uma política comum em matéria de asilo, imigração e controlo das fronteiras externas baseada na solidariedade” entre os seus membros, a falta de partilha do fardo pelas Estados-Membros da UE pode destruir o sistema de Schengen.

É um facto que se os Estados da União não forem capazes de chegar a um acordo de distribuição de refugiados Schengen tornar-se-á um desafio e passará a fazer parte da agenda da UE. O regresso temporário às fronteiras nacionais não é violar Schengen, desde que o motivo seja devidamente justificado por questões de segurança. A Alemanha, devido ao fluxo descontrolado dos refugiados, reergueu as suas fronteiras, e a ela seguiram-se a Áustria, a Eslováquia, a Polónia, a Suécia e a Holanda. Apesar de não ser uma violação a Schengen impor um controlo temporário por razões de segurança pode colapsar com o sistema de livre circulação. Já referido em cima está ainda o caso da Hungria que também reergueu as suas fronteiras por motivos de segurança nacional. Contudo, o país foi mais longe, erguendo barreiras físicas com a Sérvia e dentro do espaço Schengen, o que constitui um violação do acordo de livre circulação.

Contudo, se as regras de Schengen preveem o regresso temporário aos controlos das fronteiras nacionais em período de crise, não é do interesse de ninguém que se prolonguem, tendo em atenção o seu custo económico e financeiro exorbitante: “este regresso aos controlos nacionais pode ser uma opção, mas não é, de certeza, uma solução” (Delors e Vitorino 2015).

A pressão sobre Schengen aumentou devido às novas ameaças à ordem pública e à segurança representadas pelo terrorismo internacional (Menghi e Pascouau 2015, 2). No entanto, a abolição dos controlos nas fronteiras internas, uma consequência direta da criação do espaço Schengen, foi acompanhada de medidas compensatórias no âmbito da cooperação policial e judiciária que representa a melhor luta contra o crime organizado transnacional e do terrorismo.

Uma das razões por trás do desafio que Schengen revela pode ser encontrada no fato de não existir na UE uma visão comum da política externa e uma visão compartilhada das fronteiras externas comuns. Esta perspetiva comum seria suscetível de conduzir a uma solidariedade genuína. A existência de novos desafios, especialmente o terrorismo internacional, é uma realidade. Na opinião pública tem-se assistido ao desenvolvimento de tendências populistas, devido ao aumento de sentimentos de medo e insegurança, como o “Pegida” na Alemanha ou os “Soldados de Odin” na Finlândia.

A pressão sobre as fronteiras externas muda inegavelmente de intensidade de um Estado para outro, daí a necessidade de solidariedade, já que alguns Estados enfrentam

desafios desproporcionais a outros. De notar que alguns Estados-Membros do leste propuseram que a Grécia saísse de Schengen caso o país não consiga proteger a fronteira externa. Contudo, não é ao fechar as fronteiras internas ou a expulsar os Estados-Membros da fronteira externa que a solução será encontrada. Aliás basta ter em mente que Estados que decidiram não aderir ao espaço Schengen, como o caso do Reino Unido, também enfrentam o fluxo refugiados e de organizações de crime organizado (Menghi e Pascouau 2015, 3).

Além disso deve-se destacar um aspeto muito frequentemente negligenciado: a abolição dos controlos nas fronteiras internas representa “um enorme passo em frente na cooperação judiciária e policial entre Estados-Membros” (Vitorino 2015), pelo que a segurança interna de um país depende da segurança de toda a área de Schengen. Por isso, os efeitos do restabelecimento das fronteiras internas devem ser bem medidos, uma vez que as ameaças que enfrentamos não podem ser suportados por um Estado-Membro sozinho, agindo sem consulta com os outros Estados-Membros (Vitorino 2015). Por exemplo, após os atentados de Londres em julho de 2005, um dos terroristas foi preso alguns dias depois da tragédia pela polícia italiana, em Roma. Isso foi possível graças à cooperação policial e judiciária e, em particular, através da inclusão do seu nome no Sistema de Informação de Schengen (SIS). De fato, o Reino Unido não é um membro do espaço Schengen, na medida em que mantém o controlo das fronteiras, mas está envolvido na cooperação judiciária e policial.

Por último surge o argumento económico. O custo de restabelecimento dos controlos nas fronteiras internas, bem como o impacto sobre a livre circulação de mercadorias, seria enorme (Menghi e Pascouau 2015, 4). Assim, numa carta aberta subscrita pelo antigo comissário europeu António Vitorino, juntamente com o ex-presidente da Comissão Europeia Jacques Delors e outros 37 nomes da política europeia, alertam, que para os vinte-oito Estados-Membros enfrentarem o desafio migratório e terrorista, é necessário utilizar plenamente o instrumento Schengen, afirmando que “Schengen é a condição da nossa segurança: para derrotar o terrorismo, a união faz a força, a desunião desarma-nos” (Delors e Vitorino 2015).

Os atentados de Paris de 13 de novembro de 2015 reavivaram o argumento de restaurar os controlos das fronteiras nacionais para alcançar a segurança. Contudo, este desejo de segurança só pode ser satisfeito no quadro de Schengen, uma vez que a maioria dos 141

artigos, que compõem a Convenção, têm como objetivo organizar a cooperação policial e judicial entre as autoridades nacionais - uma cooperação tão útil que até países que não são membros, como o Reino Unido, quiseram participar (Delors e Vitorino 2015).

A criação recente de centros europeus de identificação e de tratamento dos que recorrem ao direito de asilo (“*hot spots*”) na Grécia e na Itália inscreve-se também nesta lógica europeia (Comissão Europeia 2015). Além disso, é necessário começar a formar guardas fronteiriços, melhorar a capacidade do Frontex, incluindo nos procedimentos de repatriamento dos que estão em situação irregular, estabelecer uma fronteira permanente e serviços de asilo focados em assegurar os padrões através de apoio operacional, assegurar a solidariedade institucional à volta de todas as fronteiras externas da UE e a implementação prática do novo sistema de recolocação (Carrera e Guild 2015, 3).

É preciso simultaneamente salvaguardar e ampliar Schengen face às crises internacionais, contrariando a tentação perigosa de um regresso às fronteiras nacionais, que prejudicaria a maioria dos europeus sem reforçar em nada a sua segurança. No início de dezembro de 2015, os ministros do interior da UE reuniram-se para discutir uma nova proposta que poderia permitir novos controlos nas fronteiras nacionais devido à crise migratória.

Desde 1995, o objetivo primordial de Schengen é garantir um equilíbrio entre liberdade e segurança. Ao longo da sua existência Schengen não deixou de ser objeto de controvérsia. Mas a existência de uma discussão crítica e construtiva dos elementos que podem funcionar melhor não deve levar a um questionamento cego do sistema. Schengen é um “pilar” da integração europeia: prevê a abolição dos controlos de pessoas nas fronteiras internas, proporcionando uma série de instrumentos para a cooperação entre os Estados-Membros, que são fundamentais para a União e para segurança (Menghi e Pascouau 2015, 10).

A União vê-se atualmente confrontada com importantes desafios, mas a necessidade de encontrar soluções não deve questionar a necessidade de os Estados-Membros de agir em conjunto.

4.5 – A União e a Segurança Humana – O Conflito na Síria e a Proteção dos Refugiados

4.5.1 – Vantagens e Oportunidades no Envolvimento na Gestão da Crise Síria

O ano de 2015 será lembrado como o momento em que a Europa assistiu a uma tragédia de dimensões globais no seu território e vizinhança. A já conhecida crise dos refugiados está a ter um forte impacto na União Europeia e não apenas em alguns dos seus Estados-Membros. Ela vai continuar a afetar todo o projeto europeu e não apenas algumas das suas políticas, como já foi aqui mostrado.

Depois de analisar a crise dos refugiados num plano global pretende-se agora analisar o caso específico dos refugiados sírios. É um facto que a situação na Síria longe de melhorar tende a ficar cada vez pior. Segundo a ONU, a guerra civil matou mais de 250 mil pessoas e deslocou mais de 12 milhões (4 milhões de refugiados e 7,6 milhões de deslocados internos), que corresponde a mais de metade do total da população síria (UNHCR 2015). Por estas razões, esta é considerada pela comunidade internacional a pior crise dos refugiados de todos os conflitos armados desta geração (Blockmans 2015, 1).

No início da guerra os refugiados sírios fugiram principalmente para os países vizinhos, nomeadamente para o Líbano, Jordânia, Turquia e Iraque. Estes países, confrontados com as entradas repentinas de números elevados de sírios, estão sobrecarregados a todos os níveis (económico, político e social). Desde 2013, ano em que a crise atingiu graves contornos, o ACNUR procurou realocar os refugiados sírios fora da região imediata da Síria até porque a condição destas pessoas estava e continua a estar seriamente comprometida (Phillips 2013). Só na Jordânia um quinto da população é feita de asilados.

Os refugiados sírios que chegam à Europa, na sua maioria, saíram dos campos de refugiados dos países vizinhos. Aliás, segundo os dados da Frontex (2015) o número de sírios que chegou à UE ilegalmente só começou a tornar-se significativo a partir de 2013, ano em se assistiu à deterioração dos direitos humanos e das condições económicas nos campos que acolheram os milhões de refugidos sírios. Perante isto a Europa tornou-se num destino mais atraente para os sírios que durante anos viveram no Líbano, Jordânia e Turquia.

Não obstante, a UE parece incapaz, mais uma vez, de encontrar uma reação única. As tensões entre os Estados-Membros parecem aumentar a cada dia. Contudo, o drama dos refugiados, que acorrem à Europa em busca de uma vida melhor, é não apenas um desastre social como o grande debate que a sociedade moderna tem de enfrentar. A interrogação que se coloca à União Europeia é saber que princípios e valores devem nortear a ação dos Estados perante o desespero de povos confrontados com a total ausência de futuro. Será a União Europeia promotora de Segurança Humana? A resposta da União a esta crise irá fornecer um teste decisivo para o futuro da solidariedade europeia para os refugiados e comunidades de acolhimento.

A situação atual da Síria é complexa. O Daesh, que controla mais de metade do território sírio, tem perpetuado ações violentas sem precedentes, como execuções públicas, destruição de património da UNESCO, pilhagens e venda de artefactos no mercado negro. A influência de Assad está em erosão., apesar de continuar a controlar a maioria de Damasco e parte do oeste do país. Aliás o seu desespero em manter-se no poder tomou proporções agressivas, que o levaram a cometer graves violações do Direito Internacional Humanitário. São exemplos disso, os ataques aéreos contra áreas civis no sul, onde nem escolas e hospitais foram poupados, os ataques aéreos do governo sobre o mercado Douma, um subúrbio com forte presença da oposição no noroeste de Damasco, que fez mais de 100 mortos levou a uma rara declaração do Conselho de Segurança das Nações Unidas a condenar o ato, ou ainda o massacre de civis de agosto de 2013 com armas químicas em Ghouta (Blockmans 2015, 2). Devido a este último, em setembro de 2013 e em março de 2015, foram adotadas as resoluções 2118 e 2209, respetivamente, condenando o uso de armas químicas pelo regime sírio. Contudo, sem o consenso no Conselho de Segurança para o reforço das disposições relevantes do Direito Internacional Humanitário, estas resoluções permanecem letra morta.

Em agosto de 2015, assistiu-se a um aumento da atividade diplomática em relação ao conflito. Irão, Arábia Saudita, EUA, Rússia e UE parecem finalmente demonstrar um esforço convergente para se chegar a uma solução para o conflito sírio. Embora os EUA, Arábia Saudita e UE fiquem satisfeitos com o enfraquecimento de Assad existem riscos uma vez que Washington não conseguiu ainda fortalecer forças moderadas de interesse ocidental (Blockmans 2015, 3). Além disso, se o regime de Assad colapsar o Daesh terá espaço para controlar todo o país.

Contudo, este último cenário poderá unir todos os atores. Os ataques de Paris de 13 de novembro de 2015 levaram a uma resposta rápida por parte da França, mas também os países da União Europeia se mostraram solidários. Desde a assinatura do Tratado de Lisboa, que todos os Estados-Membros são solidários em matéria de defesa. O artigo 42º do TUE (cláusula de defesa mútua) foi invocado, pela primeira vez, pela França e aprovado, por unanimidade, pelos 28 Estados-Membros.

A Agenda Europeia para a Segurança para o período 2015-2020, na linha da precedente Estratégia de Segurança Interna de 2010, apesar de não se tratar de um documento específico em resposta aos ataques nem sobre a prevenção e combate ao terrorismo, refere como imprescindível a cooperação entre os Estados-Membros na resposta às ameaças à segurança e incentivar os esforços comuns na luta contra o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibercriminalidade. A agenda tem como objetivo definir instrumentos e medidas concretas a aplicar nesse trabalho conjunto, de forma a garantir a segurança e enfrentar essas três ameaças prementes (Comissão Europeia 2015).

A responsabilidade pela garantia da segurança interna é, antes de mais, uma competência que incumbe aos Estados-Membros, mas os desafios transnacionais ultrapassam a capacidade de atuação individual de cada país e exigem um apoio da UE para reforçar a confiança e facilitar a cooperação, o intercâmbio de informações e uma ação conjunta. Perante os ataques, a Alemanha, que até então tinha declarado que não iria enviar meios militares para a Síria e não se iria envolver diretamente no conflito (não fazia parte da coligação internacional), participou em dezembro de 2015 nos primeiros ataques aéreos no território sírio contra o Daesh (Zuvela 2015).

Os ataques de Paris uniram, assim, os Estados-Membros da UE na luta contra o Daesh e, por conseguinte, uma possível resolução do conflito na Síria pode abrandar o êxodo dos sírios e diminuir a crise dos migrantes.

É um facto de que no início da guerra, em 2011 os refugiados sírios não eram um problema para a Europa, mas sim para os países vizinhos. De notar que não é a combater o Daesh e a Rússia a tentar defender o regime de Assad que os refugiados vão parar de tentar de chegar à Europa (Montiajo 2015, 1). Podem ser apontados cinco motivos para o facto. Primeiro, embora não existam dados exatos sobre as causas que levaram os sírios a fugirem, –

do regime de Assad ou do Daesh –, tudo indica que muitos fogem do primeiro. Segundo, os bombardeamentos de atores externos, longe de reduzir a capacidade homicida do regime, pode dar alas a ações mais repressivas por parte de Damasco e dos seus aliados. Aliás, os ataques militares da Rússia iniciados em outubro de 2015, atingiram não só o Daesh e outros grupos terroristas, como também a oposição moderada (apoiada pela coligação internacional) comprovam isso mesmo (Jornal de Notícias 2015). Além disso, mais bombardeamentos geram mais destruição e mais refugiados.

Terceiro, o atual bombardeamento contra o Daesh só pode alterar o equilíbrio das forças, não pondo fim ao conflito. Nenhuma das partes em conflito (Assad e forças da oposição ao regime) tem força suficiente para vencer o conflito. Contudo, se Assad ou a oposição ao regime decidirem impor mais força, nomeadamente através do envolvimento internacional, então é provável que se assista a mais ondas de refugiados (Montiajo 2015, 1). Quarto, só a criação de “*Safe Zones*” e “*No-Fly Zones*” poderiam justificar os bombardeamentos como uma medida para travar os fluxos dos refugiados. Contudo, a presença russa afasta este cenário por dois motivos: por um lado, o poder aéreo só seria permitido pela coligação internacional sob mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas para lutar contra o Daesh e outros jihadistas como a Frente Nusra e agora, mais do que nunca, a Rússia iria usar o seu poder de veto para não o permitir; por outro lado, para os EUA, a França e a Turquia isto comportaria um risco de enfrentamento direto com Moscovo, além de envolver outros atores regionais como o Irão e Hezbollah (Blockmans 2015, 4). Quinto, e como já referido, os refugiados que chegam à Europa passaram meses e até anos nos campos de refugiados dos países vizinhos, países onde as condições de acolhimento se deterioraram. Por isso para entender a chegada dos refugiados a EU tem de se entender a situação em que se encontram os refugiados nesses países (Montiajo 2015, 1).

Para resolver o conflito na Síria, a UE deve-se aliar à coligação internacional e implementar e promover a *comprehensive approach*, criar um governo de unidade que inclua Assad ou um dos membros da sua comitiva e uma figura da oposição moderada de forma a fazer frente ao Daesh e à Frente Nusra (apoiada pela Al-Qaeda).

Este cenário pressupõe um cessar-fogo imediato, formação de governo de unidade nacional, emenda na constituição para garantir os direitos dos grupos étnicos e religiosos da Síria e eleições supervisionadas pela ONU. A UE deve abraçar este plano e promove-lo junto

dos parceiros. Um plano que também deve incluir um *no-fly zone* em toda a Síria para proteger os cidadãos de ataques aéreos. Finalmente as violações do Direito Internacional devem ser responsabilizadas e ninguém deve se ver livre delas ao abrigo de acordos ou compromissos (Blockmans 2015, 4).

4.5.2 – *Ajuda aos Países do Médio Oriente*

Enquanto a atenção do mundo está fixada nas dezenas de milhares de refugiados sírios que acorrem à Europa, uma crise potencialmente muito mais profunda desenrola-se nos países do Médio Oriente, que carregam o fardo do fracasso mundial para resolver a guerra na Síria (Sly 2015). É um facto que os que chegam à Europa representam uma pequena percentagem dos quatro milhões de sírios que fugiram para o Líbano, Jordânia, Turquia e Iraque.

Os esforços humanitários estão também a falhar. As Nações Unidas receberam menos de metade do valor que disseram precisar para cuidar dos refugiados ao longo dos últimos quatro anos. Sem ajuda, os refugiados sírios amontoam-se nas ruas de Beirute, Istambul, Amã e nas cidades e aldeias entre elas, vendendo lenços de papel, rosas ou simplesmente mendigando por trocos.

Inevitavelmente, os que podem vão-se embora. As famílias juntam as suas poupanças, pedem emprestado aos amigos para pagar aos contrabandistas que os amontoam em barcos que atravessam o Mediterrâneo com destino à Europa e à hipótese de uma vida melhor (Dassú 2015). Quando lá chegam repetem, a uma escala menor, as cenas de miséria que se desenrolam por todo o Médio Oriente – acampam nas praias da Grécia, dormem nas ruas de cidades europeias e amontoam-se em filas pedindo asilo (Dassú 2015). Uma das provas dos perigos que a sua viagem comporta surgiu em setembro de 2015 na Áustria, quando as autoridades descobriram os corpos em decomposição de 71 pessoas deixados ao abandono num camião – aparentemente migrantes levados para o país por contrabandistas (EurActiv 2015). Além disso, também as tragédias no Mediterrâneo falam por si.

Os sírios representam a maior percentagem de refugiados que chegaram à Europa nos últimos dois anos e o seu número cresce a cada dia. Mas a Europa é uma opção viável apenas para os refugiados que conseguem pagar os cinco ou seis mil dólares que os contrabandistas pedem (Pfannkuch 2014). Mas para a maioria dos refugiados não há escapatória de esperar o

fim da guerra nos campos montados pelos governos vizinhos e pelas Nações Unidas. Segundo estimativas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, dois terços dos refugiados no Líbano e na Jordânia vivem em pobreza extrema (Sly 2015).

O risco para a estabilidade destes países, que foram tomados por esta vaga de miséria humana, é evidente. Mais de 2 milhões de crianças sírias fugiram do país, desde 2011 até Maio de 2015 (UNICEF 2015), muitas das quais não vão à escola: das 324 268 crianças registadas na Jordânia apenas 132 mil têm acesso a educação; no Iraque entre as 114 016 crianças registadas apenas 22 315 vão à escola; no Líbano das 631 733 crianças registadas no país apenas 370 953 vão à escola; e na Turquia das 952 886 registadas cerca de 368 000 não têm acesso a educação (UNICEF 2015). O futuro destas crianças é cada vez mais sombrio e o risco de radicalização é real (Harling 2015). Aliás, o número das crianças não acompanhadas que chegam à UE tornou-se alarmante nos últimos anos. A 12 de setembro de 2013, o Parlamento Europeu adotou um relatório de iniciativa sobre a situação dos menores não acompanhados na UE. Este relatório pedia à Comissão que elaborasse linhas estratégicas para os Estados-Membros aplicarem uma melhor prática e de forma a tornarem-se normas mínimas comuns a respeitar. Isto até ser encontrada uma solução de longo prazo para assegurar a sua proteção de forma adequada (Parlamento Europeu 2013). Em 2014, foram registados 23 mil pedidos de asilo por parte de menores não acompanhados na Europa (Eurostat 2015). Nos primeiros seis meses de 2015, registou-se um aumento de 74% em comparação com 2014 (Eurostat 2015). Tendo em conta, que na Agenda para as Migrações, a Comissão refere uma única vez a questão dos menores não acompanhados e não elabora linhas estratégicas para estabelecer normas mínimas comuns (Comissão Europeia 2015). Mais precisa de ser feito neste campo tendo em conta os riscos a que estão expostos, nomeadamente tráfico humano e redes de pedofilia (Martino 2015).

Na Turquia, o único país da região que faz questão de acolher os refugiados, alguns sírios foram autorizados a trabalhar, a frequentar a escola e a receber tratamentos médicos. No Líbano foram registados mais de um milhão de refugiados sírios (UNICEF 2015). O Governo libanês recusou autorização para a construção de campos para os sírios, por isso os refugiados arrendam apartamentos ou vivem às centenas nos acampamentos informais que foram surgindo por todo o país, pagando por norma 100 dólares por mês aos donos das terras pelo privilégio de dormir em tendas (Sly 2015).

Cada vez mais a generalidade da ajuda sofre com a falta de fundos. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) gastou mais de 5600 milhões de dólares para albergar, alimentar e tratar sírios desde que o conflito começou, mas esse montante é apenas metade do que diz precisar (UNHCR 2015). Durante o primeiro semestre do ano, os doadores contribuíram apenas com 37% dos 4500 milhões de dólares que a ONU pediu para ajudar os refugiados em 2015 (Sly 2015). O Programa Alimentar Mundial tem vindo sistematicamente a reduzir o apoio mensal por pessoa, passando dos 40 dólares do ano passado para 13,5 dólares. E anunciou que no próximo mês vai suspender por completo a ajuda a mais de 200 mil dos 1,6 milhões de refugiados com maiores carências. Os orçamentos para ajuda de emergência dos governos não suportam esses montantes e o universo das organizações humanitárias não tem os meios para lidar com tantos desastres ao mesmo tempo. As doações privadas estão também a cair (Sly 2015).

Federica Mogherini aponta a falta de financiamento das agências que estão no terreno como a principal razão para a escalada dos fluxos migratórios. O Vice-Chanceler, Gabriel Signar, afirma que é necessário ajudar os países vizinhos da Síria a lidar com a pressão dos refugiados. Enquanto a miséria das pessoas crescerem nos campos dos refugiados na Jordânia e no Líbano, as pessoas vão continuar a arriscar as suas vidas para chegar à Europa (EurActiv 2015). Todavia, o problema está no facto de alguns destes Estados apresentarem várias deficiências no respeito aos Direitos Humanos dos refugiados que acolhem. Que tais Estados funcionem como áreas de receção e de trânsito de pessoas que procuram a proteção dos seus direitos mais básicos, é pois uma inquietação legítima que surge em torno desta política, mesmo com toda a ajuda financeira que a União disponibilize no combate a tais dificuldades (Carvalhais 2010, 162).

Assim, mesmo ao providenciar mais apoio aos campos de refugiados não vai impedir que as pessoas tentem chegar à Europa. O campo providencia cobertores, medicamentos e comida, mas as pessoas precisam mais do que serem mantidas vivas por ajuda humanitária. Assim, é natural que prefiram arriscar tudo e terem a oportunidade para construir um futuro melhor e digno. Para promover a segurança dessas pessoas a comunidade internacional bem como a UE deve abrir corredores humanitários e envolver-se na resolução do conflito sírio. Só assim conseguirá diminuir os dramas no Mediterrâneo e controlar os fluxos de refugiados que chega ao seu território.

4.5.3 – Indicadores de Segurança Humana para as Ações da União na Resposta aos Refugiados Sírios

No segundo capítulo pretendia-se problematizar se e como a União Europeia tem vindo a aplicar de forma implícita os princípios e valores associados à Segurança Humana. Não obstante, existe uma necessidade clara de haver um maior consenso na delimitação e definição da Segurança Humana por forma a chegar a uma operacionalização do conceito, que, no caso desta investigação, passaria por aferir a presença da abordagem *humancentric* na resposta da União Europeia à crise dos refugiados sírios.

De facto, concluiu-se que a UE não fala expressamente em garantir a Segurança Humana como um objetivo da sua política de asilo e migratória, embora esta matéria se insira de forma clara na abordagem centrada no indivíduo. Antes de desenvolver uma matriz para a avaliação da Segurança Humana e das políticas de proteção dos refugiados sírios da União importa destacar duas dimensões da Segurança Humana importantes para o estudo: o acolhimento dos refugiados sírios, com um enfoque explícito na defesa dos Direitos Humanos das pessoas que chegaram à UE durante a resolução da crise externa; e da segurança, com o envolvimento da UE na gestão do conflito sírio e da gestão das fronteiras externas.

O Relatório de Madrid de 2007 apresentava um conjunto de seis princípios-guia, que identificam os objetivos que devem reger a implementação da Segurança Humana por parte da União Europeia. Neste sentido, os sete princípios incluíram (Kaldor *et. al* 2007, 165): primazia dos Direitos Humanos; o estabelecimento de uma autoridade política legítima e clara; uma perspetiva “*bottom-up*” (a partir de baixo); um multilateralismo efetivo; um enfoque regional integrado; e uma direção estratégica clara e transparente⁴⁰.

Estes seis princípios serão, assim, usados como indicadores para avaliar o comprometimento da União Europeia para com a Segurança Humana no caso dos refugiados sírios. Tendo em conta o contributo desta investigação, – a operacionalização do conceito de Segurança Humana no âmbito de um quadro de proteção aos refugiados sírios, preconizada pela UE – ao aferir uma matriz para a operacionalização da Segurança Humana e o desempenho da UE em cada um deles será possível responder à problemática que norteou

⁴⁰ Ver Capítulo 2 desta dissertação (pp. 52–53).

todo o estudo: A UE comporta-se como provedor de Segurança Humana relativamente aos refugiados sírios?

Primazia dos Direitos Humanos

A UE ao manter o Regulamento de Dublin, que já provou ser ineficaz, e o critério do primeiro país de entrada, está a causar não só um encargo desproporcionado para alguns Estados-Membros no que respeita ao acolhimento, como é humanamente indigno para os refugiados, no sentido que os obriga a viver num Estado-Membro que não querem e onde as condições de acolhimento não são tão favoráveis quando comparadas com outro. De facto, a transposição para a legislação nacional das diversas diretivas é a chave para a harmonização da política comum de asilo. Contudo, apesar da legislação aprovada no âmbito da União com o objetivo de criar uma ação comum, a verdade é que existem diferenças no desempenho e aplicação do SECA em cada Estado membro⁴¹. As diferenças fazem-se sentir com maior grau no que respeita às condições de acolhimento do refugiados e da atribuição do estatuto de proteção internacional. Além disso, considerando as imagens que nos chegam dos *media*, que mostram claramente as faltas de condições nos centros de acolhimento, e as denúncias e críticas das ONG's, que alertam para violações graves dos Direitos Humanos dos refugiados, é incorreto partir do princípio que os Direitos Humanos dos refugiados sírios estão totalmente assegurados. Contudo, é verdade que a UE tem trabalhado no sentido de providenciar melhores condições de acolhimento aos refugiados sírios, nomeadamente ao reconhecer que estes nacionais precisam de proteção, enquanto o conflito sírio não for resolvido. Não obstante, a constante falta de acordo entre todos os governos nacionais para solucionar a crise e promover o respeito do Direito Internacional dos Refugiados, inviabiliza a União de agir a uma só voz e fazer o que, aos olhos dos valores e princípios democráticos, precisa de ser feito. No seu discurso a União evoca a preocupação com a degradação dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário na Síria e que a UE tem a obrigação de providenciar proteção internacional a quem consegue fugir do país e alcance o território europeu. Mas, quando se trata de acolher na prática estas pessoas, a quem o seu Estado de origem negou a sua segurança e proteção, a história é bem diferente. Os Estados-Membros da UE têm colocado os seus interesses nacionais à frente, levantado barreira atrás de barreira no alcance de um acordo comum para o acolhimento destas pessoas que fogem da guerra. Contudo,

⁴¹ Ver Anexo I.

também é verdade que a Comissão e o Parlamento têm continuamente apelado ao Conselho para tomar medidas no sentido de ajudar estas pessoas e não de preservar os seus interesses, insistindo que esta crise é europeia e precisa de uma solução europeia baseada nos princípios e valores democráticos.

Além disso, enquanto a organização não providenciar canais legais para os refugiados sírios alcançarem a Europa de forma segura sem recorrer a redes de tráfico, a União não está a garantir a proteção destas pessoas e a respeitar os seus direitos enquanto refugiados. Contudo, a EUNAVFOR MED, que coordena meios civis e militares, encaixa-se na “*comprehensive approach*” para a segurança e desenvolvimento. Embora seja cedo para tirar ilações, a União acredita que esta missão, inserida no âmbito da PSCD pode ser o início de um compromisso mais proactivo por parte da UE para restabelecer a ordem no Mediterrâneo, se se atender ao sucesso de outras missões e operações, demonstraram a capacidade da UE de agir como um efetivo provedor de segurança na prevenção de conflito, *peacemaking*, *peace-building* e reconstrução no pós-conflito.

Uma autoridade política legítima e clara

Em relação ao estabelecimento de uma autoridade política legítima e clara, e no que respeita à ajuda humanitária, a UE, em coordenação com a Comissão e os Estados-Membros, é o principal doador para a crise na Síria, com mais de 4,2 mil milhões de euros em apoio de emergência e de recuperação às pessoas afetadas pelo conflito no interior da Síria e aos refugiados e comunidades de acolhimento nos países vizinhos (ECHO 2015). O Comissário Europeu para a Ajuda Humanitária e Gestão de Crises, Christos Stylianides, afirma que a ajuda europeia “faz e continuará a fazer a diferença”, mas “a paz é a única solução que pode pôr fim à crise dos refugiados” (Diário de Notícia 2015). Ao mesmo tempo, a UE pretende aumentar a sua ajuda para a estabilização e o desenvolvimento a longo prazo, inclusive através do Fundo Fiduciário Regional da UE criado recentemente em resposta à crise síria (o “Fundo Madad”), que foi, em 2015, aprovisionado com mais de 500 milhões de euros em financiamento da UE, devendo os esforços dos Estados-Membros da UE e de outros países assegurar um montante equivalente (Comissão Europeia 2015).

Além disso, a UE e todos os seus Estados-Membros têm condenado, desde o início da guerra civil na Síria, as violações dos Direitos Humanos e do Direito Internacional

Humanitário, pelo que, ainda no primeiro ano da crise, a UE suspendeu a PEM e aplicou várias sanções económicas e comerciais ao país (European Union External Action 2014). A proteção dos civis na Síria tem de constituir uma prioridade para a comunidade internacional, pelo que nos seus vários comunicados, a UE condenou e continua a condenar os ataques excessivos, desproporcionados e indiscriminados que o regime sírio continua a perpetrar contra o seu próprio povo.

“Bottom-up”

As populações locais devem ser encaradas como agentes da sua própria mudança (identificando as causas e as soluções para os seus próprios problemas), e não recipientes passivos da segurança. A perspetiva a partir de baixo tem em conta as necessidades básicas identificadas pelas pessoas diretamente mais afetadas pela violência e insegurança e que sugere um processo contínuo de comunicação, consulta, diálogo e parceria com a população.

Neste processo, as ONG's desempenham um papel fundamental. De facto existem casos bem-sucedidos em que estes atores não-estatais conseguiram influenciar as decisões dos Estados sobre questões de segurança da pessoa, como a criação de uma norma internacional para a proibição de minas terrestres. Finnemore (1996 apud Price 1998, 617) apresenta quatro técnicas para estimular uma mudança normativa: disseminação de informação; criação de redes para gerar um amplo apoio para a mudança normativa dentro e fora dos canais do Estado; acrescentar uma nova norma sobre normas já existentes; e uso de um método de reflexão transnacional em que as exigências da sociedade civil sobre o Estado levam a legitimação de uma mudança no espaço político. No caso das minas terrestres estas técnicas têm sido catalisadoras de uma mudança, através da persuasão dos governos e da pressão social internacional (Price 1998, 618).

No que respeita ao caso dos refugiados sírios, as ONG's desempenham um papel fundamental, tanto ao providenciar ajuda humanitária como ao pressionar os Estados-Membros a aplicarem um Sistema Europeu Comum de Asilo que vá de encontro ao respeito pelos Direitos Humanos. A plataforma do ECRE parece estar melhor posicionada para a tarefa, primeiro por se dedicar à questão do asilo e dos refugiados na Europa, e segundo por atuar como uma rede de ONG's, conseguindo canalizar esforços e recursos de forma integrada.

De facto, embora ainda não se possa concluir que existe uma real pressão por parte da sociedade civil para efetivar a proteção dos refugiados, os atores não-estatais podem influenciar a balança do poder e efetivar o reforço das normas europeias/internacionais para a proteção dos refugiados. Conclui-se, todavia, que as ONG's que operam no terreno, nomeadamente nos países da fronteira externa da UE, embora não existam evidências da sua capacidade de influenciar a reformulação de normas, têm desempenhado um papel fundamental na denúncia de violações de Direitos Humanos por parte das autoridades estatais, no fornecimento de ajuda humanitária e na disseminação de informações junto das populações europeias, que podem influenciar os seus governos a tomarem uma linha de ação mais virada para a proteção dos refugiados e não na proteção dos seus interesses nacionais.

Multilateralismo efetivo

Em relação ao multilateralismo efetivo, a UE e as suas instituições têm trabalhado em coordenação com as Organizações Internacionais e regionais na ajuda humanitária aos refugiados sírios. Além disso, a União tem tentado, com sucesso, estabelecer um enfoque regional integrado, com o apoio técnico e financeiro aos países vizinhos da Síria, nomeadamente, à Jordânia, ao Líbano e ao Iraque, que carregam o maior fardo no acolhimento dos que fogem da guerra Síria. O financiamento serve também para assegurar que os direitos humanos destas pessoas sejam respeitados e que a elas chegue bens básicos para a sua sobrevivência. Além disso, em outubro de 2015, a Comissão Europeia decidiu disponibilizar 17 milhões de euros para ajudar a Macedónia e a Sérvia (último país antes da UE e do seu espaço de livre circulação) a responder de forma eficaz e eficiente à crise migratória através da gestão dos fluxos dos refugiados (European Commission 2015). Contudo, a solução unilateral arranjada pelo governo húngaro – construção de uma vedação com a fronteira Sérvia, país candidato a entrar na UE – para lidar com o fluxo dos refugiados, não vai ao encontro dos valores de Segurança Humana.

Além do acordo com os seus vizinhos, a União deve reforçar a cooperação com a Turquia, que é, atualmente, o principal corredor para a entrada de refugiados na Europa (Lecha 2015, 34). Naquele que foi o quarto encontro do Conselho Europeu dedicado à crise migratória, realizado a 15 de outubro de 2015, foram estabelecidas uma série de medidas de cooperação com a Turquia, como acelerar o processo de liberalização de vistos europeus para cidadãos turcos, conceder a Ancara um apoio financeiro de três mil milhões de euros e

reativar as negociações de entrada da Turquia na União, há muito tempo congeladas, enquanto Ancara acomodaria mais refugiados e reforçaria a vigilância das suas fronteiras (European Commission 2015). O acordo bilateral foi alcançada a 29 de novembro de 2015, após os atentados terroristas de Paris, ocorridos a 13 de novembro de 2015, com a União a reconhecer que a Turquia é um parceiro chave não só para assegurar a ajuda humanitária para os refugiados sírios e na gestão dos fluxos migratórios, mas também no controlo do terrorismo, da radicalização e das redes de crime organizado (European Commission 2015). Assim, a União Europeia duplicou o volume da ajuda financeira para os refugiados sírios de 3 mil milhões de euros iniciais para 6 mil milhões de euros. Em troca, por cada migrante que chegar ilegalmente à Grécia e que for ‘devolvido’ à Turquia, os Estados-Membros aceitam um refugiado sírio diretamente da Turquia (Lecha 2015, 35).

Por último, a União deve envolver-se na resolução do conflito político na Líbia, Estado que ocupa uma posição estratégica no que respeita à gestão dos fluxos migratórios para a Europa. Em maio de 2013, a UE aprovou a Missão de Assistência Fronteiriça da UE (EUBAM) na Líbia, uma missão civil da PCSD – inserida no quadro de “*comprehensive approach*” – que visa apoiar as autoridades líbias na melhoria e no desenvolvimento da segurança nas fronteiras do país. A missão faz parte da abordagem global da UE de apoio à reconstrução da Líbia no período pós-conflito e serve ainda o propósito de controlar os fluxos migratórios. Em maio de 2015, perante o crescente de redes de tráfico de pessoas, a UE decidiu tomar novas medidas e aprovou um lançamento de uma operação de combate ao tráfico de migrantes na Líbia. O plano apenas prevê intervenção marítima e aérea, por se tratar de uma operação sensível, devido à presença do Daesh na Líbia. Contudo, os trabalhos sobre uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas para autorizar uma missão naval da União Europeia a fim de conter os fluxos de imigrantes no Mediterrâneo foram colocados em espera até que o governo líbio, reconhecido pela Comunidade Internacional, dê o seu consentimento para a operação. De facto a UE não conseguiu chegar a acordo e a intervenção, sob mandato da ONU, acabou por não acontecer. Contudo, em junho de 2015, a União lançou a EUNAVFOR MED que tem o objetivo de combater as redes de tráfico humano – embora a sua ação nas águas internacionais seja restrita.

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos, a União Europeia e uma coligação de países árabes exigiram às partes em conflito na Líbia para aprovarem e aplicarem o acordo para a

criação de um Governo de unidade nacional. O acordo, mediado pelo representante especial do secretário-geral da ONU para a Líbia, Bernardino León, e que precisa de ser ratificado pelo parlamento de Tobruk e pelo parlamento rebelde de Trípoli, poderá dar uma margem de manobra à UE para iniciar uma ação conjunta contra os passadores.

Direção estratégica clara e transparente

No que respeita a uma direção estratégica clara e transparente das intervenções externas, conclui-se que o envolvimento da UE pode ser mais ambicioso, nomeadamente no que concerne na procura de uma solução para o conflito na Síria e no seu envolvimento efetivo na gestão de crises. O objetivo da UE consiste em pôr termo ao conflito e permitir que o povo sírio viva em paz no seu próprio país. A comunidade internacional tem de se unir em torno de duas vertentes complementares e interligadas - uma vertente política, tendente a pôr termo à guerra civil respondendo a todas as causas profundas do conflito e a estabelecer um processo de transição política inclusivo que restabeleça a paz no país - e uma vertente de segurança, centrada na luta contra a ameaça regional e internacional do Daesh (Conselho Europeu 2015). De facto a suspensão da PEM e a ação da Alta-Representante para os Assuntos Externo da UE, Federica Mogherini, nas negociações diplomáticas, conduzidas pela ONU, foram um passo importante, mas, tendo em conta a magnitude do conflito armado, estas ações são insuficientes.

Assim, a mudança chave parece residir na vontade política. A Segurança Humana é sobretudo uma prática e um modo de ver o mundo e agir sobre ele, o que exige mais do que um novo Tratado ou outro documento internacional que assuma o conceito como uma orientação jurídica vinculativa. Ora, estes seis princípios dão uma ideia sobre a ação da UE em relação aos refugiados sírios e o seu envolvimento na gestão do conflito, mas mais do que isso oferece uma luz sobre o futuro a seguir.

4.6 – Considerações Finais

Ainda é viável acreditar numa Europa que não deixa de ser um espaço solidário, onde cada pessoa é um valor sagrado enquanto tal? Será possível ajudar os refugiados ao construir muros de três metros de altura? Será possível salvar pessoas quando se afundam barcos?

Estará a UE a ajudar os refugiados quando coloca navios de guerra ao largo da costa líbia? Estas são algumas das questões que surgem se se atender à forma como a União pretende controlar o tráfico de migrantes. Construção de muros, forças especiais, navios e aviões armados, vigilância por satélite, tudo isto parece inesperadamente marcial, da parte de uma Europa que costuma gabar-se de ser apologista de *soft power*, *normative power* e *civilian power*.

Em relação aos refugiados sírios as ações são diferentes de Estado-Membro para Estado-Membro, mas parece existir uma maior solidariedade por parte da União para com estes nacionais. No caso da Alemanha, por exemplo, esta suspendeu a Convenção de Dublin para os refugiados sírios, parando de os reenviar para o primeiro país de entrada da UE. Já a Hungria defende que a maioria dos refugiados sírios são imigrantes (económicos).

Além disso, a maioria dos Estados-Membros da UE reconhecem o sofrimento por que passam os sírios e usam-no como principal argumento para convencer os seus cidadãos de que a União tem uma responsabilidade moral de ajudar estas pessoas.

É um facto que os que requerem asilo na Europa têm uma taxa média positiva de resposta de mais de 60%, na primeira metade de 2015, mas isto sucede apenas em sete nacionalidades Síria (94%), Eritreia (90%), Iraque (88%), Afeganistão (66%), Irão (65%), Somália (60%) e Sudão/Sudão do Sul (60%) (Rogeyro 2015, 129). Mais uma vez os refugiados sírios ocupam o primeiro lugar da lista.

Em resposta à questão de investigação que norteou toda a dissertação, que passa por perceber se a UE comporta-se como provedor de Segurança Humana relativamente aos refugiados sírios, foi formulada a seguinte hipótese: a UE, embora não estando comprometida explicitamente com a Segurança Humana, desenvolve ações nesse sentido, providenciando, portanto, proteção aos refugiados sírios? Após uma análise exaustiva dos dados, é possível afirmar que, em relação aos refugiados sírios, a UE é um provedor de Segurança Humana, uma vez que reconhece a Síria como um Estado inseguro incapaz de providenciar segurança à sua população e tem desenvolvido medidas tanto para providenciar proteção a estas pessoas como solucionar a guerra que as levou a fugirem.

Contudo, esta afirmação é facilmente refutável se se atender que a UE não é capaz de providenciar canais humanitários e legais para assegurar a proteção aos refugiados sírios,

obrigando-os a engendrar uma viagem onde a arriscam a sua própria vida. Além disso, na UE as condições de receção também variam de Estado-Membro para Estado-Membro, pelo que as privações dos direitos dos refugiados deve ser uma preocupação permanente.

Tendo em conta as suas fragilidades e limitações, a UE consegue providenciar proteção internacional aos refugiados sírios que alcançam o seu território. Claro que a formulação da política de asilo envolve uma complexa interação de fatores internos e externos e ilustra ainda o conflito entre as normas humanitárias internacionais e os cálculos do próprio interesse do Estado. Por isso, também é verdade que as ações da UE podiam ser mais ambiciosas e focadas num quadro de Segurança Humana e numa harmonização de políticas de asilo e imigração.

Conclusão

O aumento do fluxo de refugiados sírios na Europa, após a eclosão da guerra civil na Síria, trouxe novos desafios à União Europeia, que tem, nos últimos anos, apostado numa política de “dissuasão” da imigração. A escolha do tema é, assim, justificada não só pela sua atualidade, mas também pela relevância científica, política e ética que suscita na ordem internacional.

Neste sentido, os objetivos do estudo passaram por perceber se e como a União Europeia age enquanto provedor de Segurança Humana, tomando o caso dos refugiados sírios como estudo de caso, e por compreender como é que a conjuntura europeia dos últimos anos tem afetado o desenvolvimento e o estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo, identificando os fatores que possam justificar a afirmação de um nexos entre o desenvolvimento do sistema e a conjuntura política e económica da União Europeia. Assim, o contributo desta investigação está em operacionalizar o conceito de Segurança Humana no âmbito de um quadro de proteção aos refugiados sírios, tal como preconizado pela UE. Para cumprir os objetivos propostos, esta dissertação dividiu-se em quatro capítulos principais.

No primeiro capítulo foi feita uma análise teórica sobre a segurança através da qual se pretendia explicar como se chegou ao surgimento de novas abordagens de segurança, nomeadamente a Segurança Humana, e como o Direito Internacional do Refugiado pode ser reforçado se inserido num quadro da Segurança Humana.

Concluiu-se que, apesar das suas fragilidades, a Segurança Humana oferece um potencial quadro para lidar de melhor forma com domínios diretamente ligados ao sofrimento humano. De facto a questão dos refugiados insere-se no domínio da abordagem *humancentric*, tendo em conta que o fenómeno lida com a insegurança dos indivíduos e o respeito pelos direitos e liberdades da pessoa humana.

Além disso, os refugiados enfrentam vários desafios, designadamente são percecionados pelos Estados de acolhimento como uma ameaça económica, política e social, sendo grande partes das vezes confundidos com imigrantes em situação irregular e negado o direito de proteção internacional, e a própria legislação internacional, que inclui a Convenção de Genebra de 1951, o seu Protocolo adicional de 1967, o Estatuto do Alto Comissariado das

Nações Unidas para os Refugiados e a declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial de 1967, ao invés de levar os Estados a assumirem as suas responsabilidades de providenciar proteção, é frequentemente usada para favorecer as práticas dos Estados, onde é evidente o conflito existente entre as normas internacionais humanitárias e os interesses estatais.

Todavia, conclui-se que o comprometimento com a Segurança Humana por parte dos Estados e das Organizações Internacionais pode ajudar a lidar com o fenómeno, uma vez que este quadro centra-se na proteção dos indivíduos e na não proteção dos interesses dos Estados. Conclui-se ainda, que embora alguns Estados, nomeadamente ocidentais, sejam produtores de normas e valores que assentam no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais, estes tendem a comprometer-se de forma implícita com a Segurança Humana. Reconhece-se, assim, que um maior grau de compromisso da comunidade internacional com a abordagem pode não só lidar com a questão dos refugiados, mas com todos os domínios que requerem um quadro alicerçado nos valores e princípios *humancentric*, uma vez que nenhum Estado está seguro enquanto a fome e a guerra perdurarem.

O segundo capítulo incidiu sobre a União Europeia como ator de Segurança Humana e o desenvolvimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo. Partindo da hipótese que o grau de compromisso da União Europeia e dos seus Estados-Membros para com a Segurança Humana e os avanços feitos em relação ao Sistema Europeu Comum de Asilo encontram-se reféns dos interesses e das estratégias nacionais, concluiu-se que a integração europeia aliada à manutenção dos poderes soberanos dos Estados-Membros tem limitado a ação da União Europeia no domínio da segurança e do asilo. A preferência pela lógica de ganhos relativos em detrimento de uma lógica de ganhos absolutos continua a ser a maior fragilidade do projeto europeu. Não obstante, apesar desta limitação, no global das suas ações, a UE alcançou a pacificação interna, tem expandido a comunidade de segurança através da sua política de alargamento e associação, envolveu-se na prevenção e gestão de conflitos e tem contribuído para a cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária a nível mundial.

No que respeita à Segurança Humana, o sinal mais significativo da incorporação do conceito na narrativa da União é o da EES de 2003, ao entender que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento e ao projetar a organização como uma comunidade produtora e promotora de normas e valores democráticos e liberais. Porém, nem o a Estratégia nem os documentos que lhe seguiram, nomeadamente o Relatório de Execução de 2008, a

Estratégia de Segurança interna de 2010 e a Agenda Europeia para a Segurança, proposta da Comissão, em 2015, são vinculativos à ação dos Estados da União, pelo que até à data não se identificou nenhum documento estratégico que assuma explicitamente a abordagem. Contudo, constatou-se que na abordagem prática da União Europeia é possível identificar elementos de aplicação da Segurança Humana, no sentido que envolve tanto aspetos de desenvolvimento, prevenção de conflitos e gestão de crises alicerçados numa perspetiva *humancentric*. Contudo nenhum dos documentos apresentava um manual de instruções para implementar as medidas e ações num quadro de Segurança Humana.

Esta falha foi colmatada com a apresentação dos Relatórios de Barcelona e de Madrid, em 2004 e 2007, respetivamente. Ambos defendiam uma abordagem holística, que conjuga tanto elementos de *soft power*, como componentes de *hard power*, por parte da UE para responder às crises. Não obstante, a hoje designada *comprehensive approach*, nem sempre tem como objeto as pessoas, pelo que esta abordagem só se enquadra no seio da Segurança Humana se servir como propósito a segurança dos indivíduos. Reforça-se, assim, o argumento inicialmente apresentado: alcançar um sistema de segurança comum está dependente dos interesses dos Estados-Membros, e consequentemente também o compromisso da UE para com a Segurança Humana se encontra refém das estratégias nacionais.

No que respeita à cooperação em matéria de asilo, assistiu-se a alterações importantes, nomeadamente as que foram introduzidas na revisão de Amesterdão de 1999 com uma transferência dos domínios da imigração e do asilo do terceiro (método intergovernamental) para o primeiro pilar (método comunitário). Contudo, apesar desta mudança, os avanços feitos na área foram bastante modestos. Os programas quinquenais, iniciados com Tampere, em 1999, seguido do Programa de Haia, em 2004, e o programa de Estocolmo de 2009, ficaram aquém das expectativas, nomeadamente os procedimentos comuns estabelecidos na Diretiva 2013/32 sobre os procedimentos comuns de asilo e na Diretiva 2013/33 sobre as condições de acolhimento dos requerentes de asilo não foram transpostas para a legislação nacional pela maioria dos Estados-Membros.

Com o Regulamento de Dublin, os Estados-Membros acordaram a responsabilidade pela análise de um pedido de asilo, estipulando que o pedido é da responsabilidade do primeiro Estado-Membro onde o mesmo foi feito. A UE criou ainda o Regulamento Eurodac, que funciona como uma base de dados de impressões digitais dos requerentes de asilo de

forma a auxiliar a aplicação do regulamento de Dublin. Contudo, a rapidez da atualização da base de dados limita a eficácia do sistema Eurodac, tal como o sistema de Dublin não provou ser eficaz e mesmo as alterações feitas em 2013, não o tornaram mais digno e justo para com os refugiados e os Estados-Membros da fronteira externa, uma vez que não tiveram em conta as diferentes capacidades de cada Estado-Membro para receber e integrar pedidos de asilo e não tomaram em consideração os motivos que levam muitos requerentes de asilo a escolher um Estado-Membro em particular, em detrimento de outro (motivos que passam pela existência prévia de redes de contacto, maior facilidade do uso da língua local, mais oportunidades de emprego, entre outros).

Reconhece-se ainda que os condicionalismos do SECA passam, pois, por fatores económicos, políticos e pressões geopolíticas, mais especificamente a crise económica, o surgimento de movimentos populistas que apontam a imigração como uma ameaça à segurança nacional, ascensão de uma série de partidos anti Europa, o sucesso da extrema-direita e os ataques terroristas de Nova Iorque, Madrid, Londres e, mais recentemente, os ataques de Paris de janeiro e novembro de 2015 e de Bruxelas, em 2016.

É um facto que os fluxos de imigração ilegal e de refugiados que chegam à Europa através do Mediterrâneo e das fronteiras terrestres não são um desafio novo nem estático para a União Europeia, sendo que o desenvolvimento de várias interligações colocam novos dilemas para a União dos Vinte Oito. Tendo em conta que pelo menos entre 2011 e 2015 milhares de pessoas morreram a tentar alcançar o território europeu e considerando que o mundo enfrenta hoje a maior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, a União Europeia tem de reformular o quadro legal do asilo, uma vez que o atual é inadequado para lidar de forma satisfatória com a questão dos refugiados.

A proposta da Agenda Europeia da Migração apresentada pela Comissão em maio de 2015 consagra elementos claros de Segurança Humana, no sentido que prevê um mecanismo de distribuição de refugiados pelos Estados-Membros e defende uma abordagem holística (salvar vidas e assegurar a proteção das fronteiras externas) para lidar com a crise. Contudo, esta proposta enfrenta vários desafios para a sua efetiva operacionalização: os Estados-Membros da UE não aplicaram a Diretiva 2013/33 sobre as condições de receção; e o novo sistema de quotas continuar ancorado ao tão criticado Regulamento de Dublin.

Neste sentido, para responder a estes desafios e implementar esta Agenda inovadora e solidária, a Comissão deve assegurar que todos os Estados-Membros implementam as políticas de asilo da UE, designadamente as condições de receção, e transportem os procedimentos comuns, estabelecidos no âmbito do SECA, para a sua legislação interna. A instituição deve ainda rever o sistema de Dublin, tendo em conta não só as circunstâncias pessoais dos refugiados, como também um mecanismo de solidariedade para com os Estados-Membros do fronteiro externa da União Europeia.

No terceiro capítulo descreveu-se a atual situação da Síria, analisando as razões que estiveram na origem da revolta árabe de 2011 e da guerra civil, disputada hoje entre mais de 1000 grupos armados da oposição, o regime de Assad, as forças do Daesh e o grupo jihadista al-Nursa. Perante a incapacidade da Comunidade Internacional, nomeadamente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de solucionar o problema, o Daesh aproveitou o momento e, em 2014, avança para a Síria com o objetivo de instaurar o “Estado Islâmico do Iraque e do Levante”. Com a entrada desta nova peça no tabuleiro “do xadrez” geopolítico, a guerra civil intensificou-se. Passados cinco anos desde o início do conflito mais de 250 mil pessoas morreram, civis, enquanto 4 milhões tornaram-se refugiados e 7,6 milhões deslocados internos.

As relações da UE com a Síria foram oficialmente instituídas com um acordo de associação estabelecido com a PEM. Com o início da guerra civil, a UE decidiu, contudo, suspender os programas de cooperação ao abrigo da PEM, cancelando ainda qualquer ajuda e assistência técnica ao país. Todavia, a UE continuou a prestar assistência humanitária às vítimas da guerra civil através do IPEV. Além disso, providenciou ainda ajuda aos países vizinhos da Síria para enfrentarem as pressões exercidas pela fuga em massa de nacionais sírios para esses mesmos países.

De facto, as repercussões da guerra civil síria para a UE, antes de 2014, não eram significativas. De notar que, os refugiados que alcançaram a Europa não saíram da Síria, mas sim dos campos de refugiados estabelecidos nos países vizinhos, designadamente na Jordânia e na Turquia. Este desenvolvimento pode ser explicado quer pela entrada do Daesh na guerra, que tornou a resolução do conflito ainda mais difícil quer pela incapacidade da Comunidade Internacional de chegar a acordo sobre o destino do ditador Al-Assad. Mas não só. A vida nos campos (comportando aspetos tão básicos como a segurança e as condições de higiene)

degradou-se nos últimos anos devido à diminuição dos donativos internacionais. Assim, de forma a responder à crise dos refugiados, a UE deve combater as causas profundas que estão por detrás do fluxo passivo de refugiados sírios, devendo, por isso, recorrer à intensificação do apoio humanitário aos países que acolhem refugiados e ao reforço dos programas regionais de proteção, à prevenção de conflitos e à gestão de crises, bem como reforçar os canais legais da migração. Para resolver o problema dos refugiados sírios, a UE deve envolver-se ativamente na gestão da crise e procurar junto dos parceiros internacionais uma solução para o conflito na Síria. Mais uma vez é oferecida à União a possibilidade de ganhar uma maior credibilidade internacional, mas para isso esta deve unir-se numa causa comum com interesses comuns.

A questão dos refugiados sírios exige uma resposta humanista por parte da União Europeia, tornando-se necessário perceber se a União tem vindo a produzir discursos consoantes com os princípios de Segurança Humana, bem como a gerar iniciativas de forma a solucionar o problema dos refugiados sírios em particular.

A segurança dos refugiados sírios passa, assim, por resolver e prevenir o conflito interno bem como combater o terrorismo – Daesh – que estão na origem da fuga destas pessoas, por providenciar um transporte e uma chegada segura, por fornecer condições de acolhimento dignas, garantir proteção e conceder o estatuto de refugiado, por integrar estas pessoas nos países de acolhimento e por assegurar um retorno seguro (após a resolução do conflito). No entanto, é dado enfoque nesta investigação ao envolvimento da UE na resolução do conflito sírio e às condições de receção e capacidades de acolhimento da UE.

De forma a identificar os pontos de contacto da Segurança Humana com a atual atuação estratégica da UE em relação aos refugiados sírios, aplicou-se os indicadores de Segurança Humana (matriz) desenvolvidos pelo Relatório de Madrid – primazia dos Direitos Humanos, multilateralismo efetivo, enfoque regional integrado, perspetiva “*bottom-up*”, visão estratégica clara e transparente e autoridade política legítima – desenvolvidos no quarto e último capítulo.

Antes de aplicar a matriz, foi feita uma análise sintetizada das respostas de alguns dos Estados-Membros à crise dos refugiados de forma a demonstrar a ausência de uma voz única. Todavia a investigação não incide sobre os Estados-Membros, mas sim sobre a dimensão

coletiva (UE), pelo que a dimensão estatal é referida porque estes ainda detêm a soberania nestas matérias e a dimensão coletiva é comprometida pelas vozes dissonantes.

De facto, em relação aos refugiados sírios, as ações são diferentes de Estado-Membro para Estado-Membro. No caso da Alemanha, por exemplo, esta suspendeu a aplicação da Convenção de Dublin aos refugiados sírios, parando de os reenviar para o primeiro país de entrada da UE. Já a Hungria defende que a maioria dos refugiados sírios são imigrantes (económicos). Convém frisar que estas diferenças no posicionamento dos Estados servem também agendas de política interna e externa dos mesmos – não ocorrem porque existem governos “bons” ou governos “maus”.

Por exemplo, Merkel viu na crise dos refugiados uma forma de baixar as tensões antigermânicas decorrentes do modo como ela foi conduzindo a gestão da crise financeira dos Estados do sul, apostando num discurso humanista e de solidariedade que, por seu turno, também está ancorado num passado traumatizante da própria História alemã – logo há razões de política interna e externa que justificam esta sua posição, ainda que não consensual dentro do país. Já no caso do Reino Unido, a agenda política de Cameron tem sido obrigada a encostar-se à direita em matéria de políticas de imigração e de refugiados, por força da crescente visibilidade do UKIP de Farage, que desde os resultados eleitorais de 2014, o que levou Cameron a assumir um discurso populista do agrado de sectores sociais fragilizados.

Não obstante, concluiu-se que a maioria dos Estados-Membros da UE reconhecem o sofrimento por que passam os sírios e usam-no como principal argumento para convencer os seus cidadãos de que a União tem uma responsabilidade moral de ajudar estas pessoas (caso do Reino Unido e da Alemanha). É um facto que os que requerem asilo na Europa têm uma taxa média positiva de resposta de mais de 60%, na primeira metade de 2015, ocupando os sírios o primeiro lugar na lista.

No que respeita à matriz aplicada para aferir o grau de compromisso da UE para com a Segurança Humana, tomando como caso específico os refugiados sírios, conclui-se que dos seis indicadores analisados – primazia dos Direitos Humanos, multilateralismo efetivo, enfoque regional integrado, perspetiva “*bottom-up*”, visão estratégica clara e transparente e autoridade política legítima –, no geral das suas ações, encontram-se pontos de ligação com os princípios de Segurança Humana.

Assim, em resposta à questão de investigação que norteou toda a dissertação, que passa por perceber se a UE comporta-se como provedor de Segurança Humana relativamente aos refugiados sírios, foi formulada a seguinte hipótese: a União Europeia, embora não assumindo explicitamente no discurso a Segurança Humana, desenvolve ações a favor da proteção dos refugiados sírios demonstrativas de uma abordagem centrada na segurança das pessoas. Após uma análise exaustiva da informação, é possível afirmar que, em relação aos refugiados sírios, a UE é um provedor de Segurança Humana, uma vez que reconhece a Síria como um Estado inseguro incapaz de providenciar segurança à sua população e tem desenvolvido medidas tanto para providenciar proteção a estas pessoas como solucionar a guerra que as levou a fugirem, confirmando-se, assim a hipótese formulada.

Contudo, essas ações são limitadas nos seus efeitos se se atender que a UE não é capaz de providenciar canais humanitários e legais para providenciar proteção aos refugiados sírios, obrigando-os a engendrar uma viagem onde a arriscam a sua própria vida. Além disso, na UE as condições de receção também variam de Estado-Membro para Estado-Membro, pelo que as privações dos direitos dos refugiados deve ser uma preocupação permanente. Assim, confirma-se os limites da proteção dos refugiados e da dimensão humancentric, sobretudo devido à tensão permanente entre os nexos pessoas vs. Estados, soberania vs. solidariedade coletiva, intergovernamentalismo vs. comunitário.

A interligação dos imperativos do sistema de Schengen, da convenção de Dublin e das obrigações humanitárias internacionais colocam os interesses das pessoas e os interesses dos Estados em constante colisão. Alguns observadores já suspeitavam que as disfunções dos sistemas de asilo da UE iriam ser expostas pelas mudanças das dinâmicas migratórias.

O discurso comunitário sobre os fluxos migratórios serve os propósitos securitários da União, através do recurso frequente a termos como “crime organizado” ou “terrorismo” ao mesmo tempo que usa expressões mais humanistas no que toca aos refugiados. O sistema de Dublin, por exemplo, é demonstrativo do modo com a UE nega aos refugiados a possibilidade de também eles usufruírem do princípio da livre circulação de pessoas, o que corrompe o potencial da sua dimensão humanista. A gestão e proteção das fronteiras externas evidenciam também (acordos com a Turquia e Líbia) esta prática securitária da UE. Confirma-se, assim, que o esforço de compromisso implícito com a Segurança Humana é contrariado por uma práxis securitária em matéria de gestão de fluxos migratórios por parte da União Europeia.

Tendo em conta as suas fragilidades e limitações, a UE consegue providenciar proteção internacional aos refugiados sírios que alcançam o seu território. Claro que a formulação da política de asilo envolve uma complexa interação de fatores internos e externos e ilustra ainda o conflito entre as normas humanitárias internacionais e os cálculos do próprio interesse do Estado. Por isso, também é verdade que as ações da UE podiam ser mais ambiciosas e focadas explicitamente num quadro de Segurança Humana e numa harmonização humanista de políticas de asilo e imigração.

O principal contributo da investigação passou pela operacionalização do conceito de Segurança Humana, no âmbito de um quadro de proteção aos refugiados sírios, preconizada pela UE, ao aferir uma matriz para a sua operacionalização e analisar o desempenho da UE em cada um dos indicadores. Importaria referir que analisar um fenómeno no momento em que este se desenrola implica assumir riscos, já que a volatilidade dos acontecimentos torna muito difícil identificar as variáveis pertinentes e, assim, entender a plenitude dos processos políticos e sociais em curso, acabando por, eventualmente, influenciar a perenidade do estudo, tendo sido esta a maior limitação na realização do trabalho.

Por último, considera-se pertinentes futuros trabalhos sobre estas temáticas, que possibilitem uma melhoria da ação da União Europeia. Adicionalmente seria interessante realizar um estudo comparado entre refugiados de nacionalidades diferentes, de forma a aferir se existe um procedimento de proteção igual, bem como um estudo comparado sobre a aplicação do asilo entre os Estados-Membros da UE. Por último, como linha de análise futura de elevada importância seria avaliar as medidas implementadas no âmbito da Nova Agenda para a Migração (apresentada pela Comissão).

Anexo I

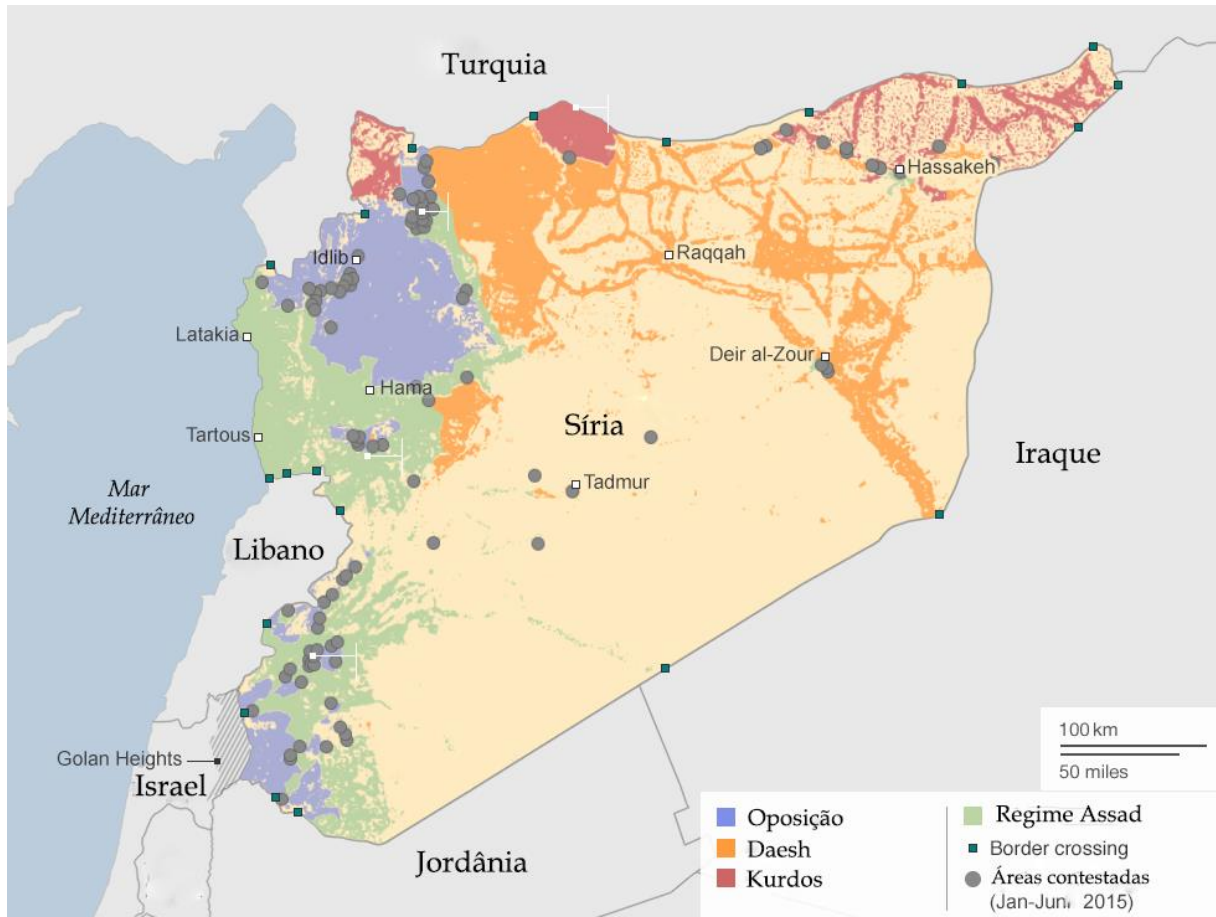
Tabela 1 - Transposição das Diretivas do SECA para a legislação nacional dos Estados-Membros da UE

País/ Diretiva	Diretiva 2001/55	Diretiva 2011/95	Diretiva 2013/32	Diretiva 2013/33
Alemanha	Sim	Sim	Não	Não
Áustria	Sim	Sim	Sim	Sim
Bélgica	Sim	Sim	Não	Sim
Bulgária	Sim	Não	Não	Não
Chipre	Sim	Sim	Sim	Sim
Croácia	Sim	Sim	Sim	Sim
Dinamarca	Não	Não	Não	Não
Eslováquia	Sim	Sim	Sim	Sim
Eslovénia	Sim	Sim	Não	Não
Espanha	Sim	Sim	Não	Não
Estónia	Sim	Sim	Não	Sim
Finlândia	Sim	Sim	Sim	Sim
França	Sim	Sim	Sim	Sim
Grécia	Sim	Sim	Não	Não
Hungria	Sim	Sim	Não	Não
Irlanda	Sim	Não	Não	Não
Itália	Sim	Sim	Sim	Sim
Letónia	Sim	Sim	Não	Sim
Lituânia	Sim	Sim	Sim	Sim
Luxemburgo	Sim	Sim	Não	Não
Malta	Sim	Sim	Não	Não
Países Baixos	Sim	Sim	Sim	Sim
Polónia	Sim	Sim	Não	Não
Portugal	Sim	Sim	Sim	Sim
Reino Unido	Sim	Não	Não	Não
República Checa	Sim	Sim	Sim	Sim
Roménia	Sim	Sim	Não	Não
Suécia	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte dos dados: CIDOB.

Anexo II

Figura 1 – Mapa da Síria com zonas de controlo das fações



Fonte dos dados: BBC.

Anexo III

Tabela 2 – Atribuição de asilo pelos Estados Membros da UE, em 2014

	Nº total de decisões	Decisões Positivas				Rejeitadas
		Estatuto de refugiado	Proteção solidária	R. Humanitárias	total	
UE-28 (excl. Áustria)	132405	13885	4620	4790	23295	109110
Bélgica	7950	440	30		470	7480
Bulgária	20	5	15		20	5
República Checa	565	5	10	15	35	531
Dinamarca	1785	160	130	0	290	1495
Alemanha	44335	4330	935	1730	6995	37340
Estónia	5	0	0	0	0	5
Irlanda	210	90	5		95	115
Grécia	7665	805	295	775	1880	5785
Espanha	920	0	0	10	15	905
França	37 085	4 245	1 580		5 825	31 260
Croácia	110	0	0	0	0	110
Itália	55	10	35	5	45	10
Chipre	495	10	205	5	225	275
Letónia	35	0	0		0	35
Lituânia	15	0	5	0	5	10
Luxemburgo	740	5	5		10	725
Hungria	840	20	15	5	40	800
Malta	260	10	25	0	35	225
Holanda	1445	260	340	100	700	745
Austria (dados 2013)	6860	1180	240		1425	5435
Polónia	1380	5	15	0	20	1360
Portugal	95	0	0		0	95
Roménia	170	5	30	0	35	135
Eslovénia	70	0	0		0	65
Eslováquia	60	0	0	0	5	55
Finlândia	210	75	60	30	165	45
Suécia	13130	750	800	830	2375	10755
Reino Unido	12750	2645	85	1285	4015	8735

Fonte dos dados: Eurostat.

Tabela 3 – Pedidos de Asilo feitos aos Estados da UE por nacionalidades em 2015

Belgium		Bulgaria		Czech Republic (*)		Denmark	
Syria	10 295	Iraq	6 910	Ukraine	565	Syria	8 580
Iraq	9 215	Afghanistan	6 165	Syria	130	Iran	2 745
Afghanistan	7 730	Syria	5 955	Cuba	125	Afghanistan	2 215
Somalia	2 010	Pakistan	570	Vietnam	55	Eritrea	1 705
Unknown	1 090	Iran	170	China (including Hong Kong)	35	Stateless	1 685
Other	8 650	Other	395	Other	325	Other	3 895
Germany		Estonia (*)		Ireland		Greece	
Syria	158 655	Ukraine	95	Pakistan	1 350	Syria	3 325
Albania	53 805	Russia	15	Bangladesh	285	Afghanistan	1 545
Kosovo (UNSCR 1244/99)	33 425	Syria	15	Albania	215	Pakistan	1 505
Afghanistan	31 380	Iraq	15	Nigeria	185	Albania	915
Iraq	29 785	Georgia	10	India	145	Iraq	575
Other	134 750	Other	75	Other	1 090	Other	3 505
Spain		France		Croatia (*)		Italy	
Syria	5 720	Sudan	5 315	Syria	25	Nigeria	17 780
Ukraine	3 340	Syria	4 625	Kosovo (UNSCR 1244/99)	10	Pakistan	10 285
Palestine	795	Kosovo (UNSCR 1244/99)	3 825	Afghanistan	10	Gambia, The	8 015
Algeria	650	Dem. Rep. of Congo	3 800	Turkey	10	Senegal	6 370
Venezuela	585	Bangladesh	3 345	Ukraine	10	Bangladesh	6 015
Other	3 510	Other	49 660	Other	75	Other	34 780
Cyprus		Latvia		Lithuania		Luxembourg	
Syria	910	Iraq	85	Ukraine	60	Syria	635
Palestine	175	Vietnam	80	Georgia	45	Iraq	545
Vietnam	125	Ukraine	45	Russia	35	Afghanistan	220
Pakistan	120	Afghanistan	35	Afghanistan	30	Kosovo (UNSCR 1244/99)	190
India	85	Georgia	30	Iraq	25	Albania	130
Other	690	Other	55	Other	80	Other	640
Hungary		Malta		Netherlands		Austria	
Syria	64 080	Libya	895	Syria	18 640	Afghanistan	24 840
Afghanistan	45 560	Syria	395	Eritrea	7 390	Syria	24 720
Kosovo (UNSCR 1244/99)	23 690	Ukraine	70	Iraq	3 010	Iraq	13 225
Pakistan	15 010	Eritrea	45	Afghanistan	2 550	Iran	3 380
Iraq	9 175	Somalia	35	Stateless	2 460	Pakistan	2 890
Other	16 920	Other	255	Other	8 985	Other	16 450
Poland		Portugal		Romania		Slovenia	
Russia	6 985	Ukraine	370	Syria	550	Iraq	45
Ukraine	1 575	Mali	80	Iraq	190	Afghanistan	45
Tajikistan	525	Pakistan	65	Afghanistan	90	Iran	30
Syria	285	China (including Hong Kong)	55	Turkey	45	Pakistan	25
Georgia	230	Guinea	35	Ukraine	35	Kosovo (UNSCR 1244/99)	25
Other	655	Other	225	Other	315	Other	90
Slovakia (*)		Finland		Sweden		United Kingdom	
Iraq	170	Iraq	20 400	Syria	50 890	Eritrea	3 735
Afghanistan	25	Afghanistan	5 190	Afghanistan	41 190	Iran	3 680
Ukraine	15	Somalia	1 975	Iraq	20 190	Pakistan	3 245
Unknown	15	Syria	875	Stateless	7 445	Sudan	3 005
Cuba	5	Albania	755	Eritrea	6 515	Syria	2 840
Other	40	Other	2 955	Other	29 880	Other	21 865
Norway		Switzerland					
Syria	10 535	Eritrea	9 860				
Afghanistan	6 910	Afghanistan	7 800				
Iraq	2 935	Syria	4 650				
Eritrea	2 785	Iraq	2 285				
Iran	1 310	Sri Lanka	1 775				
Other	5 995	Other	11 690				

(*) Iraq: also 35.

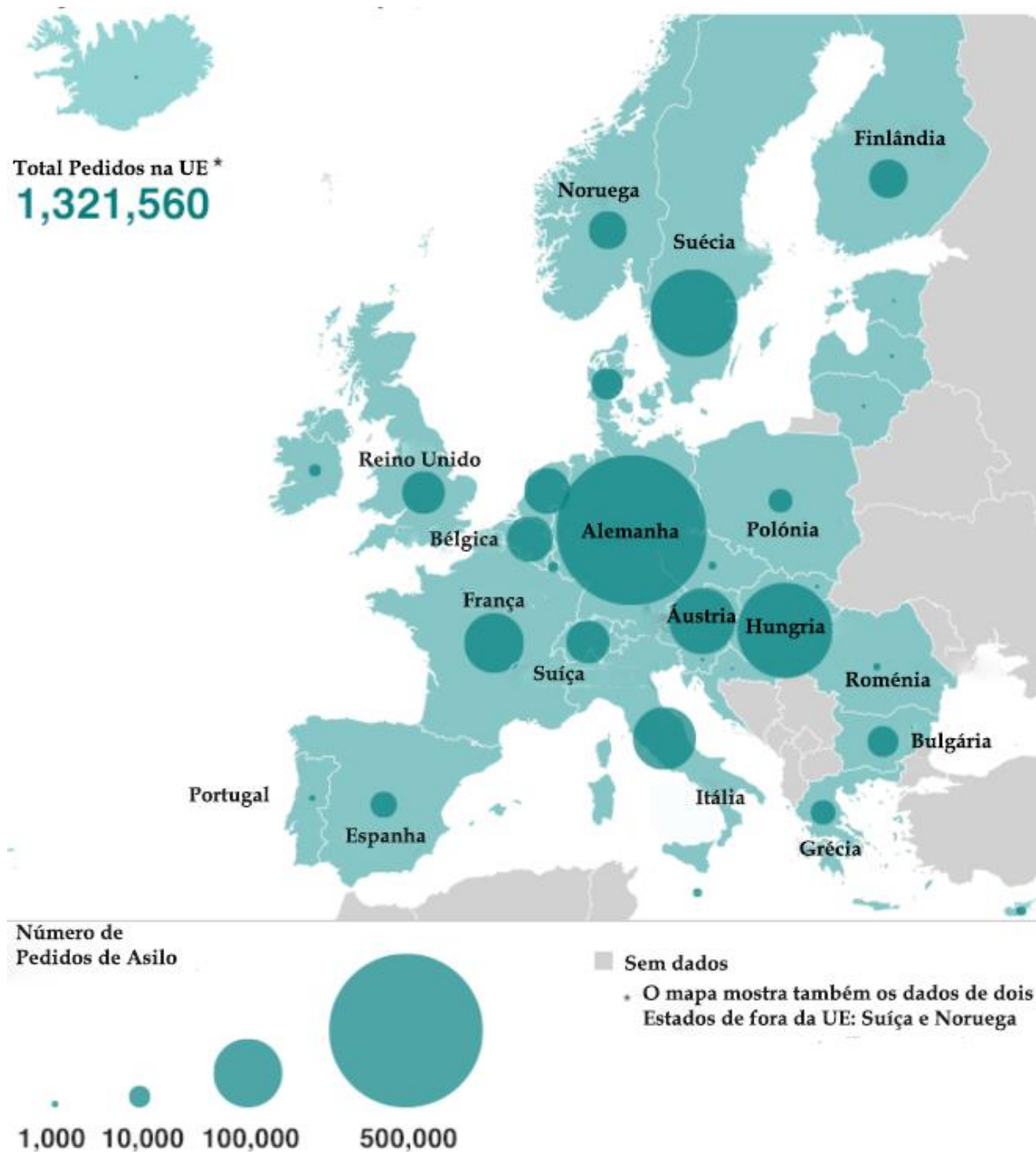
(*) Afghanistan, Armenia, Palestine and Sudan: also 10.

(*) Iran: also 10.

(*) India, Bangladesh, Syria, Pakistan, Russia and Iran: also 5.

Fonte: Eurostat.

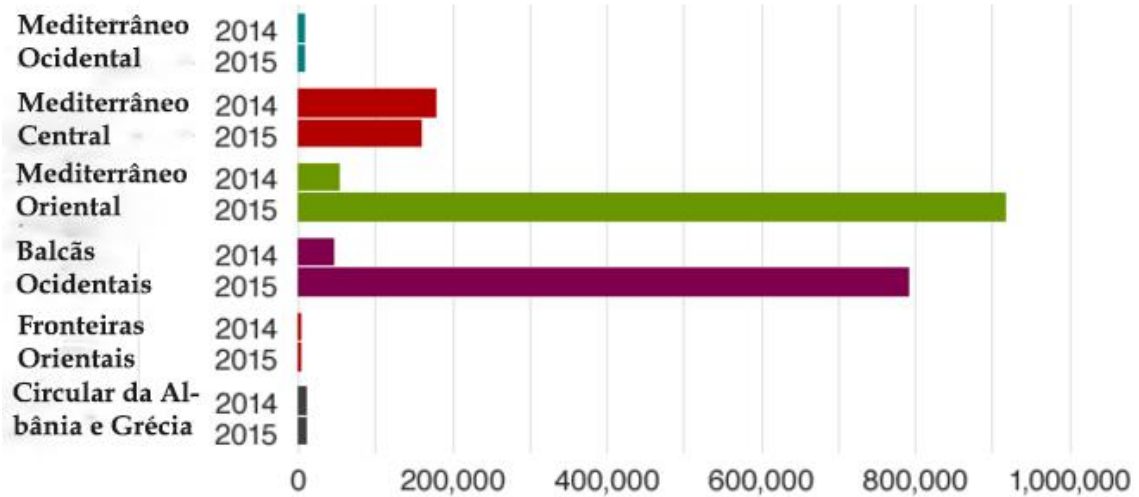
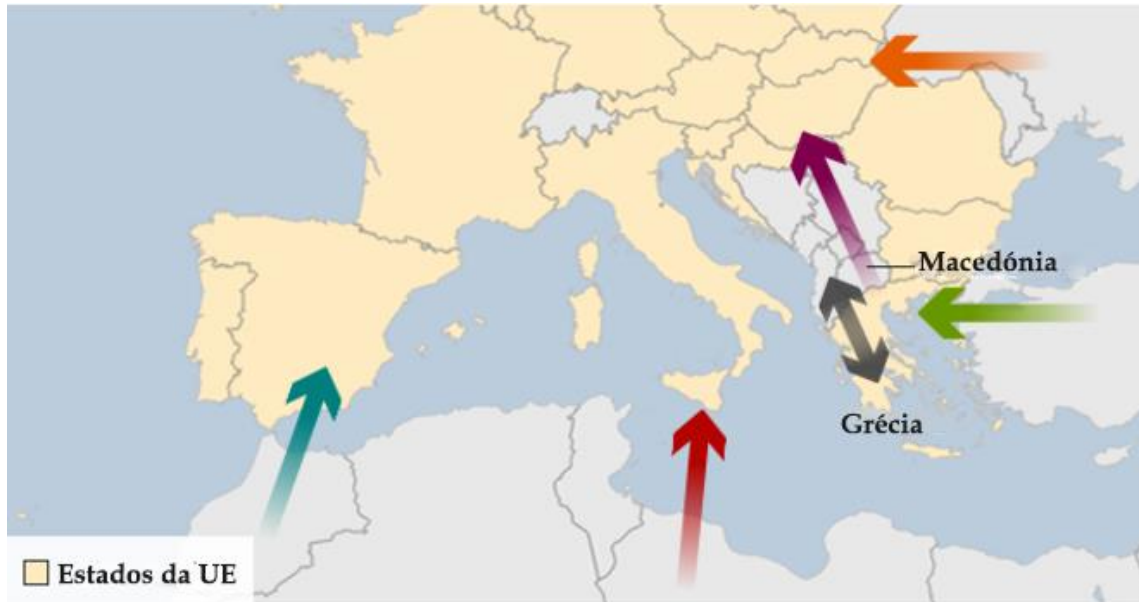
Figura 2 – Pedidos de Asilo na UE, Suíça e Noruega, em 2015



Fonte dos dados: Eurostat

Anexo IV

Figura 3 – Número de migrantes detetados a entrar ilegalmente na UE, em 2014-2015



Fonte: Frontex.

Tabela 4 – Top 10 de entradas ilegais na UE por nacionalidade

Todas as Fronteiras/ Ano	2 012	2 013	2 014	2 015
Síria	7 903	25 546	79 169	594 059
Não especificado	2 113	3 571	386	556 432
Afeganistão	13 169	9 494	22 132	267 485
Iraque	1 219	537	2 110	101 285
Paquistão	4 877	5 047	4 059	43 314
Eritreia	2 604	11 298	34 586	40 348
Irão	611	404	468	24 673
Kosovo	990	6 357	22 069	23 793
Nigéria	826	3 386	8 715	23 609
Somália	5 038	5 624	7 676	17 694
Outras	35 046	30 935	54 216	129 645
Total	72 437	107365	282962	1 822 337

Fonte dos dados: Frontex.

Tabela 5 – Top 10 entradas ilegais na fronteira terrestre da UE por nacionalidade

Fronteira Terrestre/ Ano	2012	2013	2014	2015
Não especificado	1 817	3 469	189	556 285
Síria	6 416	8601	12471	97 551
Afeganistão	9 838	4392	9445	55 077
Kosovo	990	6350	22069	23 792
Paquistão	3 344	3211	555	17 448
Iraque	1 027	413	939	10 145
Albânia	5 460	8833	9268	9 450
Bangladesh	4 751	687	311	4 413
Irão	457	214	262	1 550
Congo	502	175	138	1 124
Outras	14 581	10847	7526	12 409
Total Fronteira Terrestre	49 183	47192	62768	789 244

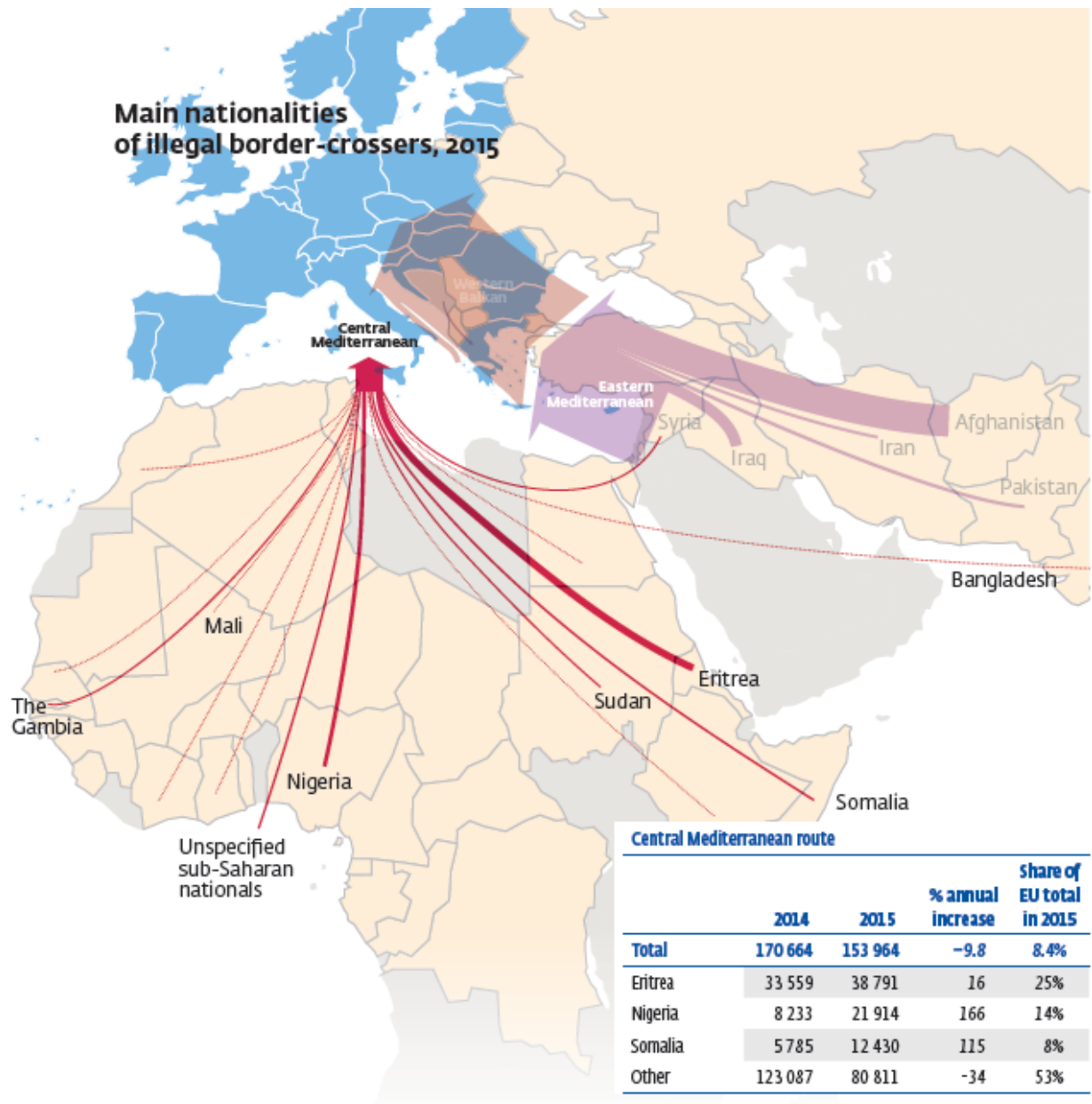
Fonte dos dados: Frontex

Tabela 6 – Top 10 entradas ilegais na fronteira marítima da UE por nacionalidade

Fronteira Marítima/Ano	2012	2013	2014	2015
Síria	1 487	16945	66698	496 508
Afeganistão	3 331	5102	12687	212 408
Iraque	192	124	1171	91 140
Eritreia	1 942	10953	34323	39 773
Paquistão	1 533	1836	3504	25 866
Irão	154	190	206	23 123
Nigéria	575	2870	8490	22 668
Somália	3 480	5054	7440	16 927
Morocos	700	672	3042	12 704
Sudão	61	302	3432	9 349
Outras	9 799	16125	79201	82 627
Total Fronteira Marítima	23 254	60173	220194	1 033 093

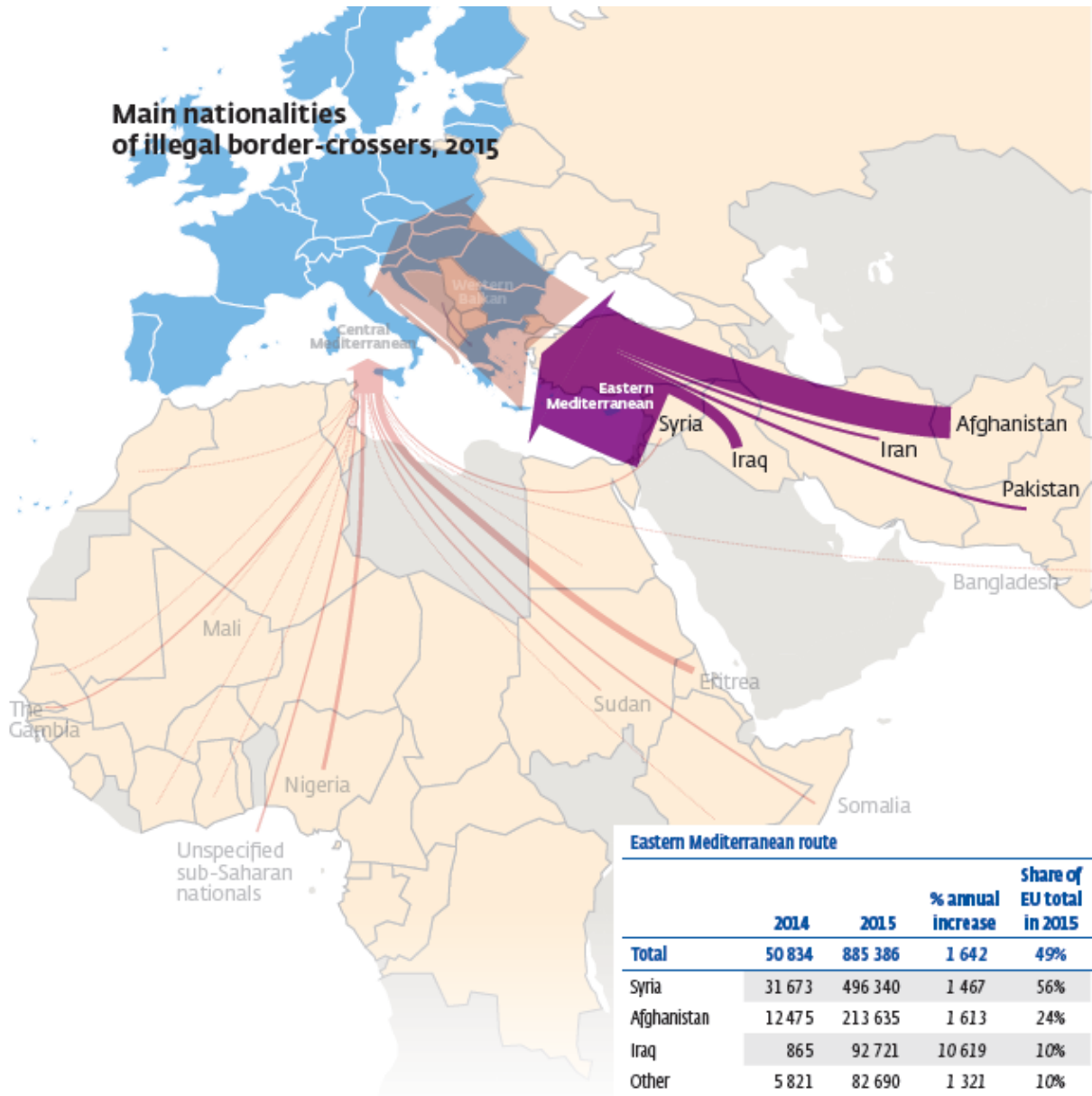
Fonte dos dados: Frontex.

Figura 4 – Rota do Mediterrâneo Central: entradas ilegais por nacionais de países terceiros, em 2014-2015



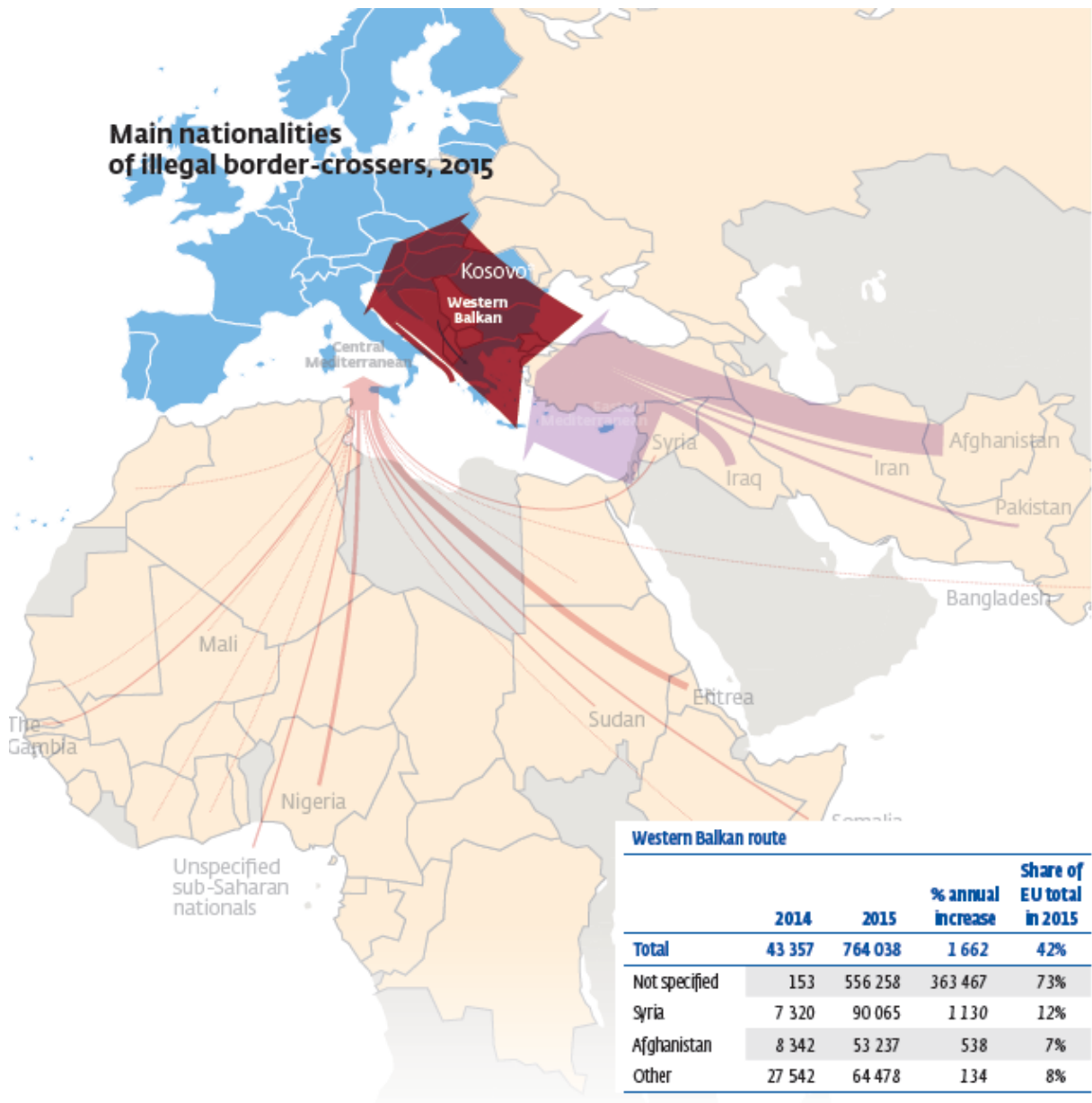
Fonte: Frontex.

Figura 5 - Rota do Mediterrâneo Oriental: entradas ilegais por nacionais de países terceiros, em 2014-2015



Fonte: Frontex

Figura 6 - Rota dos Balcãs Ocidentais: entradas ilegais por nacionais de países terceiros, em 2014-2015



Fonte: Frontex.

Bibliografia

1.1 – Fontes Primárias

Amnistia Internacional. 2015. Relatório Anual – Panorama África. Disponível em: http://www.amnistia-internacional.pt/files/Relatoriosvarios/Relatorio%20Anual/2014/RelAI2015Panorama_Africa.pdf.

Comissão Das Comunidades Europeias. 2008. Plano de Acção em Matéria de Asilo uma Abordagem Integrada da Protecção na UE COM(2008) 360 final. Bruxelas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0360&from=PT>.

_____. 2005. Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos – Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça COM(2005) 184 final. Bruxelas. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000021001-000022000/000021694.pdf>.

_____. 2003. Em direcção a sistemas de asilo mais acessíveis, equitativos e organizados (COM (2003) 315). Bruxelas.

Comissão Europeia. 2015. Gerir a crise dos refugiados: medidas orçamentais no quadro da Agenda Europeia da Migração – Comunicado de Imprensa. Bruxelas. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5729_pt.htm.

_____. 2015. Relatório anual de 2015 sobre as políticas da União Europeia em matéria de desenvolvimento e de ajuda externa e respetiva execução em 2014 (COM (2015) 578). Bruxelas. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PT/1-2015-578-PT-F1-1.PDF>.

_____. 2015. Gerir a crise dos refugiados: medidas orçamentais no quadro da Agenda Europeia da Migração – Comunicado de imprensa. Bruxelas. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5729_pt.htm.

- _____. 2015. Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e jurídicas imediatas no quadro da Agenda Europeia da Migração – Comunicado de imprensa. Bruxelas. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_pt.htm.
- _____. 2015. Crise dos refugiados: A Comissão Europeia toma medidas decisivas – Perguntas e respostas – Ficha informativa. Estrasburgo. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_pt.htm.
- _____. 2015. Crise dos refugiados: Comissão Europeia toma medidas decisivas – Comunicado de imprensa. Estrasburgo. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_pt.htm.
- _____. 2015. Discurso Jean-Claude Juncker Estado da União de 2015: É Tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade. Estrasburgo. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pt.htm.
- _____. 2014. Sistema Comum de Asilo – Factsheet. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf.
- _____. 2014. Sistema Comum de Asilo – Factsheet. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf.
- _____. 2014. Sistema Comum de Asilo – Factsheet. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf.
- _____. 2014. Sistema Comum de Asilo – Factsheet. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf.
- _____. 2013. Enquadramento harmonizado para os projetos de planos orçamentais e relatórios de emissão de dívida na área do euro (COM (2013) 490). Bruxelas.

_____. 2007. Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo. Bruxelas. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/ue_livro_verde_sistema_europeu_comum_asilo.pdf.

_____. 2007. Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da directiva 2003/9/ce, de 27 janeiro 2003, que Estabelece Normas Mínimas em Matéria de Acolhimento dos Requerentes de Asilo nos Estados-Membros. Bruxelas.

_____. 2007. Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo. Bruxelas. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/ue_livro_verde_sistema_europeu_comum_asilo.pdf.

_____. 2007. Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da directiva 2003/9/ce, de 27 janeiro 2003, que Estabelece Normas Mínimas em Matéria de Acolhimento dos Requerentes de Asilo nos Estados-Membros. Bruxelas.

_____. 2001. Solidariedade Europeia com as Vítimas de Crises Humanitárias. Bruxelas. Disponível em: http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/documentos/comissao_europeia/solidariedade_ue.pdf.

Commission of the European Communities. 2008. Establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (COM(2008) 820). Brussels.

Commission On Human Security. 2003. Human Security Now. New York. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>.

Comunidades Europeias. 1997. Tratado de Amesterdão. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_pt.pdf.

Conseil européen. 2015. Réunion du Conseil européen (15 octobre 2015) – Conclusions (EUCO 26/15). Bruxelles. Disponível em: http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaireseuropeennes/ConclusionsCE/Conclusions_15_oct_2015.pdf.

Conselho das Comunidades Europeias e Comissão das Comunidades Europeias. 1992.

Tratado da União Europeia – Maastricht. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf.

Council of the European Union. 2015. Foreign Affairs Council meeting of 16 and 17 November 2015 (nº 3426). Brussels. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/11/16-17/>.

_____. 2015. Migration crisis : aspects of judicial cooperation and fight against xenophobia – progress report. Brussels. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2015/dec/eu-council-xenophobia-rep-14716-15.pdf>.

_____. 2014. Council adopts financing programmes in the area of home affairs 2014-2020 (8916/14). Luxembourg. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/142203.pdf.

_____. 2014. Council conclusions on the ISIL/Da'esh crisis in Syria and Iraq. Luxembourg – Press Release. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsdata/docs/pressdata/EN/foraff/145203.pdf>.

_____. 2013. REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Official Journal of the Europe. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>.

_____. 2013. Remarks by EU High Representative Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council A 220/13. Luxembourg. Disponível em: http://docs.noodls.com/viewDoc.asp?filename=32862/EXT/BF3F20DF4BDD9E5D669066E7A6DF2329CC6241BE_F108BDC67E9E706EA3EB298C9F50A3B872E652E0.PDF.

_____. 2013. Council eases sanctions against Syria to support opposition and civilians. Luxembourg. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/136911.pdf.

_____. 2013. Foreign Affairs. Luxembourg. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/136921.pdf.

_____. 2012. The European Union and Syria. Brussels. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/press_data/EN/foraff/133604.pdf.

_____. 2003. Dublin II Regulation – Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33153>.

_____. 1995. Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf.

_____. 1984. Problems raised by certain aspects on the present situation of refugees from the standpoint of the European Convention on Human Rights No. 9. Strasbourg.

Conselho da União Europeia. 2015. “Desenvolver as capacidades para promover a segurança e o desenvolvimento - Capacitar os parceiros para a prevenção e a gestão das crises” (8504/15). Bruxelas. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8504-2015-INIT/pt/pdf>.

_____. 2010. Estratégia de segurança interna da União Europeia - Rumo a um modelo europeu de segurança. Bruxelas. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf.

_____. 2008. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança. Bruxelas. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf.

_____. 2008. Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo. Bruxelas. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

_____. 2003. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança - Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Bruxelas. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568PTC.pdf.

_____. 2003. REGULAMENTO (CE) N.º 343/2003 DO CONSELHO de 18 de Fevereiro de 2003. Disponível em: http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/regulamento_1560_2003.pdf.

_____. 2000. DECISÃO DO CONSELHO de 28 de Setembro de 2000 que cria o Fundo Europeu para os Refugiados. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0596&from=PT>.

European Commission. 2016. Factsheet Syria Crisis – Humanitarian Aid and Civil Protection. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf.

_____. 2015. Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement. Brussels. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6194_en.htm.

_____. 2015. EU approves additional €17 million to help Serbia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia cope with refugee influx – Press Release. Brussels. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6189_en.htm.

_____. 2015. Commission registers European Citizens' Initiative on EU fundamental values in Hungary – Press Release. Brussels. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6189_en.htm.

_____. 2015. Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration (COM(2015) 490 final). Brussels. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0019.03/DOC_1&format=HTML&lang=EN&parentUrn=CELEX:52015DC0490.

- _____. 2015. A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders – Press Release. Strasbourg. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm.
- _____. 2015. EU has today announced new decisions to manage migration better and address the root causes of irregular migration and forced displacement – Press Release. Brussels. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6337_en.htm.
- _____. 2015. A European Agenda on Migration (COM(2015)240 final). Brussels. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communicationontheeuropeanagendaonmigrationen.pdf>.
- _____. 2014. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report : A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners. Brussels. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/regional/pdspen.pdf>.
- _____. 2014. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15 (COM (2014)). Brussels. Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf.
- _____. 2014. Syria crisis: an extra €112 million to prevent a lost generation of children. Brussels. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1047_en.pdf.
- _____. 2014. Implementation of the European Neighbourhood Policy Statistical Annex. Brussels. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/stats/statistical_annex_2014.pdf.
- _____. 2013. Service for Foreign Policy Instruments – Annual Activity Report 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/fpi_aar_2013.pdf.
- _____. 2013. Towards a Comprehensive EU Approach to the Syrian Crisis. Brussels. Disponível em: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/130624_1_commnative_join_2013_22_communication_from_commission_to_inst_en_v10_p1_7332751.pdf.

- _____. 2010. European Neighbourhood and Partnership Instrument Syrian Arab Republic: National Indicative Programme 2011-2013. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/syria/csp/2011_enpi_nip_syria_en.pdf.
- _____. 2006. Benita Ferrero-Waldner: Human Security and Aid Effectiveness: The EU's challenges SPEECH/06/636. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-636_en.htm?locale=EN.
- European Union External Action. 2016. European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia – Fact Sheet. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf.
- _____. 2013. Remarks by EU High Representative Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council. Luxembourg. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ue_docs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/136922.pdf.
- _____. 2013. Speech by EU High Representative Catherine Ashton to the European Parliament on the situation in Syria. Brussels. Disponível em: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/130911_03_en.pdf.
- Eurostat. 2016. Unemployment statistics. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics.
- _____. 2016. Asylum statistics. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.
- _____. 2014. Statistics Explained - Final decisions on (non-EU) asylum. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Final_decisions_on_%28non-EU%29_asylum_applications,_2014_%28number,_rounded_figures%29_YB15_IV.png.
- Frontex. 2016. Annual Risk Analysis. Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.
- _____. 2015. Annual Risk Analysis. Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.

_____. 2014. Annual Risk Analysis. Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO). 2014. Humanitarian Implementation Plan (HIP) Syria Crisis. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2014/HIPs/syria_en.pdf.

Human Rights Council. 2014. Resolution L.32 – Situation of human rights in the Syrian Arab Republic European Union -General Comment. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/documents/eu_statments/human_right/20120928-generalcomment_syria.pdf.

_____. 2012. EU General Comment "The escalating grave human rights violations and the deteriorating humanitarian situation in the Syrian Arab Republic"(L.1). Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/documents/eu_statments/humanright/120301hrc19_syria_urgent_debate_eugencomment_en.pdf.

International Organization for Migration. 2016. Mediterranean Sea Data of Missing Migrants. Disponível em: <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>.

Nações Unidas. 1951. Convenção Relativa ao Estatuto Dos Refugiados. Genebra. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.

NATO. 1998. Securing Peace in Europe Speech by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981112a.htm>.

Parlamento Europeu. 2015. Resolução sobre a crise humanitária no Iraque e na Síria, em particular no contexto do EI (2015/2559(RSP)). Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0040+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT>.

_____. 2015. Resolução sobre o relatório anual ao Parlamento Europeu, apresentado pela Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (2014/2219(INI)). Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/get>

[Doc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0075+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0075+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT)

_____. 2015. Resolução sobre a execução da Política Comum de Segurança e Defesa (com base no Relatório Anual do Conselho ao Parlamento Europeu sobre a Política Externa e de Segurança Comum) (2014/2220(INI)). Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0213+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0213+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT)

_____. 2015. Resolução sobre a Agenda Europeia para a Segurança (2015/2697(RSP)). Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0679+0+DOC+XML+V0//PT.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0679+0+DOC+XML+V0//PT)

_____. 2015. Resolução a situação na Hungria (2015/2700(RSP)). Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0533+0+DOC+XML+V0//PT.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0533+0+DOC+XML+V0//PT)

_____. 2014. Resolução sobre a situação na Síria (2014/2531(RSP)). Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0099+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0099+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT)

_____. 2014. Sessão solene - Alocução de Sua Santidade o Papa Francisco. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pt/plenary/video?streamingLanguage=fr&debate=1416910665183.](http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pt/plenary/video?streamingLanguage=fr&debate=1416910665183)

_____. 2014. Resolução legislativa sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo e a Migração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (COM(2011)0752 – C7-0444/2011 – 2011/0367(COD)). Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0241+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0241+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT)

_____. 2014. Resolução sobre a situação no Iraque e na Síria e a ofensiva do EI, incluindo a perseguição de minorias (2014/2843(RSP)). Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0027+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT.](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0027+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT)

_____. 2014. Resolução sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE no que respeita à migração (2014/2907 (RSP)). Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0105+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT>.

_____. 2013. Resolução sobre a situação dos refugiados sírios nos países vizinhos (2013/2611(RSP)).

_____. 1999. Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999 – Conclusões da Presidência. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm.

União Europeia. 2007. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>.

United Nations Human Rights Council. 2014. ID with the Commission of Inquiry on Syria EU intervention. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/documents/eu_statments/human_right/20140916_id_coi_syria_eu_intervention.pdf.

_____. 2014. Interactive Dialogue with Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic EU intervention. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/documents/eustatments/human_right/20140318_id_coi_syria_-_final.pdf.

_____. 2013. Interactive Dialogue with the Commission of Inquiry (COI) on Syria. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/documents/eu_statments/humanright/20130916_coi_syria.pdf.

_____. 2012. ID with the Commission of Inquiry on Syria EU intervention. Disponível em: http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/documents/eu_statments/human_right/20120917-idsyria.pdf.

United Nations. 2003. Final Report of the Commission on Human Security. New York. Disponível em: <http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/English/FinalReport.pdf>.

_____. 1991. Report of the United Nations High Commissioner for Refugees No. 12 (A/46/12). New York.

United Nations Development Programme. 1994. Human Development Report. New York: Oxford University Press. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr1994_en_complete_nostats.pdf.

United Nations High Commissioner for Refugees. 2016. UNHCR warns of imminent humanitarian crisis in Greece. Geneve. Disponível em: www.unhcr.org/56d58c146.html.

_____. 2015. World at War: Global Trends Forced Displacement in 2014. Geneva. Disponível em: <http://unhcr.org/556725e69.html>.

_____. 2012. Displacement, The New 21st Century Challenge: Global Trends in 2012. Geneva. Disponível em: <http://www.unhcr.org/51bacb0f9.html>.

_____. 2010. Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Text of the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. Geneva. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>.

UNICEF. 2015. Syria Crisis – Humanitarian Situation Report. Disponível em: http://www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_Syria_Crisis_SitRep_April_2015.pdf.

I.II – Fontes Secundárias

Al-Anani, Khalidi. 2012. “Islamist Parties Post-Arab Spring”. Mediterranean Politics. 17 (3): 466–472. Disponível em: <http://www18.georgetown.edu/data/people/ka558/publication-77210.pdf>.

Albrecht, Holger, and Oliver Shlumberger. 2004. “Waiting for Godot: Regime Change Without Democratization in the Middle East”. International Political Science Review. (25): 371-392.

Aldis, Anne, e Graeme P. Herd. 2014. *Soft Security Threats & European Security*. London and New York: Routledge.

- Aliboni, Roberto, e Abdallah Saaf. 2010. “Human Security: A New Perspective for Euro-Mediterranean Cooperation”. Institute for Security Studies European and Institute of the Mediterranean. Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Humansecurity-Euro-Med_cooperation.pdf.
- Aliboni, Roberto, and Fouad M. Ammor. 2009. “Under the Shadow of ‘Barcelona’: From the EMP to the Union for the Mediterranean”. *Euromesco Paper 77*. Disponível em: <http://www.euromesco.net/euromesco/images/paper77eng.pdf>.
- Alonso, Natalia. 2015. “Helping Europe’s poor or helping migrants: A political choice”. *EurActiv*. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/helping-europe-s-poor-or-helping-migrants-a-political-choice/>.
- Apostolou, Nikolia. 2013. “Greece to Syrian refugees: Don't get too comfortable”. *Christian Science Monitor*. Disponível em: <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2013/1223/Greece-to-Syrian-refugees-Don-t-get-too-comfortable>.
- Artus, Patrick e Evariste Lefeuvre. 2015. “Migrant crisis: An opportunity for Europe” – Special Report Economic Research (79). NATIXIS. Disponível em: <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=86826>.
- Aydinli, Ersel, e James N. Rosenau. 2005. *Globalization, Security, And The Nation-State: Paradigms In Transition*. State University of New York Press.
- Beck, Martin, e Simone Hüser. 2012. “Political Change in the Middle East: An Attempt to Analyze the “Arab Spring””. German Institute of Global and Area Studies. (203). Disponível em: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp203_beck-hueser.pdf.
- Bellamy, Alex J., e Matt McDonald. 2002. “‘The Utility of Human Security’: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow”. *Sage Publications*. 33 (3): 373-377.
- Bertoncini, Yves. 2015. “Plus De Solidarité Européenne Face Aux Crises Migratoires”. *Notre Europe – Institut Jacques Delors*. Disponível em: <http://www.institutdelors.eu/media/solidaritecrisesmigratoires-bertoncini-ijd-avril15.pdf?pdf=ok>.

- _____. 2015. “Mieux Partager Solidarité Et Souveraineté: Au-Delà De «L’euroscoliose»”. Notre Europe – Institut Jacques Delors. Disponível em: <http://www.institutdelors.eu/media/lemoteuroscolioseybertonciniijdoct2015.pdf?pdf=ok>.
- Bertoncini, Yves, et António Vitorino. 2015. “«Schengen», Le Terrorisme Et La Sécurité”. Notre Europe – Institut Jacques Delors. Disponível em: <http://www.institutdelors.eu/media/schengenterrorisme-bertonciniivitorino-ijd-fev15.pdf?pdf=ok>.
- Bill, James, and Robert Springborg. 1999. *Politics in the Middle East*. USA: Pearson.
- Blockmans, Steven. 2015. “Syria: An end to the hands-off policy” – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/syria-end-hands-policy>.
- _____. 2014. “War Crimes and Shifting Borders in the Middle East” – Essay 14. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/war-crimes-and-shifting-borders-middle-east>.
- Booth, Ken. 2005. *Critical Security Studies And World Politics*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Boswell, Christina. 2003. “The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy”. *International Affairs*. 79 (3): 619-638. Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta326.pdf>.
- Boutin *et al.* 2016. The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union – Research paper. International Centre for Counter-Terrorism. Disponível em: http://icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf.
- Baleizão, Rui Manuel. 2015. “Direito Internacional Humanitário e dos conflitos armados”. Apresentada no Seminário Temático III Curso de Conflitos Armados – Perspetivas Jurídicas e de Relações Internacionais. Braga: Observatório Lusófono dos Direitos Humanos/ Universidade do Minho.

- Bartolomeo, Anna Di. 2016. “The Migration Crisis: Issue or Opportunity?”. *European Institute of the Mediterranean*. EuroMeSCo Policy Brief (62). Disponível em: <http://www.euromesco.net/images/papers/brief62.pdf>.
- Baumgärtel, Moritz. 2014. “The Poverty of European Migration Policy”. The International Relations and Security Network. Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=184857>.
- Brandão, Ana Paula. 2015. “Comprehensive Approach – oportunidades e constrangimentos da UE”. Apresentada no Seminário Temático *III Curso de Conflitos Armados – Perspetivas Jurídicas e de Relações Internacionais*. Braga: Observatório Lusófono dos Direitos Humanos/ Universidade do Minho.
- _____. 2011. “Vinte anos depois: mapeando o quadro teórico e a agenda de investigação dos Estudos de Segurança” – I Congresso Internacional do OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa e Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível em: http://observare.ual.pt/conference/images/stories/conference%20images%20pdf/S1/Ana_Paula_Brandao.pdf.
- _____. 2011. “Os gaps da União Europeia”. *Relações Internacionais* (31) – nº temático “O 11 de Setembro Dez Anos Depois”: 45-54. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n31/n31a04.pdf>.
- _____. 2010. “O Tratado de Lisboa e a *Security Actorness* da UE”. *Relações Internacionais* (25) – nº temático “O Tratado de Lisboa e a Nova Europa”: 49-63. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000100006
- _____. 2003. “Para uma política de segurança global da UE”. *Europa Novas Fronteiras* (13/14) – nº temático “A Constituição Europeia: que novas perspectivas para a União Europeia?”: 179-187. Disponível em: <https://infoeuropa.eurocid.pt/registo/000020147/>.
- Buzan, Barry. 1991. “New patterns of global security in the twenty-first century”. *International Affairs*. 67 (3): 431–51.
- Caldwell, Dan, e Robert E. Williams Jr. 2011. *Seeking Security in an Insecure World*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.

- Carrier, Jean-Yves, e Dirk Vanheule (Eds.). 1997. *Europe and Refugees: A Challenge? L'Europe et les réfugiés: un défi?*. London and Boston: Kluwer Law International.
- Carrera, Sergio. 2015. “To adopt refugee quotas or not: Is that the question?” – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/adopt-refugee-quotas-or-not-question>.
- Carrera, Sergio, Daniel Gros and Elspeth Guild. 2015. “What priorities for the new European agenda on migration?” – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/what-priorities-new-european-agenda-migration>.
- Carrera, Sergio, and Elspeth Guild. 2015. “Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU” – Policy Brief (332). Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/can-new-refugee-relocation-system-work-perils-dublin-logic-and-flawed-reception>.
- _____. 2014. “The Juncker Commission: A New Start for EU Justice and Home Affairs Policy?” – Essay (15). Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/juncker-commission-new-start-eu-justice-and-home-affairs-policy>.
- Carrera, Sergio, and Karel Lannoo. 2015. “Treat the root causes of the asylum crisis, not the symptoms” – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/treat-root-causes-asylum-crisis-not-symptoms>.
- Carrera, Sergio, and Leonhard den Hertog. 2015. “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”. Paper (79) in *Liberty and Security*. Centre for European Policy Studies. Disponível: <https://www.ceps.eu/publications/whose-mare-rule-law-challenges-field-european-border-surveillance-mediterranean>.
- Carvalhais, Isabel Estrada. 2010. “A União Europeia e o “Outro” – Tensões e compromissos da lógica subjacente à sua gestão da imigração de países terceiros”. Debates contemporâneos. CES. Disponível em: <https://eces.revues.org/636>.
- Cavasola, Silvia. 2012. “The Informal Europeanization of EU Member State Immigration Policies”. Italy: Instituto Affari Internazionali (12). Disponível em: <http://www.iai.it/pdf/dociai/iaiw1225.pdf>.

- Christou, George. 2014. “The European Union’s human security discourse: where are we now?”. *European Security*. 23 (3): 364–381. UK. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09662839.2014.884075>.
- Cintio, Marcello di. 2014. “Os muros da dor”. *Courrier International* (233). Publicado originalmente em Nova Iorque: *The New York Times*.
- Clewett, Paul. 2015. “Understanding Transnational Dynamics in European Immigrant Integration Policy” – Policy Briefs. Migration Policy Institute Europe. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/understanding-transnational-dynamics-european-immigrant-integration-policy>.
- Collett, Elizabeth. 2015. “The Development of EU Policy on Immigration and Asylum: Rethinking Coordination and Leadership” – Policy Briefs. Migration Policy Institute Europe. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/development-eu-policy-immigration-and-asylum-rethinking-coordination-and-leadership>.
- Collet, Elizabeth. 2015. “The Asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction” – Comentary. Migration Policy Institute Europe. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/news/asylum-crisis-europe-designed-dysfunction>.
- Collett, Elizabeth. 2014. “Future EU Policy Development on Immigration and Asylum: Understanding the Challenge” – Policy Briefs. Migration Policy Institute Europe. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/future-eu-policy-development-immigration-and-asylum-understanding-challenge>.
- Collett, Elizabeth. 2010. “The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans”. *The Journal Online of the Migration Policy Institute Europe*. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>.
- Colombo, Silvia e Daniela Huber. 2016. “The EU and Conflict Resolution in the Mediterranean Neighbourhood: Tackling New Realities through Old Means?”. *EuroMeSCo Paper 27*: European Institute of the Mediterranean. Disponível em: www.euromesco.net/images/papers/euromesco27b.pdf.

- Crisp, James. 2015. “Juncker suffers double blow on immigration at summit”. Euractiv. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-suffers-double-blow-on-immigration-at-summit/>.
- Cristiani, Jonathan Zaragoza. 2015. “Tragedies in the Mediterranean: Analyzing the Causes and Addressing the Solutions from the Roots to the Boats” – Notes Internacionales (124). CIDOB. Disponível em: http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/not_esinternacionales/n1124tragedies_in_the_mediterranean/tragedies_in_the_mediterranean_analyzing_the_causes_and_addressing_the_solutions_from_the_roots_to_the_boats/%28language%29/esl-ES.
- Dassù, Marta. 2015. “Mediterrâneo, o drama sem resposta”. Courrier International (232). Publicado originalmente em Turim: *La Stampa*.
- Delivet, Philippe. 2015. “The European Union and the fight to counter terrorism” – Policy Paper. *European Issues* (372/24). Fondation Robert Schuman. Disponível em: <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-372-en.pdf>.
- Delors, Jacques, et António Vitorino. 2015. “Schengen Est Mort? Vive Schengen!”. Notre Europe – Institut Jacques Delors. Disponível em: <http://www.institutdelors.eu/media/viveschengen-ceoijd2015-finallemotijdddec2015.pdf?pdf=ok>.
- Dernbach, Andrea. 2015. “Berlin renonce à renvoyer les réfugiés syriens vers la Grèce et l’Italie”. Der Tagesspiegel, publicado em: <http://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/berlin-renonce-a-renvoyer-les-refugies-syriens-vers-la-grece-et-l-italie/>.
- Dilmé, Anna Bardolet. 2014. “Visado Humanitario: una posible puerta de entrada a la Fortaleza Europa” – Opinión (249). CIDOB. Disponível em: http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/migraciones/visado_humanitario_una_posible_puerta_de_entrada_a_la_fortaleza_europa.
- Diamond, Larry. 2010. “Why are there no arab democracies?”. *Journal of Democracy* 21 (1): 93–104. Disponível em: http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/LarryDiamondArabDemocracy_article.pdf.

- Dorstal, Michael J., e Anja Zorob. 2009. "Syria and the Mediterranean Partnership". St. Andrews Papers on Contemporary Syrian Studies. Disponível em: <http://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/711/607>.
- Edwards, Alice. 2009. "Human Security and The Rights of Refugees: Transcending Territorial and Disciplinary Borders". Michigan Journal of International Law. 30: 763-807. Disponível em: <http://webarchives.cdlib.org/wayback.public/UMBHLag123/20100901032841/http://students.law.umich.edu/mjil/article-pdfs/v30n3-Edwards.pdf>.
- EurActiv. 2015. "German government sets aside €6 billion to tackle refugee crisis". Disponível em: <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/german-government-sets-aside-6-billion-to-tackle-refugee-crisis/>.
- _____. 2015. "Orbán warns of 'democracy crisis' in Europe over refugee quotas". Euractiv with Reuters. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/orban-warns-of-democracy-crisis-in-europe-over-refugee-quotas/>.
- _____. 2015. "Orbán says migrant crisis is 'Germany's problem'". Euractiv with Agencies. Disponível em: <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/orban-says-migrant-crisis-is-germany-s-problem/>.
- _____. 2015. "Aid to refugees: How do European countries compare?". Euractiv with AFP. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/aid-to-refugees-how-do-european-countries-compare/>.
- _____. 2015. "Merkel, Hollande urge unified EU response to refugee crisis". Euractiv with AFP. Disponível em: <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/merkel-hollande-urge-unified-eu-response-to-refugee-crisis/>.
- Faleg, Giovanni, and Steven Blockmans. 2015. "EU Naval Force EUNAVFOR MED sets sail in troubled waters" – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/eu-naval-force-eunavfor-med-sets-sail-troubled-waters>.
- Fargues, Philippe, and Christine Fandrich. 2012. "The European Response to the Syrian Refugee Crisis - What Next? MPC RR 2012/14". Robert Shuman Centre for Advanced

- Studies. European University Institute. Migration Policy Centre. Disponível em: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%2014.pdf>.
- Fargues, Philippe, and Sara Bonfanti. 2014. “When the best option is a leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it” – Policy Brief. Robert Shuman Centre for Advanced Studies. European University Institute. Migration Policy Centre. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33271/MPC_PB_2014-05.pdf?sequence=1.
- Ferreira, Maria João Militão. 2005. *A Política Externa Europeia: Uma Reflexão sobre a União Europeia como Ator Internacional*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Ferreira-Pereira, Laura. 2005. “A Europa da Defesa: o Fim do Limbo”. Revista Quadrimestral Nação e Defesa nº 110: 87-128. Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD110.pdf>.
- Fratzke, Susan. 2015. “Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System” – Report. Migration Policy Institute Europe. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>.
- Garlick, Madeline. 2014. “Strengthening Refugee Protection and Meeting Challenges: The European Union’s Next Steps on Asylum” – Policy Briefs. Migration Policy Institute Europe. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/strengthening-refugee-protection-and-meeting-challenges-european-unions-next-steps-asylum>.
- Glasius, Marlies. 2008. “Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker”. Sage Publication. 39 (1): 30-54.
- Glasius, Marlies, and Mary Kaldor. 2006. *A Human Security Doctrine for Europe: Project, principles, practicalities*. NY: Routledge.
- _____. 2005. *Individuals First: A Human Security Strategy for the European Union*. Independent Publishers Group..

- Gotev, Georgi. 2015. "Timmermans: Refugee crisis is here to stay". EurActiv. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/timmermans-refugee-crisis-is-here-to-stay/>.
- _____. 2015. "Visegrad summit rejects migrant quotas". EurActiv. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/visegrad-summit-rejects-migrant-quotas/>.
- Graham, David T., and Nana K. Poku. 2000. *Migration, Globalisation and Human Security*. NY: Routledge.
- Gros, Daniel. 2015. "Europe's Double Refugee Crisis" – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/Europe-double-refugee-crisis>.
- Guild, Elspeth, Cathryn Costello, Madeline Garlick and Violeta Moreno-Lax. 2015. "The 2015 Refugee Crisis in the European Union" Policy Brief (332). Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/2015-refugee-crisis-european-union>.
- _____. 2015. "Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin". Paper (83) in *Liberty and Security*. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/enhancing-common-european-asylum-system-and-alternatives-dublin>.
- Guild, Elspeth, and Violeta Moreno-Lax. 2013. "Current Challenges regarding the International Refugee Law, with focus on EU Policies and EU Co-operation with UNHCR". Paper (59) in *Liberty and Security*. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/current-challenges-regarding-international-refugee-law-focus-eu-policies-and-eu-co>.
- Hathaway, James C. 2005. *The Right of Refugees under International Law*. UK: Cambridge University Press.

- Hatzfeldt, Sophie von. 2015. "The European Citizens' Initiative: A democratic farce?". EurActiv. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/opinion/the-european-citizens-initiative-a-democratic-farce/>.
- Hinnebusch, Raymond. 2003. *The International Politics of the Middle East (Regional International Politics Series)*. UK: Manchester University Press.
- Hunter, Alan. 2013. "The European Crisis: Implications for Human Security". *Journal of Human Security Studies*. 2: 9-1. Disponível em: <http://www.jahss.org/journals/JOHSRvol2-1.pdf>.
- International Crisis Group. 2014. "Rigged Cars and Barrel Bombs: Aleppo and the State of the Syrian War" Middle East Report (155). Brussels. Disponível em: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/155-rigged-cars-and-barrel-bombs-aleppo-and-the-state-of-the-syrianwar.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/155-rigged-cars-and-barrel-bombs-aleppo-and-the-state-of-the-syrianwar.pdf).
- Jensen, Ulla Iben. 2014. "Humanitarian Visas: Option or obligation?". Paper (68) in *Liberty and Security*. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/humanitarian-visas-option-or-obligation>.
- Jovanovski, Valentina. 2013. "Europe's border nations: We're not ready for more Syrian refugees". Christian Science Monitor. Disponível em: <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2013/1218/Europe-s-border-nations-We-re-not-ready-for-more-Syrian-refugees>.
- Kaldor, Mary *et al.* 2007. "A European Way of Security - The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report". Madrid. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/40207/1/A_European_Way_of_Security%28author%29.pdf.
- _____. 2004. "A Human Security Doctrine for Europe - The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities". Barcelona. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf.
- Kaldor, Mary, Mary Martin, e Sabine Selchow. 2008. "Human Security: A European Strategic Narrative". Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05172.pdf>.

- _____. 2007. “Human security: a new strategic narrative for Europe”. The Royal Institute of International Affairs 83 (2), pp.273–288. Disponível em: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/83_2273-288.pdf.
- Kaunert, Christian, e Sarah Léonard. 2011. “The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union?”. GRITIM Working Paper Series (8), Universitat Pompeu Fabra. Disponível em: https://www.upf.edu/gritim/pdf/WP8_Kaunert_leonard.pdf.
- Kawakibi, Salam. 2013. “The Syrian crisis and its repercussions: internally displaced persons and refugees, MPC RR 2013/03”. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. Migration Policy Centre. Disponível em: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-03.pdf>.
- Kingsley, Patrick. 2015. “Missão Impossível no Mediterrâneo”. *Courrier International* (233). Publicado originalmente em Londres: *The Guardian*.
- Kolovos, Ioannis. 2010. “Illegal Immigration a Multifaceted National Security Threat: The Case of Greece”. Research Institute for European and American Studies (145). Disponível em: <http://rieas.gr/images/rieas145.pdf>.
- Koser, Khalid. 2005. “Irregular migration, state security and Human Security”. Global Commission on International Migration. Disponível em: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP5.pdf.
- Kotsopoulos, John. 2006. “A human security agenda for the EU?”. European Security & Global Governance. European Policy Centre. Paper (48). Disponível em: http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/25154/ipublicationdocument_singledocument/B706C056-6C25-49AD-90D5-537E412E3E95/en/245249_Human+Security+IP.pdf.
- Lannoo, Karel. 2014. “Europe, wake up!” – Commentary. Centre for European Policy Studies. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/europe-wake>.
- Lecha, Eduard Soler. 2015. “Bombardear Siria no resolverá la crisis de refugiados”. CIDOB, (357). Disponível em: www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/

mediterraneo y oriente medio/bombardear siria no resolvera la crisis de refugiados/
(language)/esl-ES.

- Levy, Carl. 2010. "Refugees, Europe, Camps/State of Exception: "Into The Zone", the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice)". GOLDSMITHS Research Online. 29: 92-119. Disponible em: <http://research.gold.ac.uk/4593/1/LevyRSQ.pdf>.
- Lister, Charles. 2014. "Profiling the Islamic State". Brookings Doha Center Analysis Paper (13). Washington DC: Brookings Institution. Disponible em: http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2014/11/profiling%20islamic%20state%20lister/enweb_lister.pdf.
- Long, Katy. 2015. "From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential" – Reports. Migration Policy Institute Europe. Disponible em: <http://www.migrationpolicy.org/research/refugee-migrant-labor-mobilitys-protection-potential>.
- MacLean, Sandra J., David R. Black and Timothy M. Shaw. 2006. *A Decade of Human Security – Global Governance and New Multilateralisms*. USA: Ashgate Publishing.
- Manners, Ian. 2001. "Normative Power Europe: The International Role of the EU". USA: University of Kent at Canterbury. Disponible em: <http://aei.pitt.edu/7263/1/0021881.PDF>.
- Martin, Mary, and Mary Kaldor. 2010. *The European Union and Human Security*. NY: Routledge Studies in Human Security.
- Martin, Mary, and Taylor Owen. 2010. "The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience". *The Royal Institute of International Affairs* 86 (1): 213-224. Disponible em: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/2010/86_1martin_owen.pdf.
- Menghi, Martina, et Yves Pascouau. 2015. "L'espace Schengen Face Aux Menaces: Problème Ou Solution?". *Notre Europe – Institut Jacques Delors*. Disponible em: <http://www.institutdelors.eu/media/syntheseschengenmenghipascouausept2015.pdf?pdf=ok>.

- Mix, Derek. 2011. "The European Union: Foreign and Security Policy". Congressional Research Service. Disponible em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/171387.pdf>.
- Montijano, Elena Sánchez. 2015. "No más muertes en el Mediterráneo. Sí más voluntad y coherencia política" - Opinión. CIDOB (327). Disponible em: http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/migraciones/no_mas_muertes_en_el_mediterraneo_si_mas_voluntad_y_coherencia_politica/%28language%29/esl-ES.
- Morhouse, Christal, e Michael Blomfield. 2011. "Irregular Migration in Europe". Washington, DC: Migration Policy Institute. Disponible em: <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe>.
- Morillas, Pol, Elena Sánchez-Montijano y Eduard Soler (coords.). 2015. "Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales". CIDOB. Disponible em: http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/europa_ante_la_crisis_de_los_refugiados_10_efectos_colaterales.
- Morucci, Emmanuel. 2015. "Réfugiés : L'Europe des paradoxes" – Chronique. Disponible em: <http://morucci.blogactiv.eu/2015/09/25/refugies-leurope-des-paradoxes/>.
- Murray, Douglas. 2012. "O Ocidente já não Assusta Al-Assad". Courrier International. Publicado originalmente em NY: *The Wall Street Journal*.
- Napoleoni, Lorreta. 2015. *The Islamist Phoenix. The Islamic State and Redrawing of the Middle East*. Lisboa: Ítaca.
- Oxfam International. 2015. "A Europe For The Many, Not The Few". Briefing Paper (206). Disponible em: [http://www.oxfamnovib.nl/Redactie/Images/Algemeen/Pers/2015/bp206-europe-for-many-not-few-090915-en%20\[embargo\].pdf](http://www.oxfamnovib.nl/Redactie/Images/Algemeen/Pers/2015/bp206-europe-for-many-not-few-090915-en%20[embargo].pdf).
- Pace, Michelle, e Francesco Cavatorta. 2012. "The Arab Uprisings in Theoretical Perspective – An Introduction". *Mediterranean Politics*. 17 (2): 125-138. Routledge.
- Parkes, Roderick. 2014. "Integrating EU Defence And Migration Policies In Mediterranean – Analysis". Working Paper (125). FRIDE. Disponible em: <http://fride.org/publication/1235/integrating-eu-defence-and-migration-policies-in-the-mediterranean>.

- Pfannkuch, Katharina. 2014. “Quando o Daesh adota a língua de Goethe”. *Courrier International* (229). Publicado originalmente em Berlim: *Cicero*.
- Phillips, Lindsay. 2013. “Top 10 of 2013 – Issue #4: The Escalating Syrian Refugee Crisis Challenges the International Community's Ability to Respond”. *The Journal Online of the Migration Policy Institute Europe*. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/issue-no-4-escalating-syrian-refugee-crisis-challenges-international-communitys-ability>.
- Pinto, Maria do Céu. 2015. “Nova Tipologia dos Conflitos”. Apresentada no Seminário Temático *III Curso de Conflitos Armados – Perspetivas Jurídicas e de Relações Internacionais*. Braga: Observatório Lusófono dos Direitos Humanos/ Universidade do Minho.
- Quaresma, Nuno. 2013. “A Comprehensive Approach na gestão de crises: abordagens internacionais”. *Conjuntura Internacional* (203): 52-53. *JANUS Online: Espaço Online das Relações Exteriores*. Disponível em: http://janusonline.pt/popups2013/2013_122.pdf.
- Rados, Milan. 2003. *A Política Externa da União Europeia*. Lisboa: O Espírito das Leis Editora.
- Remacle, Eric. 2008. “Approaches to Human Security: Japan, Canada and Europe in Comparative Perspective”. *Tokyo: Journal Social Science*, No.66, pp.5-34. Disponível em: http://www.sciencespo.site.ulb.ac.be/dossiers_membres/remacle-eric/fichiers/remacle-eric-publication75.pdf.
- Rodrigues, Domingos. 2015. “A dimensão internacional de um conflito – Caso de estudo: Daesh”. Apresentada no Seminário Temático *III Curso de Conflitos Armados – Perspetivas Jurídicas e de Relações Internacionais*. Braga: Observatório Lusófono dos Direitos Humanos/ Universidade do Minho.
- Rogero, Nuno. 2015. *Menos que Humanos: Imigração Clandestina e Tráfico de Pessoas na Europa*. Portugal: Dom Quixote.
- Shany, Yuval, Amichai Cohen and Tal Mimran. 2014. “ISIS: Is the Islamic State Really a State?”. *Israel Democracy Institute*. Disponível em: <http://en.idi.org.il/analysis/articles/isis-is-the-islamic-state-really-a-state>.

- Sira, Inger Helene and Jonas Gräns. 2010. "The promotion of Human Security in EU security policies". International Peace Research Institute (7). Disponível em: http://aei.ippitt.edu/14987/1/INEX_PB7_by_Sira_&_Grans_e-version.pdf.
- Soares, Andreia Mendes. *União Europeia: que modelo político*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Solomon, Erika. 2015. "Não Há milagres no 'califado'". *Courrier International* (231). Publicado originalmente em Londres: *Financial Times*.
- Sousa, Xavier. 2015. "Os desafios à Europa impostos pelo Estado Islâmico". Apresentada no Seminário Temático *III Curso de Conflitos Armados – Perspetivas Jurídicas e de Relações Internacionais*. Braga: Observatório Lusófono dos Direitos Humanos/ Universidade do Minho.
- Steiner, Niklaus. 2001. "Arguing about asylum: the complexity of refugee debates in Europe". University Center for International Studies. Working Paper (48). Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/4ff565292.pdf>.
- _____. 1999. "Arguing about international legal norms in parliamentary asylum debates". London: *Global Society*, 13:3, pp.349-366. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13600829908443195>.
- Syrian Center For Policy Research. 2015. "Alienation and Violence: Impact of Syria Crisis Report 2014". Damascus. Disponível em: http://www.unrwa.org/sites/default/files/alienation_and_violence_impact_of_the_syria_crisis_in_2014_eng.pdf.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou. 2007. *Human Security*. New York: Routledge.
- Tardy, Thierry. 2015. "Operation Sophia: Tackling the Refugee Crisis with Military Means" – originally published by the European Union Institute for Security Studies. Zurich: The International Relations and Security Network. Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?ots591=4888caa0-b3db-1461-98b9-e20e7b9c13d4&lng=en&id=194075>.
- Terriff, Terry, Stuart Croft, Lucy James e Patrick Morgan. 2006. *Security Studies Today*. Cambridge: Polity.

- Thomas, Nicholas, e William T. Tow. 2002. “The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention”. Sage Publications. 33: 177–192. Australia.
- Thibos, Cameron. 2014. “35 years of forced displacement in Iraq: Contextualising the ISIS threat, unpacking the movements” – Policy Brief. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute. Migration Policy Centre. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33151/MPC-PB_2014-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Townsend, Jacob, and Christel Oomen. 2015. “Before the Boat: Understanding the Migrant Journey” – report. Migration Policy Centre. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/boat-understanding-migrant-journey>.
- Vasconcelos, Álvaro (Ed.). 2012. “Citizens in an Interconnected and Polycentric World”. Paris: European Union Institute for Security Studies. Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESPAS_report_01.pdf.
- Ventura, Marco. 2015. “Intervista al ministro Paolo Gentiloni: «Europa cambi o Schengen a rischio»”. Il Messaggero. Disponível em: http://www.ilmessaggero.it/primopiano/politica/gentiloni_intervista_europa_schengen-1206786.html.
- Vietti, Francesca, and Todd Scribner. 2013. “Humana Insecurity: Understanding International Migration from a Human Security”. Journal on Migration and Human Security. 1: 17-31. Disponível em: <http://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/view/6>.
- Vitorino, António, e Yves Pascouau. 2015. “L'agenda migratoire de l'UE: un nouvel élan bienvenu”. Huffington Post. Disponível em: http://www.huffingtonpost.fr/antonio-vitorino/immigration-union-europeenne_b_7300074.html.
- Volger, John, and Hannes Stephan. 2007. “The European Union in global environmental governance: Leadership in the making?”. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. 7 (4). Disponível em: <https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/13012/1/Vogler%20%26%20Stephan%20%282007%29%20-%20The%20EU%20in%20Global%20Environmental%20Governance.pdf>.

- Vytiska, Herbert. 2015. “Johannes Hahn : la crise de l’immigration nécessite une réponse paneuropéenne”. EurActiv. Disponível em: <http://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/interview/johannes-hahn-la-crise-de-l-immigration-necessite-une-reponse-paneuropeenne/>.
- Waeber, Ole, e Barry Buzan. 2007. *After the return to theory: the past, present and future of security studies*. 383-401. UK: Oxford University Press.
- Walt, Stephen. 2015. “E se um dia o ‘califado’ de Raqqa se tornar respeitável?”. *Courrier International* (234). Publicado originalmente em Washington: *Foreign Policy*.
- Weiner, Myron. 1990. “Security, Stability, and International Migration”. Working paper. Center for International Studies Massachusetts Institute of Technology. Disponível em: http://web.mit.edu/ssp/publications/working_papers/WP-90-2.pdf.
- Weymouth, Lally. 2012. “An interview with Antonis Samaras, Greek prime minister, on austerity and unrest”. *Washington Post*. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/an-interview-with-antonis-samaras-greek-prime-minister-on-austerity-and-unrest/2012/09/14/f80887dc-fdb4-11e1-a31e-804fccb658f9_story.html.
- Woertz, Eckart. 2015. “More to Come? the Refugee Situation in the Middle East and the EU”. *Notes Internationales* (127). CIDOB. Disponível em: http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internationales/n1_127_more_to_come_the_refugee_situation_in_the_middle_east_and_the_eu/more_to_come_the_refugee_situation_in_the_middle_east_and_the_eu/%28language%29/esl-ES.
- Youngs, Richard. 2006. *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*. United States of America: Lynne Rienner Publishers.
- Xavier, Ana Isabel. 2010. “A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas”. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Zelin, Aaron. 2014. “The Islamic State of Iraq and Syria Has a Consumer Protection Office”. *The Atlantic*. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/the-isis-guide-to-building-an-islamic-state/372769/>.

Zgurić, Borna. 2012. “Challenges for democracy in countries affected by the ‘Arab Spring’”. *Islam and Christian–Muslim Relations*. 17 (4): 417-434. Routledge.

Zuvela, Matt. 2015. “German Bundeswehr takes part in first Syrian missions”. Deutsche Welle. Disponível em: <http://www.dw.com/en/german-bundeswehr-takes-part-in-first-syrian-missions/a-18920073>.