

Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de História

A projecção do Poder Normativo Europeu e a Crise Migratória Europeia

Soraia Caetano Ribeiro

Tese elaborada para obtenção do grau de Mestre em Estudos Internacionais

Orientador:

Prof. Doutor Luís Nuno Rodrigues
Professor Associado com Agregação
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Prof. Inês Marques Ribeiro
Professora Auxiliar Convidada
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2016

*“A Europa foi durante séculos,
através das suas especificidades, das suas religiões (...)
da diversidade das suas opções filosóficas e ideológicas
uma «arena» histórica e espiritual
onde a questão vital do «sentido» da nossa existência se dirimiu,
deixando como rasto grandioso a «Odisseia», o «De Rerum Natura» (...)
É mais do que suficiente para conferir uma «identidade»
ao sonho de uma Europa política e economicamente unificável mas,
mesmo desse passado incomparável, a actual pulsão cultural europeia,
(...) não sabe o que fazer.
Esta Europa tem tudo,
salvo uma ideia condutora digna da sua vocação milenária
que a centre em si e lhe dê uma alma”*

Eduardo Lourenço, Nós A Europa Ou As Duas Razões

Agradecimentos

Esta dissertação nasceu de uma vontade inabalável de devolver às vítimas de migração forçada algum grau de humanidade, bem como de um sentido de justiça que parte do princípio que – no seio dos complexos paradoxos e interacções europeias – está o Homem e é nele que reside o valor.

Tendo conhecimento que partilham este mesmo sentido e preocupação, expresso o meu sincero agradecimento ao Professor Luís Nuno Rodrigues e à Professora Inês Marques Ribeiro que me orientaram com uma dedicação excepcional, atenciosa e, incrivelmente, assídua. Muito obrigado.

Não poderia deixar de expressar a minha especial gratidão à professora e orientadora Inês Marques Ribeiro, que se privou de tempo muito precioso, para me ajudar a empreender esta grande tarefa.

Um agradecimento geral ao Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE e a todos os professores que contribuíram para a minha formação intelectual e humana.

À minha família e, em especial às mulheres da minha vida, as minhas amigas, que sempre me apoiaram e incentivaram no decorrer deste trabalho.

Por fim, ao Eduard Kulchinsky, o meu companheiro e a minha família durante quatro anos, um sincero agradecimento pela disponibilidade e compreensão, face a todas as circunstâncias. Obrigado pelo infindável apoio, pelas contínuas insistências e lembretes, que se revelaram imprescindíveis para a finalização deste trabalho. Nunca te poderei agradecer o suficiente.

Resumo

A crise migratória europeia tem vindo a colocar desafios à UE na esfera da negociação, quando confrontada com os valores fundamentais que residem no cerne do *acquis communautaire*. O presente estudo pretende analisar a projecção do poder normativo europeu à luz da crise migratória colocando a hipótese de existir uma disrupção entre os princípios normativos europeus quando observados através das várias ações levadas a cabo pelos Estados-Membros, numa tentativa de combater o fluxo contínuo de vítimas de migração forçada no seu território. Considerando que, tanto no debate académico como no discurso político, a UE tem sido considerada um ator promotor de princípios normativos, propõe-se analisar se as ações da UE, no contexto da crise migratória, se coadunam com o 'imperativo moral' de agir de forma coerente com a sua natureza histórica e com os princípios consagrados nos seus tratados. Para tal proceder-se-á à análise de casos reais que servirão de base para o estudo da projecção do poder normativo na esfera da crise migratória europeia.

Palavras-chave: Poder normativo europeu, migração, crise migratória, securitização, políticas migratórias.

Abstract

The European migration crisis has been posing challenges to the EU in the sphere of negotiation when confronted with the fundamental values that lie at the core of the *acquis communautaire*. This study intends to analyse the projection of normative power in light of the migration crisis, proposing the hypothesis that there is a disruption between European normative principles when observed through the actions carried out by Member States in an attempt to combat the continuous flux of victims of forced migration in their territory. Considering that, both in the academic as in the political debate, the EU has been considered a norm promoting actor, we propose to analyse if the latter's actions, in the context of the migration crisis, are in accordance with the 'moral imperative' of acting coherently with its historical nature and with the principles established in its treaties. For this purpose, we will analyse real cases that will be the base for the study of the projection of normative power in the sphere of the European migration crisis.

Keywords: Normative power Europe, migration, migrant crisis, securitization, migration policies.

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Índice	iii
Acrónimos	iv
INTRODUÇÃO	1
1. Âmbito e objectivo	1
CAPÍTULO 1	3
1.1 - Metodologia	3
1.2 - Enquadramento analítico: o poder normativo Europeu	4
1.3 - Clarificação concetual	8
CAPÍTULO 2 - Políticas de Imigração e Proteção Internacional da UE: Evolução e Perspetivas	9
2.1 - A fase da abordagem comunitária (1999-2013)	9
2.2 - Fase da crise política aguda (2013- presente)	12
2.3 - A Crise migratória europeia em números	15
CAPÍTULO 3 - O NPE face às respostas da UE à crise migratória	19
3.1 - A conjuntura dos princípios normativos Europeus	19
3.2 - Do Mare Nostrum a Triton	20
3.3 - A Europa Fortaleza: a reintrodução de controlos nas fronteiras internas e a crise no espaço Schengen	25
3.3.1 - O paradigma de securitização como fonte de uma crise de legitimidade normativa	27
3.4 - Recolocação: sob o peso logístico e político da crise migratória	31
3.4.1 - O paradoxo da ação normativa: entre o reforço e o enfraquecimento da soberania	32
3.5 - Plano de ação conjunto turco-europeu	35
3.5.1 - Considerações Legais	36
CONCLUSÃO	39
FONTES	41
BIBLIOGRAFIA	44

Acrónimos

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AUE - Ato Único Europeu

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CE – Comunidades Europeias

CEDH – Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

CERD – Comité para a Eliminação da Discriminação

CFS – Código das Fronteiras de Schengen

CICV – Comité Internacional da Cruz Vermelha

CION – Comissão Europeia

EASO – Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

FFE – Fundo para as Fronteiras Externas

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

MENA – Médio Oriente e Norte de África

NPE – Poder normativo Europeu

OCHA – Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONGs – Organizações não-governamentais

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

RI – Relações Internacionais

SAR – Busca e Salvamento

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

SI – Sistema Internacional

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

INTRODUÇÃO

1. Âmbito e objectivo

O reforço de políticas e estratégias securitárias como forma de estanque migratório, em detrimento do reforço de políticas com uma dimensão política e social inclusiva, veio colocar em questão os princípios normativos preconizados pela União Europeia (UE). O recente fluxo de vítimas de migração forçada tem vindo a colocar desafios à UE na esfera da governação, controlo de fronteiras, integração social, e cooperação.

A actual conjuntura contribuiu para o desvanecimento dos princípios normativos europeus, nomeadamente quando observados à luz das respostas europeias para a regulação e estanque migratórios. Considerando que, tanto no debate académico como no discurso político, a UE tem sido considerada um ator promotor de princípios normativos (Nicolaidis e Howse, 2002), propomo-nos analisar o conceito de poder normativo europeu (NPE) (Manners, 2002; 2006) à luz da crise migratória europeia, através da análise de várias acções levadas a cabo pela UE como forma de estancar o fluxo migratório. A questão de investigação a ser explorada é: de que forma é que as respostas da UE à crise migratória têm afetado a projecção do poder normativo Europeu?

Tendo em conta que, segundo o conceito de NPE, a identidade histórica e ideológica da UE assenta na proclamação e no seu forte compromisso com os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos indivíduos, torna-se essencial analisar se a imagem que a UE projeta de si própria (através de comunicados oficiais, tratados, implementação de determinadas políticas) reflete realmente aquilo que é feito na prática – através da análise de acções tomadas no seguimento da crise migratória. Esta última serve de base para a análise do poder normativo europeu porque colocou desafios significativos à UE no campo das políticas de migração, protecção internacional, e gestão fronteiriça.

Como veremos mais à frente, desde que foi proposto por Manners, (2002) o conceito de NPE tem vindo a ganhar espaço no debate académico. Da mesma forma, tem-se assistido ao aumento da investigação académica no campo da migração, mais especificamente, no que diz respeito à capacidade europeia em lidar com a crise migratória. Por essa razão, analisar o NPE à luz desta crise torna-se essencial para compreender de que forma é que a retórica normativa circunscrita no seu *acquis communautaire* se coaduna, ou não, com as acções levadas a cabo pela UE no âmbito da crise migratória.

Numa primeira leitura sobre esta temática identificou-se a ausência de referências sobre o poder normativo aplicado à migração internacional, à crise migratória europeia, e a qualquer outro tipo de migração contemporânea. Identificaram-se, no entanto, estudos de caso sobre o poder normativo aplicado à “Primavera Árabe,” à pena de morte, e aos direitos

das minorias sexuais dentro da UE. A ausência de abordagens mais especializadas e seletivas sobre a análise do poder normativo aplicado à crise migratória europeia¹ incentiva uma investigação mais inclusiva sobre este tema. A relevância de estudar este tema no meio académico assenta, sobretudo, na forma como o NPE resiste a uma crise que tem vindo a provocar uma disrupção nos princípios normativos europeus quando observados à luz das várias tentativas europeias de estanque migratório (Barthet & Lyons, 2016).

Em primeiro lugar, torna-se relevante analisar o NPE de forma a compreender como é que a crise migratória contribui para a *projeção* do poder normativo europeu. Em segundo lugar, torna-se pertinente verificar se as políticas e ações levadas a cabo pelos dirigentes europeus *correspondem ou não* à retórica empregada nas declarações e comunicados oficiais. O objectivo desta investigação é descobrir se a ação da UE no contexto da crise migratória se coaduna com o 'imperativo moral' de agir de forma coerente com a sua natureza histórica e com os princípios consagrados nos seus tratados, ou não.

A presente investigação está dividida em três partes. Na primeira parte apresentar-se-á o enquadramento analítico, bem como as principais características da teoria do NPE. Na segunda iremos delinear a evolução das políticas migratórias dentro da UE. Por fim, a terceira e última parte desta investigação levará a cabo a análise de quatro estudos de caso, onde será analisada a a projecção do NPE à luz da crise migratória.

¹ O termo "European migrant crisis" tem sido largamente empregue pelos meios de comunicação para definir a situação humanitária de vítimas de migração forçada provenientes de África, do Médio Oriente e da Ásia, e que procuram asilo na UE.

CAPÍTULO 1

1.1 - Metodologia

Tendo em conta a necessidade de analisar uma variedade de casos e de descrever fenómenos com maior detalhe, a metodologia qualitativa descrita por Flick (2014), como “(...) a classificação e interpretação de material linguístico (ou visual) para fazer declarações sobre dimensões implícitas e explícitas, e estruturas de elaboração de significado no material [linguístico ou visual] e o que nele está representado (...)” serve como base metodológica a esta investigação. Neste sentido, a análise será feita através da observação de práticas discursivas (em documentos, declarações e legislação) e de ações levadas a cabo pela UE neste contexto.

As fontes primárias tratar-se-ão, sobretudo, de documentos oficiais que abordem a orientação política europeia na esfera da migração e proteção internacional. No que diz respeito às fontes secundárias recorrer-se-á, em particular, a publicações científicas recentes e relevantes sobre o tema. As declarações e as ações levadas a cabo pela UE na esfera da migração serão então analisados para uma interpretação significativa. As fontes primárias e secundárias irão ser interpretadas através da análise de conteúdo. Esta última permitir-nos-á identificar padrões e determinadas características subjacentes nas declarações e ações europeias (Flick, 2014).

A necessidade de criar uma narrativa mais detalhada implica, por sua vez, a opção por um paradigma de tipo qualitativo e indutivo, com base no estudo de caso. Mais concretamente, a análise da projecção do NPE obriga a que se proceda à análise e à comparação de vários exemplos, de forma a classificar e interpretar as diferentes dimensões deste conceito. Nessa medida, e dentro do contexto da crise migratória europeia, procedeu-se à selecção de quatro estudos de casos interpretados à luz do NPE permitindo, por sua vez, encontrar significados, motivos e padrões que possam passar despercebidos.

Tendo em conta que propusemos, como objectivo desta investigação, analisar o NPE no contexto da crise migratória europeia, torna-se indispensável seleccionar os casos reais que vão servir de base para a nossa análise: 1) Operações *Mare Nostrum* e *Triton*; 2) A reintrodução de controlos nas fronteiras internas e a crise no espaço Schengen; 3) Sistema de recolocação de refugiados; 4) Plano de ação conjunto UE-Turquia.

O estudo de caso torna-se essencial nesta investigação na medida em que nos permite estudar fenómenos sociais complexos e ainda em explorar um comportamento que não está bem definido – neste caso a projecção do NPE no contexto da crise migratória. Para além disso, esta abordagem dar-nos-á a capacidade de identificar, através da observação de casos reais, determinadas práticas e comportamentos (MacNealy, 1997).

Os dados obtidos irão, ainda, ser analisados indutivamente. É através deste último método que observaremos de que forma é que o NPE se comporta quando confrontado com os desafios criados pelo fluxo migratório. Tendo em conta que o raciocínio indutivo se faz do particular para o geral, este método permite-nos elaborar uma hipótese e testá-la através da observação (Freixo, 2013). Contudo, qualquer generalização neste tipo de contexto volátil (como o caso de uma crise) deverá ser levada *cum grano salis*, uma vez que poderá haver dimensões desta crise que não foram consideradas. A generalização servirá, portanto, apenas para verificar a viabilidade do conceito de NPE.

1.2 - Enquadramento analítico: o poder normativo Europeu

O carácter normativo da UE e o seu perfil *sui generis* como ator internacional motivaram um grande volume de estudos nas últimas duas décadas. Este suposto carácter normativo assenta na propagação, por parte da UE, do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais; na sua política híbrida, e na sua constituição legal.

O período do pós-Guerra Fria motivou a retoma dos estudos normativos sobre a Europa, na medida em que a mudança estrutural de sistema ocorrida acelerou um compromisso em colocar as normas e princípios universais no centro das relações com os Estados-Membros (Merlingen *et al.*, 2001, cit. por Manners, 2002)² e com o mundo (Clapham, 1999; Smith, 2001 cit. por Manners, 2002).³ Esta retoma emergiu aquando da consolidação de tratados que revelavam já uma componente normativa e que refletiam uma convicção comum de que as questões atribuladas do passado precisavam de ser tratadas de forma a desenvolver relações positivas e construtivas com outros atores da arena internacional (Phillips, 2000:66).

Sendo o primeiro instrumento internacional de regulação de meios de combate e um dos textos que caracteriza o direito internacional humanitário, a Declaração de São Petersburgo de 1868 coloca-se como manifesto de uma componente normativa, proibindo a utilização de armas que agravem inutilmente o sofrimento dos feridos sendo que “o emprego

² Merlingen, M., Mudde, C. And Sedelmeier, U. (2001) ‘The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and Sanctions against Austria’. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 1, pp. 59-77.

³ Clapham, A. (1999) ‘Where is the EU’s Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?’. In Alston, P. (ed.) *The EU and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press), pp. 627-83. Smith, K. (2001) ‘The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: “Foreign Policy” with an Ethical Dimension?’. In Smith, K. And Light, M. (eds) *Ethics and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 185-203.

de tais armas seria, por conseguinte, contrário às leis da humanidade” (Declaração de São Petersburgo, 1868). As normas circunscritas nas quatro Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, e nos seus Protocolos Adicionais, de 1977 e 2005, evidenciam também a retoma de componentes normativas, delimitando os princípios que devem conduzir as operações militares e fiscalizando a sua conformidade com as normas reconhecidas do Direito Internacional Humanitário (CICV, 2012).

Por outro lado, a gestão Europeia do conflito armado na ex-Jugoslávia gerou uma retoma dos estudos normativos da UE, tanto por expor as suas debilidades enquanto ator político-militar influente no sistema internacional pós-Guerra Fria, como por possibilitar o aperfeiçoamento de novas capacidades de gestão de crises (Prata, 2009). Note-se que os conflitos resultantes da separação da Jugoslávia tiveram implicações diretas no processo de criação da PESC. Esta política, além de representar um mecanismo de gestão de crises ímpar (Bretherton e John Vogler, 2006: 199 cit. por Prata, 2009), é o corolário de um longo esforço para dotar a UE de instrumentos que lhe permitam assumir uma posição de maior destaque na definição da arquitetura de segurança regional e global (Prata, 2009). Tanto o fracasso da UE em lidar com os conflitos supramencionados, como as novas tentativas para a promoção da paz e estabilidade na mesma região, vieram a reacender a discussão do poder normativo da UE.

Quem trouxe para o campo das RI o debate sociológico sobre a origem das normas sociais – distinguindo-se ainda por desempenhar um papel importante na promoção de ideias construtivistas – foram os teóricos da Escola Inglesa, ao enfatizarem a existência de uma sociedade internacional que é conduzida por normas (Buzan, 1993; Hurrell, 1993 cit. por Carlsnaes *et al*, 2002, p. 100). Abram e Antonia Chayes definem normas como uma ampla classe de preceitos a ter em conta, carregando consigo uma espécie de obrigação (Chayes and Chayes, 1994: 65). A ideia de poder normativo na esfera internacional não é nova e foi observada por Carr – que fez a distinção entre poder económico, poder militar, e poder sobre a opinião – ainda em 1962 (Carr, 1962). Duchêne explorou também este conceito de poder normativo como uma *idée-force*, argumentando que a ausência de meios militares – longe de ser um sinal de fraqueza – representa a virtude do papel da CE no sistema internacional (Duchêne, 1973). Também podem ser encontrados elementos do conceito de poder normativo na perspectiva crítica de Galtung quando argumenta que o poder ideológico é o poder das ideias (1973).

O conceito de poder normativo aplicado à UE proposto por Ian Manners – adepto da corrente crítica da teoria social – foi o que atraiu mais atenção no espectro académico, despertando o debate sobre a "natureza" da UE como ator global (Gerrits, 2009). O conceito traduz, em parte, a conceção construtivista da teoria das RI, na medida em que concentra a sua análise no poder autónomo das normas e na influência que estas exercem sobre as

escolhas e o comportamento dos atores (Diez, 2005). A partir de uma reavaliação crítica às noções de poder civil e poder militar desenvolvidas por Bull e Duchêne, Manners argumenta que os desenvolvimentos decorrentes da Guerra-Fria nas RI levaram a UE a transcender ambas noções e a tornar-se num poder normativo na esfera global, onde o poder das ideias e das normas se coloca como um meio mais eficaz para uma maior compreensão do papel da UE no sistema internacional (Manners, 2001). O argumento de Manners determina que o poder da UE reside na sua capacidade moldar o que é “normal,” sendo que o principal fator que molda o seu papel não é nem o que faz nem o que diz, mas sim o *que é* (Manners, 2002).

A constituição da UE surge como o principal fator para o seu forte compromisso com os direitos humanos (Alston & Weiler, 1999), e o Tratado de Lisboa personifica as conceções dos autores supra referidas: “A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional” (Ponto 1º do Artigo 21º, 2007).

Ao proceder à reconceptualização de poder civil e militar e ao descrever a UE como um ator internacional cuja intenção passa por moldar, difundir, e uniformizar normas e valores no sistema internacional, Manners estimulou um maior grau de reflexão no debate académico, impelindo autores como Nicolaïdis e Howse (2002) a argumentar que aquilo que a UE projeta sobre si mesma não representa o que a UE realmente é, mas sim uma Europa ideal, ou como os autores lhe chamam, uma “EUtopia”.

Fundamentalmente, a credibilidade da UE assenta no que pode fazer unilateralmente, isto é, procurar uma maior coerência entre práticas internas e objetivos externos. Para estes autores, a incapacidade de os europeus chegarem a acordo sobre estratégias externas, e a falta de coordenação entre as políticas externas dos Estados-Membros, colocam em causa a sua credibilidade (Nicolaïdis & Howse, 2002). Muitos críticos continuam a sublinhar a diferença entre o compromisso da UE e o seu desempenho ou, mais propriamente, a diferença entre a expectativa e a capacidade (Miall et Hill, 1994 citado por Nicolaïdis, 2002)⁴.

Sete anos após a publicação do conceito de poder normativo e, ao refletir sobre a transformação política mundial e sobre as grandes crises do século XXI, Manners propõe

⁴ Miall, H. (ed.) (1994) *Redefining Europe: New Patterns of Conflict and Co-operation* (London: Pinter/RIIA); Hill, C. (1994) ‘The Capability–Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role’. In Bulmer, S. and Scott, A. (eds).

considerar três conceitos quando se tenta compreender o papel que a UE pode e deve desempenhar na política mundial. Esta tríade é composta por princípios, ações, e o seu respectivo impacto. Primeiramente, o autor salienta a importância de o poder normativo assentar em princípios consagrados legalmente nos acordos, convenções, e tratados internacionais,⁵ não podendo haver poder considerado normativo sem uma legitimidade reconhecida, sob pena de contradição (Manners, *et al.*, 2009). Para Manners é na ação que reside o maior potencial da UE, já que é nela que assenta a capacidade de compromisso e diálogo (Manners, *et al.*, 2009). Finalmente, as ações destinadas a promover princípios normativos devem, acima de tudo, ter um impacto socializante; ser claras, simples, consistentes e holísticas; e devem obedecer a uma escala temporal rigorosa e bem definida (Manners, *et al.*, 2009). Desta forma, o poder normativo não se define como alicerçado na força militar, mas antes como sustentado por normas que alcancem o que só poderia ser alcançado pela força militar e/ou por incentivos económicos (Diez, 2005).

Manners identifica ainda cinco normas "centrais" dentro da vasta estrutura de leis e políticas que integram o *acquis communautaire* e *politique* da UE, nomeadamente: a paz, a liberdade, a democracia, o estado de direito, e o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, todas elas expressas no TFUE (art.º TEC. 177) (Manners, 2002, p. 242). A acrescentar às normas fundamentais, o autor sugere ainda quatro normas adicionais que integram a constituição e práticas da UE: solidariedade social, a anti discriminação, o desenvolvimento sustentável, e boa governação (Manners, 2002, pp. 242-243)

Ao defender que a UE é capaz de influenciar a perceção do "normal" no sistema internacional, Manners acendeu críticas profundas de autores como Kishore Mahbubani, que oferece um exemplo conspícuo de como a auto-percepção da UE entra em conflito com a percepção que os 'outros' têm dela: "Europe is an arrogant, inward-looking, self-obsessed and conservative entity in decline, which not only treats non-European cultures and societies with disdain and condescension but which also fails to establish any kind of meaningful partnership with them" (Mahbubani 2008, citado por Gerrits, 2009).⁶ É importante analisar os argumentos feitos em redor do conceito de Manners, na medida em que se pode considerar que a imagem "ideal" (Nicolaïdis & Howse, 2002) que a UE projeta sobre si própria influencia a forma como os "outros" a veem. Tendo isto em conta, poder-se-á ainda

⁵ Princípios das relações da UE com o resto do mundo representados na Carta das Nações Unidas, na Ata Final de Helsínquia, na Carta de Paris para uma Nova Europa, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nas Convenções das Nações Unidas e na CEDH

⁶ Mahbubani, K. (2008), *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* (New York: PublicAffairs).

considerar que a imagem “ideal” que a UE exporta tem sido materializada pelas vítimas de migração forçada nas múltiplas tentativas de chegar à UE.

Apesar do amplo debate acadêmico em torno do NPE, a investigação acadêmica carece de uma análise efetiva sobre o impacto das normas que a UE tenta estabelecer e a sua efetiva validade, i.e. sobre as inconsistências que podem ou não existir face à disposição em agir de forma normativa e a sua efetiva capacidade de ação.

1.3 - Clarificação concetual

No seguimento do enquadramento conceptual deste trabalho, torna-se indispensável definir a nomenclatura ‘vítimas de migração forçada’⁷ proposta pela OIM (2011). Esta nomenclatura inclui tanto refugiados, requerentes de proteção internacional, bem como deslocados internos (Gomes & Moreira, 2014).

O termo “refugiados” é definido pela Convenção de 1951⁸ e pelo Protocolo de 1967⁹ como qualquer pessoa que: “Receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar” (Convenção de 1951, Artigo 1º, cláusula 2). Os “requerentes de proteção internacional” são aqueles que se deslocam através das fronteiras em busca de proteção e que podem, ou não, cumprir os critérios para receber o estatuto de refugiado. O requerente de proteção internacional é aquele que solicitou este estatuto e aguarda a sua determinação (Gomes & Moreira, 2014).

Torna-se essencial abordar esta temática da forma mais multidisciplinar. Por essa razão optou-se por empregar, ao longo deste trabalho, o termo vítimas de deslocação forçada, de forma a possibilitar uma leitura holística da conjuntura migratória europeia.

⁷ Esta definição pode ser encontrada na segunda edição do Glossário de Migração No. 25 da IOM.

Disponível para consulta em: <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/iom.pdf>

⁸ Quando concebida, a Convenção de 1951 limitava-se a proteger os refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial, abrangendo apenas eventos ocorridos antes de janeiro de 1951. Com a emergência de novas situações geradoras de conflitos a Convenção foi sujeita a uma emenda na forma de um Protocolo de 1967, que removeu os limites geográficos e temporais, expandindo o escopo da Convenção de 1951.

⁹ Disponível para consulta em: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>

CAPÍTULO 2 - Políticas de Imigração e Proteção Internacional da UE: Evolução e Perspetivas

A crise migratória europeia – materializada no movimento em massa de mais de um milhão¹⁰ de vítimas de deslocação forçada com destino aos países europeus – tem vindo a evidenciar uma extrema disrupção nos princípios normativos europeus, nomeadamente, quando observados à luz das várias ações levadas a cabo pelos Estados-Membros numa tentativa de combater o fluxo contínuo de vítimas de migração forçada (Barthet & Lyons, 2016).

Durante a segunda metade do século XX a Europa Ocidental transformou-se num continente de imigrantes, trazendo consigo um estímulo para desenvolver uma política pública no que toca à imigração e à proteção internacional (Lavenex & Uçarer, 2003). Neste período, a UE atravessava diversos progressos políticos que visavam a criação de uma “união cada vez mais estreita” e a elaboração conjunta de decisões políticas. De resto, foi apenas recentemente que a imigração e a proteção internacional se tornaram, irreversivelmente, agregados ao projeto europeu (Lavenex & Uçarer, 2003, p. 15).

De acordo com Sousa (2004) poder-se-á dividir a evolução da política migratória europeia em três fases distintas que se desenrolaram fora e dentro da União: cooperação intergovernamental ou à margem das instituições comunitárias (até 1993); cooperação institucionalizada no âmbito da UE (1993-1999) e a fase de abordagem comunitária, a partir de 1 de Maio de 1999 (Sousa, 2004). Contudo e tendo em conta que, até ao presente momento, a segunda década do século XXI se coloca como uma das mais desafiantes na esfera da migração, torna-se essencial enquadrar as fases mais recentes da política migratória europeia que sugerimos identificar como a fase da abordagem comunitária (1999-2013) e a fase da crise política aguda (2013 até ao presente momento). Ao analisar ambas as fases, ser-nos-á mais fácil identificar a uniformidade do poder normativo no que diz respeito à evolução das políticas migratórias europeias.

2.1 - A fase da abordagem comunitária (1999-2013)

Com a rápida aceleração da integração europeia, em meados da década de 1980, com o aumento do número de pedidos de proteção internacional, e com a crescente perceção da imigração como uma questão que devia ser tratada a nível europeu, foi dado um passo

¹⁰ Relatório Trimestral em Matéria de Asilo, Eurostat (2015). Disponível em:

http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_quarterly_report

significativo na harmonização da política de vistos dos Estados-Membros europeus, mais propriamente, a assinatura do AUE em 1986 – que marca o início de uma nova fase no processo de integração europeia (Camisão, 2003). Desde a sua implementação, as questões de proteção internacional e imigração tornaram-se parte integrante do debate relativo à criação de um mercado interno e à abolição das fronteiras internas¹¹ (Lambert, McAdam, & Fullerton, 2013). O aumento dos pedidos de proteção internacional na década de 1980 – cujo pico foi atingindo já no início da década seguinte, em 1992 – conduziu, directamente, a uma reacção política (Hatton, 2004 citado por Hatton, 2012)¹² pelo que se assiste, na década de 1990, à adoção de um conjunto de políticas comuns na área da proteção internacional, derivadas da cooperação intergovernamental entre Estados (Cabral, 2015).

A Convenção de Dublin, assinada em 1990, surge como exemplo direto dessa cooperação como consequência de uma época que assistiu a um aumento dos pedidos de proteção internacional. Representando mais um passo na agilização e harmonização do processo de candidatura dos migrantes que procuram proteção internacional político na UE, ao abrigo da Convenção de Genebra, esta estabelece a chamada ‘one-stop rule’, segundo a qual cada um dos Estados-Membros fica responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Desta forma evitar-se-ia o abuso do sistema através da apresentação de vários pedidos de proteção internacional por uma única pessoa, o prolongamento dos “refugiados em órbita”, os atrasos na análise dos processos (Kostakopoulou, 2009) e a “proteção internacional *à la carte*” (Rogeiro, 2015). Contudo e apesar da procura de respostas e estratégias face ao dilema da proteção internacional, o Regulamento de Dublin não está isento de críticas – largamente agravadas pela atual crise migratória europeia. Note-se que a abordagem normativa da UE relativamente à região MENA no “Pré-Primavera Árabe” se pautou por uma gestão fronteiriça mais virada para a securitização do espaço Schengen, em detrimento da adoção de uma postura coadunável com o disposto na sua vertente de intervenção multilateral para a região (Lantoine, 2013).

Foi apenas com a entrada em vigor, a 1 de Maio de 1999, do Tratado de Amesterdão – que inaugura a fase da abordagem comunitária – que o quadro europeu na esfera da proteção internacional e migração se alterou (Cabral, 2015), introduzindo no Tratado de Roma um título relativo à política de vistos, proteção internacional, e migração – deixando estas questões de ser uma matéria de competência intergovernamental, passando a ser da competência comunitária (Álvares, 2009). Para além de conferir novas competências às instituições da Comunidade (Lambert, McAdam, & Fullerton, 2013), o suprarreferido Tratado

¹¹ Art. 8º A (2) do Ato Único Europeu

¹² Hatton, T. J. (2004), “Seeking Asylum in Europe,” *Economic Policy*, 38, pp. 5–62.

veio ainda integrar no quadro jurídico e institucional da UE o acervo de Schengen (Lavenex & Uçarer, 2003, p. 77), criando um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, através do reforço do pilar comunitário em detrimento do terceiro pilar.

A prossecução deste espaço de “liberdade, segurança e justiça”, espaço esse que se encontra ao serviço do aprofundamento da livre circulação de pessoas (considerando o nº11 do Preâmbulo do TUE e art.º 35º nº1), constitui uma das maiores concretizações do Tratado de Amesterdão. Considerando que o direito da livre circulação não deve ser considerado um “reduto exclusivo dos cidadãos da União”¹³ e que esta liberdade deve ser garantida a todos, surgiu a necessidade de a UE desenvolver medidas compensatórias em matéria de controlo de fronteiras externas, prevenção e combate à criminalidade, assim como políticas uniformes de proteção internacional e imigração (Cabral, 2015). Nesse sentido, a criação do SECA representa um ambicioso marco histórico que harmoniza os procedimentos de proteção internacional e a cooperação entre os Estados-Membros sobre a gestão das suas fronteiras externas (Lambert, McAdam, & Fullerton, 2013). Conforme refere Lambert, este compromisso foi ampliado pelo facto de esta política se basear nos direitos humanos e não no mercado interno, fazendo com que a União adquirisse uma nova dimensão de direitos humanos (Lambert, McAdam, & Fullerton, 2013).

Respeitando a sequência cronológica dos acontecimentos, não podemos deixar de sublinhar o marco que o Tratado de Lisboa, com entrada em vigor a 1 de dezembro de 2009, representou para o sistema de proteção internacional da UE, consagrando a política comum em matéria de proteção internacional com um estatuto uniforme de proteção internacional e de procedimentos comuns (Parlamento Europeu, 2016).

À medida que a UE luta com as pressões do intenso fluxo migratório, poder-se-á notar que as políticas na esfera da migração, levadas a cabo pelos Estados-Membros, revelam o que pode ser descrito como uma crise de valores (Barthet & Lyons, 2016). As respostas europeias para a contenção do fluxo expõem lacunas não só na aplicação dos direitos fundamentais europeus, bem como na sua predisposição em agir de uma forma normativa (Manners, 2001, p. 9). Foi uma prematura legislação na esfera da proteção internacional e a sua falta de robustez que revelou as lacunas do NPE quando deparado com uma situação humanitária crítica que se veio a manifestar com a crise migratória. A fase da crise política aguda é, portanto, a segunda e a última fase identificada até agora e a que mais nos revela a disrupção entre os objectivos do NPE e as práticas europeias.

¹³ Artigo 2º do TUE.

2.2 - Fase da crise política aguda (2013- presente)

A avassaladora vaga de vítimas de migração forçada que rumou à UE desde 2015, colocou em evidência as lacunas do sistema de Dublin e o declínio do SECA (Rogeyro, 2015) – quer através de litígios¹⁴ apresentados ao TEDH, quer através de percepções díspares face à receção destas vítimas de migração forçada. Tendo isso em conta, e de forma fortalecer o sistema de proteção internacional, a Comissão Europeia (CION) tem apresentado várias tentativas de consenso nesta matéria – não recebidas com unanimidade pelos Estados-Membros (Cabral, 2015). Exemplo disso é a proposta de revisão feita em junho de 2013 pela CION à Convenção de Dublin II que se veio a consubstanciar no novo Regulamento de Dublin III,¹⁵ arrojado pela abertura e flexibilidade proporcionadas pela cláusula de soberania, e pela ausência de mecanismos de suspensão de transferências ou de análise da proteção dos direitos fundamentais no Estado para onde um requerente será transferido (Cabral, 2015).

Ainda antes do início da crise migratória, em 2010, Thomas Hammarberg argumentava a estrita necessidade de reformular o Regulamento de Dublin, na medida em que os Estados-Membros limítrofes do sul da UE – através dos quais a maioria dos requerentes de proteção internacional entra – se veem assoberbados pelo número colossal de pedidos, não podendo proporcionar uma proteção adequada e equitativa (Hammarberg, 2010). É ainda de notar que, quando o regulamento foi aprovado, a ideia de responsabilização do país de entrada foi considerada justa (Rogeyro, 2015) e apenas com o tempo e com a percepção de que este sobrecarregava os países limítrofes, contribuía para o tratamento assimétrico dos requerentes, e colocava em causa a regra do *non refoulement*,¹⁶ o sistema de Dublin começou a ser questionado. Note-se, por fim, que este regulamento não se destina a garantir que a responsabilidade dos requerentes de proteção internacional é compartilhada entre os Estados-Membros. Ao invés disso, como diz Edwards, os governos

¹⁴ Veja-se o exemplo do caso *MSS v. Belgium and Greece* (2011), em que a Bélgica reenviou para a Grécia um requerente de asilo no âmbito do Regulamento de Dublin, tendo conhecimento que a Grécia não iria examinar os riscos que o requerente poderia correr caso este fosse enviado para o seu país de origem. O Tribunal de Justiça considerou que foram violados os artigos 3.º e 13º da CEDH, por ambos os países (Barreto, 2015) e (Rogeyro, 2015).

¹⁵ A Convenção de Dublin viria a chamar-se Regulamento de Dublin II em 2003, aquando da sua primeira emenda, e Regulamento de Dublin III em 2013, aquando da sua última emenda.

¹⁶ Princípio que proíbe os Estados de devolver um refugiado ou requerente de asilo a um território onde exista o risco de que a sua vida ou liberdade possam ser ameaçadas em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social ou opinião política (Bethlehem & Lauterpacht, 2001).

européus têm vindo a construir um regime internacional parcial de controlo da migração com problemas fundamentais de coerência e aplicação, obrigando a que, em paralelo, os Estados do sul da Europa fossem obrigados a responder a um aumento da imigração através do desenvolvimento das suas próprias políticas de imigração (Edwards, 1997).

Note-se que, ainda em 2010, Hammarberg alertou para a revisão do regulamento Dublin “o mais rapidamente possível” (Hammarberg, 2010) e hoje esse prognóstico perpetua-se através de vozes como a do vice-presidente da CION, Frans Timmermans que, perante a crise migratória, argumentou que a União “precisa de um sistema sustentável para o futuro, baseado em regras comuns, uma partilha mais equilibrada das responsabilidades e canais legais seguros para que aqueles que precisam de proteção possam obtê-la na UE” (Commission, 2016). Mais precisamente, foi a apresentação por parte da CION, a 13 de maio de 2015, de um novo plano para a criação de uma Agenda Europeia de Migração – cuja criação traduz as orientações políticas do Presidente Juncker em iniciativas específicas – que denunciou a inabilidade das políticas suprarreferidas, em matéria de proteção internacional e migração, em lidar com situações de crise (EC, 2015).

Note-se, contudo, que a criação desta Agenda se deveu a uma sequência de mortes trágicas ocorridas no Mar do Mediterrâneo e a uma das piores tragédias migratórias¹⁷ – situação essa que a CION classifica, no preâmbulo do comunicado que estabelece esta Agenda, como uma situação que ‘nos chocou a todos.’ Considerando ainda que “as medidas de emergência têm sido necessárias porque a política europeia comum nesta matéria ficou aquém” e reconhecendo a necessidade de construir uma abordagem coerente e abrangente na esfera da migração, a CION apresenta ações concretas para fazer face à crise imediata, tendo proposto respostas estruturais para o médio e longo prazo com base em quatro pilares: 1) Criação de uma política de proteção internacional sólida; 2) Criação de uma nova política em matéria de migração legal; 3) Luta contra a migração irregular e o tráfico de seres humanos de forma mais ativa; 4) Trabalhar na segurança das fronteiras externas da Europa (EC, 2015).

Emendando uma das críticas feitas ao Regulamento de Dublin, a Agenda Europeia da Migração desenvolve ainda um plano de “restabelecimento” e “realocação,” que prevê garantir uma participação justa e equilibrada de todos os Estados-Membros face ao elevado volume de entradas de vítimas de migração forçada na UE. A distribuição destes indivíduos “será baseada em critérios objetivos, quantificáveis e verificáveis que refletem a capacidade dos Estados-Membros para absorver e integrar refugiados” (EC, 2015).

¹⁷ No ano de 2015 o Mar Mediterrâneo foi palco de contínuas tragédias sendo que, a mais mortífera ocorreu no mês de Abril, onde cerca de 800 imigrantes morreram quando a sua embarcação superlotada naufragou ao largo da costa da Líbia (ACNUR, 2016).

Nesta linha de pensamento, podemos considerar autores como Boswell, que nos dizem que as iniciativas para a adoção de procedimentos mais consistentes na esfera da proteção internacional surgiram devido ao aumento dos pedidos deste tipo de proteção e não a uma predisposição partilhada pelos Estados-Membros em encontrar uma solução. Aliás, embora tenha havido alguma discussão sobre a partilha dos encargos através da redistribuição dos refugiados, não se enveredou por nenhum caminho em particular (Boswell 2003, Thielemann de 2003, Neumayer, 2004 citado por Hatton, 2012).¹⁸

A suspensão da liberdade de movimentação consagrada no espaço Schengen, por parte de diversos Estados-Membros, foi outros dos fatores que em muito contribuiu para o esbatimento do compromisso europeu para com os valores e objetivos normativos definidos por Manners na sua *magnum opus*. Nesta medida, a reintrodução temporária dos controlos internos como forma de estancar o fluxo migratório europeu, coloca-se como um dos fatores mais evidentes para a existência de uma fase política aguda. Esta reintrodução enaltece, porventura, o conceito de soberania dos Estados-Membros e o acolhimento da abordagem *laissez-faire* na esfera da migração, em detrimento do Princípio da Solidariedade que se constitui como um dos princípios fundamentais da União (Barthet & Lyons, 2016). Uma análise mais apreciativa sobre a suspensão de Schengen será feita mais adiante no Capítulo 3.

Tendo em conta o facto de ser difícil encontrar consenso entre os Estados-Membros na aplicação de normas comuns em matéria de proteção internacional e de migração, torna-se provável que a implementação destas ações, por parte dos Estados-Membros, encontre um caminho longo e sinuoso. Resta-nos então analisar, como propusemos como objecto deste trabalho, se as políticas e as ações, na prática, correspondem ou não, à retórica empregada nas declarações e comunicados oficiais da CION – indicadores que podem ajudar a compreender a projeção do poder normativo a partir da UE na esfera da crise migratória europeia.

¹⁸ Boswell, C. (2003b), "Burden-Sharing in the European Union: Lessons from the German and UK Experience," *Journal of Refugee Studies*, 16, pp. 316-335; Thielemann, E. (2003), "Between Interests and Norms: Explaining Patterns of BurdenSharing in Europe," *Journal of Refugee Studies*, 16, pp. 253-73; Neumayer, E. (2004), "Asylum Destination Choice: What Makes some West European Countries More Attractive than Others?" *European Union Politics*, 5, pp. 155-180.

2.3 - A Crise migratória europeia em números

Nos últimos dois anos a UE tem assistido a um movimento em massa de vítimas de migração forçada, o que, por sua vez, tem vindo a colocar desafios à UE na esfera da negociação, quando confrontada com os princípios normativos consagrados nos tratados que a constituem. Considerando Martin, Weerasinghe e Taylor, os fluxos característicos desta crise têm implicações que vão muito além do controlo da migração e dos interesses nacionais, compreendendo também os direitos humanos, os princípios humanitários e de desenvolvimento, as estruturas de proteção internacional, a cooperação, e a partilha de encargos (2014). Por essa razão, torna-se essencial contextualizar sucintamente, de forma a analisar a projeção de poder normativo a partir da UE, as tendências migratórias dos últimos anos e as principais causas para o êxodo de vítimas de migração forçada oriundos, na sua maioria, do Médio Oriente e da África subsariana (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015).

Foi no 'otimismo prematuro' da "Primavera Árabe"¹⁹ de 2011 que o êxodo destes migrantes se começou a manifestar na periferia europeia (Abbasi, 2015), trazendo consigo desafios significativos no campo das políticas de migração, proteção internacional e gestão fronteiriça da UE. Esta sucessão de revoltas tornou-se o principal agente para a incessante vaga de migrantes que viriam a rumar à UE à procura de proteção internacional (Lantoine, 2013). O sucesso das mobilizações da "Primavera Árabe" na deposição dos governos tunisino e egípcio colocou-se como precedente para a deposição de Bashar al-Assad, cuja família governa a República Árabe da Síria desde 1970 (Gause III, 2011). Em março de 2011, o advento dos protestos contra o governo sírio estabeleceu o precedente para o início de um dos conflitos mais sangrentos da história mais recente da região (Azmeah, 2014).

Note-se que a abordagem normativa da UE relativamente à região MENA, no Pré "Primavera Árabe," foi fortemente prejudicada pelo apoio de vários Estados-Membros a regimes autoritários e pela sua coabitação com as normas Europeias, o que evidencia, por si só, um enorme contra-senso (Bouris, 2011 citado em Lantoine, 2013).²⁰ Foi também afetada por uma gestão fronteiriça virada para a securitização do espaço Schengen (Lantoine, 2013) contribuindo, posteriormente, para o difícil controlo da região.

¹⁹ O conceito de Primavera Árabe não é aceite por todos os autores uma vez que pressupõe a existência de um paralelismo com episódios históricos.

²⁰ Bouris, D. (2011) The limits of Normative Power Europe: Evaluating the Third Pillar of the Euro-Mediterranean Partnership. *Political Perspectives*, 5:2, pp. 80-106.

A abordagem normativa da UE nesta região continua a revelar fragilidades, oscilando essencialmente entre duas vertentes. Na primeira, a aplicação de uma lógica normativa – através da qual se viriam a criar as bases para melhorar as condições de vida das populações do Magrebe e do Levante – tem o propósito de reduzir os *push-factors*²¹ migratórios. Na segunda, o sustento de regimes autoritários – que, através da sua ação musculada conteriam a imigração ilegal – serviriam de “Estados tampão” face a movimentos migratórios indesejados (Lantoine, 2013).

Hoje poder-se-á verificar que o precipitado apoio dos Estados-Membros aos alegados princípios democráticos da “Primavera Árabe” contrasta com a sua relutância em abordar as causas e as consequências desta insurreição que viria a estabelecer-se como precedente para o início da guerra civil na Síria e, conseqüentemente, para o início da maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial (ECHO, 2016). O início da guerra civil no país coloca-se, portanto, como o principal fator para a tendência crescente do número de refugiados, surgindo a Síria como o principal país de origem destes migrantes com destino à UE. Em meados de 2015, a população de refugiados provenientes da Síria foi de 4,5 milhões – um número que contrasta com a população de refugiados registados em 2010, que se encontrava abaixo dos 20.000 (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015).

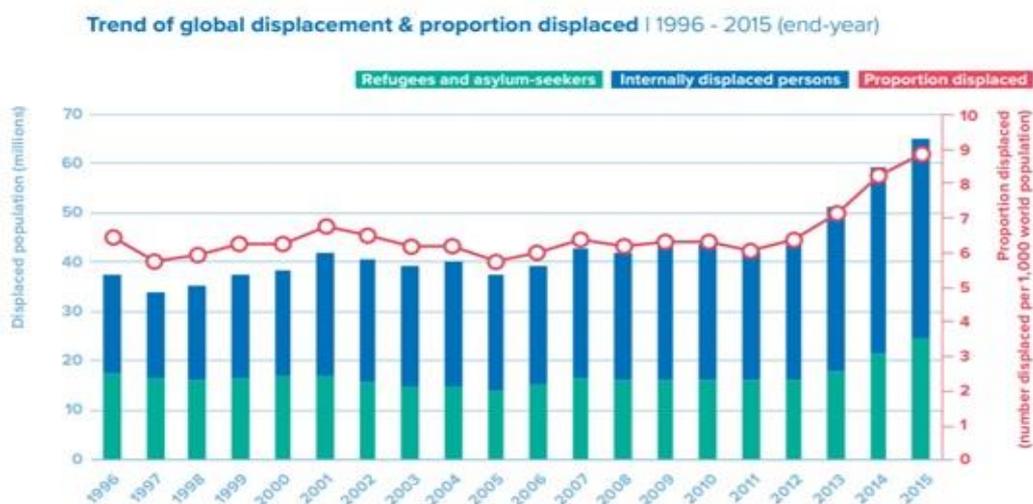


Gráfico 1

Estes números, observáveis no gráfico 1, registam um aumento de 10,4 milhões refugiados no final de 2011 para 10,5 milhões em 2012 e de 11,7 milhões em 2013 para 14,4 milhões até o final de 2014 (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015).

Em 2011, o ACNUR anunciou aquilo que viria a ser um número recorde de 42,5 milhões de pessoas deslocadas à força. Estes números viriam a aumentar de forma

²¹ Fatores que motivam um indivíduo a emigrar.

acentuada nos seguintes anos. Como já observamos, o irromper do número de migrantes teve início em 2011, ano esse marcado por um fluxo intenso de refugiados como consequência dos conflitos existentes na Síria, no Congo, no Mali e na fronteira entre o Sudão e o Sudão do Sul (UNHCR, 2013). Mais precisamente, a eclosão da guerra na Síria e os conflitos existentes na Costa do Marfim, Líbia, Somália, e Sudão forçaram a fuga de mais de 800.000 refugiados – um número nunca antes observado na década anterior. Até 2013, a tendência na origem demográfica dos migrantes manteve-se. Até o final de 2014, 59,5 milhões de pessoas foram vítimas de deslocação forçada devido a perseguições, conflitos, violência generalizada, ou a violações dos direitos humanos. Também observável no gráfico 2, o ano de 2015 registou o nível mais alto de vítimas de deslocação forçada desde a Segunda Guerra Mundial bem como um aumento dramático no número de refugiados, requerentes de proteção internacional, e pessoas deslocadas internamente em várias regiões do mundo.

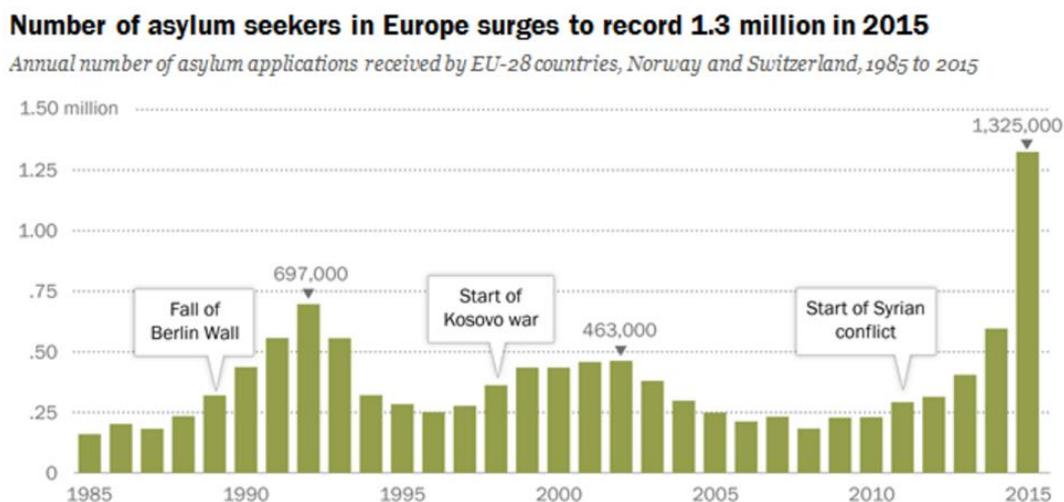


Gráfico 2

Nesse ano, mais de 12,4 milhões de pessoas foram forçadas a deixar as suas casas e a procurar proteção noutro lugar sendo que, desse número, cerca de 1,8 milhões procurou proteção internacional fora do seu país (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015). No final de 2014 existiam 19,5 milhões de refugiados em todo o mundo sendo que, em meados de 2015, 15 milhões estavam sob o mandato da UNHCR, sendo este o nível mais alto de refugiados registado em 20 anos (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015). Nos últimos três anos e meio a população mundial de refugiados aumentou em 4,7 milhões de pessoas, cerca de 45%, sendo que 62% dos refugiados em todo o mundo provêm da Síria, do Afeganistão, da Somália, do Sudão, e do Sudão do Sul (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015).

O conflito na Síria, que entrou no seu quinto ano em 2015, recebeu uma atenção significativa por parte dos meios de comunicação social europeus, devido ao fluxo intenso de vítimas de migração forçada com clara necessidade de proteção internacional. No entanto, nesse ano assistiu-se também ao fluxo de migrantes oriundos de países com novos conflitos (Burundi, Iraque, Líbia e Nigéria) e de países com conflitos não resolvidos (Afeganistão, República Centro Africano, Congo, Sudão do Sul, e Iémen). Como consequência, em 2015 registou-se mais 1,8 milhões de novos refugiados em comparação com os 1,2 milhões registados no ano anterior (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015).

Contrariamente à tendência de 2014, que colocava o Mediterrâneo Central (do norte de África para Itália e Malta) como principal rota para as vítimas de migração forçada com rumo à UE, em 2015 registou-se um aumento do fluxo ao longo da rota do Mediterrâneo Oriental (da República da Turquia à UE, através da Grécia, Bulgária e Chipre) – que acabou por se tornar na principal via de entrada destes migrantes (IOM, 2016). Os países vizinhos são também fortemente impactados pela guerra síria, sendo a Turquia o país que recebeu mais refugiados sírios (1,8 milhões), seguindo-se o Líbano (1,2 milhões), a Jordânia (628.800 mil), o Iraque (251.300), e o Egito (131.900) (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015). Fora da região imediata, a Alemanha hospedou 66.000 refugiados sírios em meados de 2015 (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015) acolhendo, em outubro desse mesmo ano, mais refugiados do que qualquer outro país europeu (Holmes & Castaneda, 2016). O surto de conflitos armados e a deterioração daqueles em curso no Afeganistão, Burundi, Congo, Mali, Somália, Sudão do Sul, e Ucrânia, i.a., têm contribuído largamente para a prevalência destas tendências (UNHCR, Mid-Year Trends 2015 report, 2015).

Em retrospectiva, e tendo em conta as estatísticas suprarreferidas, não se pode deixar de questionar se as políticas e ações levadas a cabo pelos dirigentes europeus face à crise migratória correspondem aos princípios normativos que configuram o seu aquis communautaire. De forma a compreender se existe uma abordagem paradoxal entre a retórica empregada nas declarações oficiais da UE e entre as políticas desenhadas e levadas a cabo na esfera da migração, iremos analisar se o elo entre as efetivas políticas de migração da UE e a noção de NPE de Ian Manners reside na forma como os Direitos Humanos são promovidos e praticados pela UE.

CAPÍTULO 3 - O NPE face às respostas da UE à crise migratória

3.1 - A conjuntura dos princípios normativos Europeus

A composição *sui generis* e fundamentalmente híbrida da UE – muitas vezes associada a tensões e inconsistências entre as suas promessas e o seu desempenho (Hill, 1994 e Miall, 1994 citados em Nicolaïdis e Howse, 2002)²² – é observável na sua política externa, marcada pela dispersão e inconsistência face a acordos institucionais e constrangido, dessa forma, a projeção externa do seu poder (Bretherton e Vogler, 2006: 59 citados em Mos, 2013).²³ Essa inconsistência é causada pela falta de coordenação entre as políticas externas dos Estados-Membros e pela incapacidade dos europeus em chegar a acordo sobre estratégias externas e falar a uma só voz (Nicolaïdis e Howse, 2002). Consideremos ainda Martijn Mos quando diz que os constrangimentos associados à estrutura híbrida da UE são especialmente ampliados em momentos em que tenta intensificar os seus esforços, enquanto poder normativo, na política externa. Uma conjuntura verificável no esforço europeu para lidar com a atual crise migratória.

O aparato em redor da resposta europeia à crise migratória denuncia, por si só, os desafios que a UE enfrenta enquanto “animal político único” (Piris, 2010: 337 citado em Metreveli, 2011)²⁴ cuja “diferença normativa” se distingue pela sua forma de governação supranacional e pelo seu forte compromisso com as normas internacionais (Metreveli, 2011). A crise migratória está a expor as fraquezas na arquitetura institucional da UE, evidenciando a inabilidade das instituições supranacionais em governar na esfera da proteção internacional e da migração (Novotný, 2015).

Conforme mencionado anteriormente, iremos analisar quatro estudos de caso, de modo a observar a projeção do NPE no contexto da crise migratória. Os casos de estudo a analisar nos subcapítulos subsequentes são os seguintes: as operações *Mare Nostrum* e *Triton*; a reintrodução de controlos nas fronteiras internas e a crise no espaço Schengen; o sistema de recolocação de refugiados; e o plano de ação conjunto UE-Turquia.

²² Hill, C. (1994) ‘The Capability–Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role’. In Bulmer, S. and Scott, A. (eds) e Miall, H. (ed.) (1994) *Redefining Europe: New Patterns of Conflict and Co-operation* (London: Pinter/RIIA).

²³ Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*, Abingdon: Routledge. 43 Piris, J.C. (ed.) (2010) *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

²⁴ Piris, J.C. (ed.) (2010) *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

3.2 - Do *Mare Nostrum* a *Triton*

A morte trágica de cerca de 366 vítimas de migração forçada ao largo da costa de Lampedusa (Itália) a 3 de outubro de 2013 viria a colocar-se como um dos momentos mais significativos que determinou o conflito paradoxal entre a disposição da UE em levar a cabo uma ação conjunta a nível securitário ou entre uma ação com um cariz humanitário, de prevenção e resgate.

Entre outras, a fatalidade suprarreferida tornou o Mediterrâneo, por excelência, num espaço para a ação e reflexão sobre políticas e práticas fronteiriças de natureza migratória. O lançamento da operação militar-humanitária *Mare Nostrum* pela Marinha e o Ministério da defesa italianos, a 18 de outubro de 2013, surge como indício da procura de estratégias preventivas com o objetivo de “aumentar o nível de segurança da vida humana e controlar os fluxos de migração.”²⁵ Diretamente confrontada com o drama moral deste fluxo migratório, Itália colocou em marcha esta operação, apresentada como um meio para servir fins tanto humanitários como de segurança, incorporando nas suas atividades tanto a vigilância como a busca e o salvamento (SAR) (ANSA, 2013 citado em Carrera e Hertog, 2015). Esta seria, de acordo com o Ministro da Defesa italiano, Mario Mauro, “uma iniciativa de todos os italianos cuja atuação vai além das iniciativas europeias existentes, como a Frontex” tornando-se *de facto* na última etapa da jornada da maioria das vítimas de migração forçada que rumam à UE.

Para além de estabelecer a missão "mar seguro" de forma autónoma, a operação italiana pressionava a criação de uma ação conjunta conduzida pela UE apelando a esta última para fornecer mais assistência, salientando que Lampedusa é a fronteira de todo o continente, e não apenas de Itália (ANSA, 2013). A iniciativa desafiou a ação conjunta europeia, indicando a intenção do governo italiano em incentivar a Europa a fazer mais, como nos indica o então Ministro da Defesa na seguinte declaração: “Queremos que a Europa entenda claramente que queremos ter uma voz na matéria, nós não nos queremos desligar e queremos estar mais envolvidos. Desta forma, seremos capazes de pedir à UE que faça o mesmo” (ANSA, 2013).

Contudo, esta declaração, ainda precoce, não previa a inação europeia em auxiliar financeira e activamente o *Mare Nostrum* ou mesmo em abster-se de implementar uma política de gerência do fluxo de vítimas de migração forçada no Mediterrâneo (Reuters, 2014), vindo, mais tarde, a amplificar o dilema moral da UE na esfera da migração.

²⁵ Disponível para consulta em: http://www.marina.difesa.it/conosciamoci/press-room/comunicati/Pagine/2013_170.aspx

Primeiramente, este dispositivo foi travado pelas críticas por razões financeiras: custou 117 milhões de euros ao Estado italiano (9 milhões por mês). Note-se que a área de actuação do *Mare Nostrum* se estendia para além das águas territoriais italianas, actuando em zonas internacionais e contíguas (Carrera & Hertog, 2015) – tornando este dispositivo bastante dispendioso. Financeiramente constrangida, em novembro de 2013, Itália solicitou o financiamento da UE através do FFE, no qual a CION concedeu apenas 1,8 milhões de euros que cobririam um mês de custos operacionais das actividades de vigilância (Carrera & Hertog, 2015).

Em segundo lugar, e para além dos custos financeiros que a circundavam, o futuro da operação *Mare Nostrum* foi objeto de muita discussão a nível nacional e europeu, havendo dirigentes a estabelecer um dos maiores argumentos contra a viabilização desta operação, considerando-a como um “serviço de táxi” (Dinmore e Segreti, 2014 citados em Carrera & Hertog, 2015),²⁶ colocando-se como um “factor de atracção”²⁷ para a imigração com destino à UE (Carrera & Hertog, 2015). Embora muitos Estados-Membros partilhassem a ideia da operação italiana como um incentivo de atracção para os migrantes, não podemos deixar de considerar que, embora possa existir algum fundamento nesta ideia,²⁸ permitir a morte destas vítimas de migração forçada, de forma a dissuadir a sua vinda e a sua entrada na UE não é, e nunca deve ser parte de uma política pública aceitável (Navasardyan, 2015).

Neste respeito, se considerarmos que o poder da UE reside nos padrões elevados de direitos humanos dos Estados-Membros e da sua capacidade em gerir diferenças duradouras dentro de um quadro normativo e institucional, refletindo um compromisso com a democracia e com o Estado de Direito (Nicolaidis & Howse, 2002), (Navasardyan, 2015), observamos uma incoerência na gestão desta situação no que diz respeito às suas práticas internas e aos objetivos externos proclamados (Nicolaidis & Howse, 2002). A coerência implicaria, pois, o ajustamento das ambições internas e das políticas externas da UE, demonstrando que ambas emanam a partir dos mesmos valores (Nicolaidis & Howse, 2002).

Na mesma linha de pensamento, consideremos o que dizem Alston e Weiler, ao enfatizar as armadilhas das políticas na esfera direitos humanos da UE: “At the end of the day, the Union can only achieve the leadership role to which it aspires through the example it

²⁶ G. Dinmore and G. Segreti (2014), “Italy’s right calls for end to navy’s rescue of African migrants”, Financial Times, 22 April.

²⁷ Em outubro de 2014 a Grã-Bretanha indicou que não apoiaria quaisquer futuras operações de SAR no Mediterrâneo uma vez que constitui um factor de incentivo aos migrantes. Ver: The Guardian (2014), “UK axes support for Mediterranean migrant rescue operation”, 27 Outubro.

²⁸ Esta ideia não se veio a testemunhar. Antes pelo contrário, desde o fim da operação italiana e do início do Frontex o número de mortes aumentou (Euronews, 2015).

sets to its partners and other States. Leading by example should become the leitmotif of a new EU human rights policy. Our analysis thus makes no fundamental distinction between the internal and external dimensions of the Union's human rights policy. To use a metaphor, it is clear that both must be cut from a single cloth" (Alston e Weiler, 2000 citados em Nicolaidis & Howse, 2002).²⁹

Tendo em conta a sugestão dos autores supracitados, liderar pelo exemplo não tem sido uma prática da UE. A sua inação no Mediterrâneo levou o Ministro do Interior italiano, Angelino Alfano, a ameaçar deixar que os migrantes, intercetados por Itália em alto mar, atravessassem as suas fronteiras em direção a outros Estados-Membros, caso Itália não recebesse mais apoio e solidariedade dos seus parceiros europeus e caso a UE não assumisse o comando de uma operação no Mediterrâneo de forma a gerir o fluxo de vítimas de migração forçada nessa zona (Trauner, 2016). Uma declaração que demonstra a fragilidade dos princípios normativos subjacentes no NPE como a democratização, o respeito pelos direitos humanos, e a boa governação, e que os converte em palavras vazias que contribuem para perda da credibilidade da UE (Bouris, 2011, p. 100).

Embora a Marinha italiana tenha registado mais de 150.810 resgates durante a vigência da operação *Mare Nostrum*, esta conheceu o seu fim no final de outubro de 2014, vindo a dar lugar à operação conjunta europeia *Triton*, lançada no dia 1 de novembro desse mesmo ano (Carrera & Hertog, 2015) pela Agência Europeia Frontex. No "documento conceitual" (Carrera & Hertog, 2015, p. 8) que estabelecia o seu lançamento, a agência definiu como objectivo "controlar a migração irregular que flui para o território da UE e combater o crime transfronteiriço" através da vigilância das fronteiras (Frontex, 2014). Para além da operação *Triton* actuar numa área operacional mais limitada do que a *Mare Nostrum*, não se deslocando para além das 30 milhas náuticas da costa italiana (Nielsen, 2014 citado em Carrera & Hertog, 2015),³⁰ o custo operacional mensal da operação corresponde a 2,9 milhões de euros (Frontex, 2014), contrastando com os custos mensais da operação que a antecederá.

Apesar de a operação *Triton* operar numa área de atuação menor e ter um financiamento menor, não deixa de ser um reconhecimento, por parte da UE, de que o controlo das suas fronteiras não deve ser considerado como o problema de apenas um país. Contudo, é de notar a ausência da implementação de uma "grande ideia" (Navasardyan, 2015), sobretudo quando observamos a seguinte declaração da Frontex: "While saving lives

²⁹ Alston, P. and Weiler, J.H.H. (2000) *The European Union and Human Rights* (Florence: European University Institute).

³⁰ N. Nielsen (2014), "Frontex mission to extend just beyond Italian waters", EU observer, Brussels, 7 October.

is an absolute priority in in all maritime operations coordinated by Frontex, the focus of Joint Operation Triton will be primarily border management” (Frontex, 2014).

No que diz respeito à ação normativa da UE, poder-se-á considerar Tocci (2008 citado em Freitas, 2012)³¹ quando refere que, as normas que definem o comportamento de um ator internacional como a UE não se podem limitar a simples receitas para a ação, carregando um sentido de obrigação à sua implementação e sendo, simultaneamente, portadoras de um imperativo moral que as desassocie da mera lógica de poder. Neste sentido, considerando o seu compromisso como ator normativo, a UE imiscuiu-se de implementar uma política no Mediterrâneo passível de conciliar os seus objetivos normativos (que assentam na promoção da paz, democracia, direitos humanos, Estado de direito, direito internacional, e desenvolvimento sustentável), com os seus objetivos estratégicos (proteção dos interesses comerciais, gestão da migração ou segurança energética) (Tocci, 2008). Esta tensão entre os interesses internos é, porventura, um dos três condicionalismos (interesses internos; capacidade interna; ambiente externo), indicados por Tocci, que explicam as várias opções tomadas pelos atores internacionais, mediante circunstâncias idênticas, em prosseguirem uma política externa de tipo normativo ou não normativo (Tocci, 2008³² citado em Freitas, 2012).

Ainda antes de analisar o foco desproporcional da UE relativamente a políticas destinadas a reduzir a perda de vidas no mar e a políticas destinadas a limitar o acesso ao seu território, é importante considerar as declarações da então Comissária para os Assuntos Internos na CION, Cecilia Malmström, em Outubro de 2014: “With its Mare Nostrum operation, Italy has done a formidable job in assisting thousands upon thousands of refugees who have risked their lives by trying to cross the Mediterranean in rickety vessels. It is clear that the Triton operation cannot and will not replace Mare Nostrum. The future of Mare Nostrum remains in any case an Italian decision. Triton will not affect the responsibilities of Member States in controlling their part of the EU's external borders, and their obligations to the search and rescue of people in need. I am confident that Italy will continue to fulfil its European and international obligations and the European Commission stands ready to continue providing European assistance to such initiatives” (Malmström, 2014).

³¹ Tocci, Nathalie. 2008. Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners”: In *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, ed. Nathalie Tocci, 1-23. Bruxelas: CEPS Paperbacks. <http://www.ceps.eu/node/1490> (08/09/2009)

³² Tocci, Nathalie. 2008. Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners”: In *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, ed. Nathalie Tocci, 1-23. Bruxelas: CEPS Paperbacks. <http://www.ceps.eu/node/1490> (08/09/2009)

Apesar do reconhecimento da operação italiana como um sucesso, não se pode deixar de notar a existência de uma tentativa de responsabilização, por parte de Malmström, ao governo italiano em prosseguir, ou não, com a operação de resgate *Mare Nostrum* – uma vontade que transcenderia a capacidade financeira italiana em financiar a operação, apesar da vontade apresentada por Mario Mauro ao referir, no lançamento da operação, que "o problema não é quanto custa. É necessário fazê-lo de forma a enfrentar a situação de emergência humanitária em curso" (ANSA, 2013).

Certo é que, e apesar da declaração suprarreferida ser indicativa da disposição italiana em prevenir as mortes das vítimas de migração forçada, a continuidade do *Mare Nostrum* não dependeu apenas da vontade do governo italiano em evitar transformar o mediterrâneo num "mar dos mortos,"³³ mas também da sua capacidade ativa e financeira para manter esta operação de resgate. Tendo em conta a contribuição da CION de 1,8 milhões de euros direcionados, por sua vez, para os custos operacionais das actividades de vigilância (Carrera & Hertog, 2015), seria de prever a difícil manutenção do *Mare Nostrum* por um país cuja situação financeira tem sido agravada pela crise da dívida pública europeia. Tendo o seu fim colocado em risco milhares de vítimas de migração forçada que tentam chegar à Europa (The Guardian, 2014), a posterior criação de uma operação de cariz exclusivamente securitário e intrinsecamente ligado a políticas que limitam o acesso ao território europeu, em detrimento a uma operação militar-humanitária (Martin M. , 2014) revela-nos uma falta de credibilidade entre os valores promovidos e as medidas praticadas por Bruxelas em matéria de migração e proteção internacional (Lantoine, 2013).

Os princípios normativos pelos quais a UE se orienta poderão, portanto, encontrar um obstáculo na conduta de Bruxelas e nas suas abordagens institucionais ao evidenciar uma identidade construída segundo a lógica da representação *vis-à-vis* ao "outro," por sua vez representado como uma "ameaça existencial" (paradigma de securitização) ou como "inferior" (paradigma do orientalismo) (Diez, 2005, p. 628 citado em Scheipers & Sicurelli, 2007)³⁴ – por sua vez visível na implementação de uma operação com objetivos estritamente securitários e preventivos. Para além disso, a perceção redutora, de alguns membros da comunidade, da operação militar-humanitária italiana *Mare Nostrum* como um "serviço de táxi," revela a incoerência do NPE de Bruxelas, tanto na esfera dos Direitos Humanos, como na esfera do Princípio da Solidariedade perante um Estado-Membro

³³ Expressão utilizada pelo então Primeiro-ministro italiano, Enrico Letta, ao anunciar o lançamento da operação *Mare Nostrum*, em outubro de 2013. Nas palavras do ex Primeiro-ministro: "For us it's intolerable that the Mediterranean is a sea of the dead".

³⁴ Diez, T. (2005) 'Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe"'. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3, pp. 615–36.

fustigado pelo “burden” dos fluxos migratórios (Lantoine, 2013). Nesta mesma linha e considerando o retrato de Sampson na obra, *The New Europeans*, se o lançamento da Operação *Triton* pela UE revelou algo, foi que “a dádiva da UE para o mundo é menos a sua tradição humanitária do que a sua criatividade política” (Sampson’s, 1968 citado em Nicolaidis & Howse, 2002).³⁵

3.3 - A Europa Fortaleza: a reintrodução de controlos nas fronteiras internas e a crise no espaço Schengen

A adoção crescente do conceito “Europa fortaleza” empregue por Carr ao manifestar uma aversão pelo elaborado e extraordinário complexo sistema fronteiriço europeu – ora de exclusão e controlo, ora cruel, repressivo, caótico, e disfuncional (2015) – tem ganho eco, sobretudo para descrever uma Europa cuja resposta ao perigo resvala para uma atitude defensiva (Moreira, 2015) e, muitas vezes, contrária às suas racionalizações e objetivos (Carr M. , 2015).

A crise migratória materializou-se nos movimentos maciços nas fronteiras externas da UE, mas também nos movimentos secundários e significativos a decorrer no interior do espaço Schengen. Essencialmente, a recusa das vítimas de migração forçada em requerer proteção internacional no país de chegada, em concordância com as leis de Dublin e a falta de condições dos Estados-Membros no registo dos migrantes que entram nos seus países, levou a que muitos Membros seguissem a sua própria agenda de controlo destes fluxos, nomeadamente a reintrodução temporária dos controlos internos (Comissão Europeia, 2015). Desde meados de setembro de 2015, diversos Estados-Membros reintroduziram controlos temporários nas suas fronteiras de forma a conter a chegada de requerentes de proteção internacional ao seu território (Ghimis, et al., 2016).

Estes controlos estão resguardados pelo artigo 25º e 23º do Código das Fronteiras Schengen (CFS) (2006) que preveem que “em caso de ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna, um Estado-Membro pode excecionalmente reintroduzir o controlo nas suas fronteiras internas durante um período limitado não superior a 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave se a duração desta exceder o período de 30 dias (...)” (Artigo 23º); e que “sempre que, por razões de ordem pública ou segurança interna de um Estado-Membro, for necessária ação urgente, o Estado-Membro em causa pode

³⁵ A. Sampson (1986), “New Europeans”, Hodder & Stoughton Ltd; 1968 First Edition edition, (Nov. 1968)

reintroduzir, a título excepcional e de forma imediata, o controlo nas fronteiras internas” (Artigo 25º).

No Oitavo Relatório Bienal sobre o Funcionamento do Espaço Schengen,³⁶ a CION reconhece que: “The installation of fences for the purposes of border control is not as such contrary to EU law. However, the applied measures must be proportionate and must comply with the respect of fundamental rights and the rights resulting from the EU asylum acquis, in particular the non-refoulement principle. The Commission continues to monitor that the installation of the fence does not impede on these rights, in particular on the right to have effective access to the asylum procedure at the border crossing points” (2015).

Sob a jurisdição dos artigos 23º e 25º do Código das Fronteiras Schengen (2006), a CION não deixa de afirmar que a reintrodução dos controlos internos são uma prerrogativa do Estado-Membro cuja obrigação é a de avaliar a extensão da ameaça, bem como a proporcionalidade das medidas a tomar em relação a essa ameaça (Comissão Europeia, 2015). Contudo, a posição legal e oficial da UE de responsabilizar os Estados-Membros e de os fazer adotar medidas próprias para fazer frente a eventuais ameaças serviu de legitimação no que respeita à decisão dos países europeus em aumentar o controlo das fronteiras internas através da construção de cercas.

Primeiramente, os Estados-Membros recorrem ao artigo 25º do CFS para justificar a necessidade de uma ação imediata, possibilitando a introdução dos controlos por um período máximo de dois meses (Ghimis, *et al.*, 2016), servindo-se, de seguida, dos artigos 23º e 24º para conseguirem prolongar a manutenção dos controlos (CE, 2006). O período total destes controlos temporários não pode exceder os seis meses, obrigando vários Estados-Membros a confrontar-se, no primeiro semestre de 2016, com este limite temporal (por exemplo, a Alemanha não podia manter um controlo interno para além 13 de maio de 2016 e a Áustria para além de 16 do mesmo mês) (Ghimis, *et al.*, 2016). Neste contexto, os líderes europeus têm-se esforçado para encontrar justificações legais para manter os controlos nas fronteiras para além deste limite servindo-se dos artigos 26º e 29º do CFS.

Vendo-se a terminar o período total do controlo interno, a Alemanha, juntamente com mais quatro signatários do espaço Schengen, notificou a CION da sua intenção em manter os controlos internos, em especial na fronteira terrestre germano-austríaca – uma decisão motivada pela ameaça para a segurança interna e ordem pública que o fluxo maciço de vítimas de migração forçada representa. Em resposta, a CION deferiu este pedido, reconhecendo que as reintroduções dos controlos nas fronteiras internas podem servir como uma resposta adequada a uma ameaça identificada para a segurança interna e a ordem

³⁶ Disponível para consulta em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-675-EN-F1-1.PDF>

pública, em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen (Comissão Europeia, 2016).

3.3.1 - O paradigma de securitização como fonte de uma crise de legitimidade normativa

Entre a legitimação jurídica dos controlos fronteiriços internos que, por sua vez ameaçam a vitalidade do espaço Schengen que os próprios líderes europeus estão preocupados em “salvar,”³⁷ não podemos deixar de notar uma incoerência entre objetivos estratégicos de securitização em detrimento de objetivos normativos prejudicando, conseqüentemente, a percepção do NPE (Mos, 2013). A incoerência supracitada reporta, porventura, ao primeiro problema, apontado por Diez, do poder normativo no que diz respeito à questão de saber se a UE defende normas para seu próprio benefício ou porque são do interesse dos seus Estados-Membros (2013, p. 201).

Tendo em conta a análise empírica feita neste subcapítulo, verificamos que a deferência, feita pela CION, à intenção dos Estados-Membros de construir e prolongar controlos internos como forma de estancar o fluxo migratório, prejudica significativamente o argumento do poder normativo, na medida que a sua ideia central é que as potências normativas prosseguem normas, mesmo que não sejam do seu interesse (Diez, 2013). Tendo em conta que a base normativa da UE assenta, de acordo com Manners, em cinco normas “centrais” que constituem o seu *acquis communautaire* – paz, liberdade, democracia, Estado de Direito, respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais – podemos notar que, a maior evidência empírica contra a noção da UE como um poder normativo assenta nas suas várias inconsistências comportamentais (Diez 2005 citado em Diez, 2013).³⁸ Para além disso, diz-nos Diez, não nos podemos esquecer de que a base das normas da UE, de acordo com Manners (2002), faz parte de princípios previstos nos Tratados “que são eles mesmos o resultado, e efetivamente o sujeito continuado, de lutas hegemónicas dentro da UE” (Diez, 2013, p. 202).

Para além de violarem temporariamente o direito de livre circulação dentro do espaço europeu, os Estados-Membros optaram por utilizar medidas securitárias de contenção sem considerar as repercussões humanitárias destas medidas. Note-se que, ao

³⁷ Expressão proferida pelo presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk na cimeira euro-africana sobre migrações em Valletta, Malta. Disponível para consulta em: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

³⁸ Diez T (2005) Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'. Millennium: Journal of International Studies 33 (3): 613-636.

mesmo tempo que os líderes europeus procuram soluções para o funcionamento do sistema Schengen estão, em simultâneo, a legitimar escolhas que, por si só, colocam em risco o funcionamento deste espaço – enquanto validam a introdução de controlos fronteiriços internos (razão pela qual Schengen está em risco) redigem documentos³⁹ com o objetivo de devolver à normalidade este espaço de circulação. Ao legitimar iniciativas que colidem, diretamente, com as normas estabelecidas no seu *acquis communautaire* – como autorizar a manutenção dos controlos internos como forma de conter o fluxo migratório comprometendo o espaço Schengen e, ao mesmo tempo, implementar medidas compensativas com o objetivo de restabelecer este espaço – a UE revela a incapacidade de chegar a acordo sobre estratégias externas e a falar a uma só voz, bem como uma falta de coordenação entre as políticas externas dos Estados-Membros (Nicolaidis & Howse, 2002).

A resposta da UE em utilizar a securitização como objetivo estratégico de forma a restringir a configuração dos fluxos, nem sempre corresponde aos princípios e valores democráticos estabelecidos no direito internacional e que definem a essência da própria União. A implementação destes controlos e a construção de vedações como resposta à torrente de vítimas de migração forçada coloca-se como uma decisão moralmente questionável. Afinal, será que a legalidade destas vedações pressupõe a sua moralidade?

A este respeito podemos considerar que a forma pela qual algumas normas foram incorporadas na política externa pressupõe um racionalismo baseado na noção de segurança (Youngs, 2004). Legitimar a entrada de vítimas de migração forçada na Europa como um desafio securitário representa, por si só, um desafio significativo para o poder normativo europeu, na medida em que a UE se constitui e projeta como uma entidade democrática fundada nos valores do respeito pela dignidade humana.

As políticas tomadas na esfera da crise migratória vêm mais uma vez acentuar a dispersão dos acordos institucionais da União no que diz respeito à coerência, congruência e consistência entre o seu papel como ator normativo e as suas práticas associadas (Bretherton & Vogler 2006: 59 citados em Mos, 2013)⁴⁰.

Para além das flutuações que derivam da governança híbrida europeia e do esforço em fazer respeitar a soberania e a vontade dos Estados-Membros em implementar controlos fronteiriços, podemos ainda observar algumas incoerências no discurso dos líderes

³⁹ Veja-se o exemplo do “Roadmap back to Schengen”, um roteiro redigido pela CE, em março de 2016, que apresenta os passos concretos necessários para restaurar o normal funcionamento de Schengen. Dois meses depois da criação deste roteiro, a CION aprovou o pedido de cinco Estados-Membros de prolongar os controlos nas fronteiras internas. Mais informações em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/schengen_proposal_en.pdf

⁴⁰ Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*, Abingdon: Routledge.

européus que, por um lado, legitimam legalmente estas construções como, por outro, as condenam.

Ao analisar a declaração da porta-voz da CION para a Justiça e Assuntos Internos, Natasha Bertaud, sobre a construção de muros como uma ferramenta de gestão de fronteiras, observamos uma nítida inquietação – ausente no Oitavo Relatório Bienal sobre o Funcionamento do Espaço Schengen (Comissão Europeia, 2015) – que prima por fundamentar a legitimação destas medidas de acordo com a jurisdição europeia: “The commission does not promote the use of fences and encourages Member States to use alternative measures. (...) We have only recently taken down walls in Europe. We should not be putting them up” (The Wall Street Journal, 2015).

Ainda na mesma linha está a declaração feita pelo Presidente da CION, Jean-Claude Juncker, que denota um tom de desaprovação relativamente às consequências das medidas tomadas pelos Estados-Membros e legitimadas pela instituição que o próprio Juncker representa: “Schengen is one of the biggest achievements of the European integration process. Without Schengen, without free movements of workers, without freedom of European citizens to travel the euro makes no sense.”⁴¹

Mais veemente foi o ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Laurent Fabius, ao condenar a vedação erguida na Hungria, declarando que a “Hungria é parte da Europa. A Europa tem valores e esses valores não são respeitados ao colocar vedações” e ainda que a Europa possa ser criticada por não apresentar soluções de forma rápida, adiantando que “temos soluções no papel. O que precisamos de fazer é colocá-las em marcha e fazê-lo rapidamente.”

Apesar das declarações feitas por alguns líderes europeus sobre o perigo que representam as vedações construídas por vários Estados-Membros, as instituições europeias não têm adotado políticas que contribuam para a projeção do poder normativo europeu – antes pelo contrário. Olhemos para artigo 77º do TFUE (Capítulo 2), dedicado às políticas relativas aos controlos nas fronteiras, à proteção internacional, e à imigração quando diz que: “A União desenvolve uma política que visa: (a) Assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas; b) Assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas; c) Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas” (União Europeia, 2010).

⁴¹ Discurso de ano novo do Presidente da CION, Jean-Claude Juncker, disponível para consulta em: <https://www.youtube.com/watch?v=PdQCsu2IHAY>

O aspeto que mais se distingue, na cláusula suprarreferida, reside na expressão “independentemente da sua nacionalidade” deixando claro que a ausência de controlos internos beneficia cidadãos de países terceiros (Azoulai *et al.*, 2014).

A segunda parte do artigo 77º do TFUE permite ao Parlamento Europeu e ao Conselho adotar as medidas consideradas necessárias para esse efeito (criação da SECA). Uma delas diz respeito à “introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas; e) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas” (União Europeia, 2010).

O artigo 78º do TFUE diz-nos ainda que a União deve desenvolver “uma política comum em matéria de proteção internacional, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes” (União Europeia, 2010).

Contudo, não podemos deixar de notar que a conceção deste afluxo como uma ameaça securitária parece justificar ações que violam ininterruptamente os princípios enunciados nestes Tratados, nomeadamente quando observamos o ponto 3 do Artigo 78º do TFUE: “No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da CION, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros” (2010).

Ao reforçar as leis e práticas securitárias dentro da zona de livre circulação, a UE institucionaliza a imigração como uma das principais ameaças à manutenção do “espaço de liberdade, segurança e justiça” determinado pelo Tratado de Lisboa, não se escusando também de promover a imagem do migrante como uma ameaça ao evocar a adoção de medidas excecionais (Velasco, 2014). Finalmente, ao considerar o que foi dito anteriormente poder-se-á notar que a representação deste afluxo migratório como uma ameaça justifica que a União autorize a adoção de “medidas provisórias que beneficiem o Estado-Membro,” mesmo que essas medidas⁴² coloquem em causa os valores fundadores da UE e, porventura, o seu papel como ator normativo.

⁴² Estas medidas dizem respeito, por exemplo, à legislação aprovada pelo governo dinamarquês que prevê a apreensão de bens dos refugiados, destinados a pagar as despesas que o Estado tem com estes últimos. O mesmo foi feito por outros países, como a Alemanha. Informação disponível para consulta em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/migrant-legislation/>

É nesta medida que a maioria dos observadores da UE como ator global continuam a sublinhar a diferença entre as suas promessas e o seu desempenho (expectativa vs. capacidade) como fonte de uma potencial crise de legitimidade interna (Hill, 1994; Miall, 1994 citados em Nicolaïdis & Howse, 2002).⁴³ A crise migratória europeia tem sido, portanto, denunciadora dessa diferença, agindo como agente catalisador de uma crise de legitimidade interna e considerada por dirigentes políticos, como a Chanceler Alemã Angela Merkel, como uma questão que levanta mais desafios para a Europa do que a crise económica internacional e a estabilidade do euro.⁴⁴

3.4 - Recolocação: sob o peso logístico e político da crise migratória

A implementação da Agenda Europeia da Migração pela CION, a 13 de maio de 2015, traduziu, em parte, as orientações políticas do Presidente Juncker em gerir os fluxos migratórios através de uma abordagem compreensiva e partilhada, primando pelo seu cariz inclusivo, até então ausente. Antevendo um sistema mais justo e solidário, a Agenda avança, por sua vez, com ações concretas e com medidas suplementares imediatas, nomeadamente um esquema temporário de recolocação⁴⁵ nos diversos Estados-Membros, de 160.000 refugiados em evidente necessidade de proteção internacional, a partir dos países mais afetados da orla do Mediterrâneo, até setembro de 2017 (EC, 2015).

O esquema de recolocação temporário, concebido para casos de emergência excecionais, foi um dos instrumentos jurídicos e políticos que mais controvérsia gerou (Carrera & Guild, 2015 citados em Carrera & Guild, 2015).⁴⁶ Por um lado, este esquema colocou em evidência a vontade da UE em fazer avançar a agenda para as migrações, e por outro, a relutância de muitos Estados-Membros – sobretudo do Grupo de Visegrád (Ghimis,

⁴³ Hill, C. (1994) 'The Capability–Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role'. In Bulmer, S. and Scott, A. (eds); Miall, H. (ed.) (1994) *Redefining Europe: New Patterns of Conflict and Co-operation* (London: Pinter/RIIA).

⁴⁴ Disponível para consulta em: <http://www.ibtimes.co.uk/germany-angela-merkel-stresses-migrant-issue-bigger-challenge-eu-greek-debt-crisis-1515718>

⁴⁵ No âmbito da criação da Agenda Europeia da Migração, no dia 27 de Maio de 2015 a CION lança o primeiro pacote de propostas no qual propõe a recolocação de 40.000 pessoas; já no dia 9 de Setembro do mesmo ano, é lançado o segundo pacote de propostas, nos quais a CION se propõe recolocar, de emergência, mais 120.000 pessoas. Disponível para consulta em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm e http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm.

⁴⁶ Guild, E. and S. Carrera (2015), "Can the New EU Refugee Relocation System Work? Perils in the Dublin Logic and Flawed Reception Conditions in the EU", CEPS Policy Brief, CEPS, Brussels.

et al., 2016) – em contribuir com meios, vontade política, e solidariedade para aqueles que, em desespero, procuram refúgio na Europa (Matos, 2015).

Servindo-se de um novo modelo chave de repartição de refugiados por Estados-Membros, calculado com base em critérios⁴⁷ quantificáveis como o PIB, a população, o número médio de pedidos de proteção internacional e a taxa de desemprego, este sistema de transferência constitui-se como uma "derrogação temporária" do atual sistema de Dublin (Artigo 13 (1), do Regulamento (UE) n.º 604 / 2013,16), trabalhando ainda ao abrigo dos seus princípios guiadores (Carrera & Guild, 2015). Apesar deste esquema de recolocação, que prevê um sistema mais justo e solidário – ativado automaticamente quando um país enfrenta um número desproporcionado de pedidos de proteção internacional – ter sido aprovado, não foi bem-recebido pela maioria dos Estados-Membros da Europa Central, que rejeitaram a distribuição de quotas proposta pela UE (Carrera & Guild, 2015).

Corolário de uma instituição com uma natureza diversa, os interesses nacionais têm dificultado a criação de uma resposta europeia comum para o fluxo de migrantes, nomeadamente pela crescente preocupação destes países com questões securitárias – preocupações essas alimentadas pela perceção do migrante como uma ameaça. O clima político da UE, cada vez mais polarizado, coloca-se como uma das razões que leva a que as respostas políticas de cariz securitário se sobreponham a respostas políticas de cariz humanitário (Park, 2015). A esse respeito, os Estados que se colocam contra o sistema de recolocação, proposto e aprovado pela CION, contribuíram para o fracasso do objetivo proposto pela CION de recolocar 160 mil refugiados até 2017.

3.4.1 - O paradoxo da ação normativa: entre o reforço e o enfraquecimento da soberania

Assim como a Hungria, a maioria dos países do grupo de Visegrád fazem parte dos Estados-Membros manifestamente mais críticos da política de recolocação, recusando-se perentoriamente a transferir migrantes em clara necessidade de proteção internacional para os seus territórios. A eles juntam-se países como a Áustria, a Croácia, e a Eslovénia que, até então, não contabilizam qualquer transferência ao abrigo do mecanismo de recolocação de emergência (Ghimis, *et al.*, 2016).

⁴⁷ Disponível para consulta em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_pt.pdf

No terceiro relatório⁴⁸ feito pela CION sobre o progresso do esquema de relocação de emergência, no qual foram avaliadas as medidas tomadas até maio de 2016, neste domínio, a CION assumiu que: “Overall, progress remains unsatisfactory since the Commission's second report, despite signs of increased preparation for future action: few relocations have taken place since mid-April, though the pipeline of future relocations has been strengthened (...) Relocation efforts were again made by only a few Member States and associated Schengen States” (2016).

O claro insucesso do sistema de recolocação tem sido relacionado, pela CION, com a recusa de muitos Estados-Membros em recolocar os refugiados nos seus territórios. Afinal, como se observa no quarto e último relatório lançado pela CION a 15 de junho, em termos quantitativos, dos 160.000 refugiados que deveriam ser recolocados até setembro de 2017 (EC, 2015), apenas 780 foram relocados até 14 de junho de 2016.

Considerando que vários Estados-Membros se recusaram perentoriamente a participar no mecanismo de quotas, no dia 4 de maio de 2016 a CION reforçou o que havia já estabelecido na “Cláusula de salvaguarda,” anunciando novas propostas de reforma do SECA, nas quais se determina a obrigatoriedade destes Estados em fazer uma contribuição solidária de €250.000⁴⁹ por cada migrante que não integrem no seu país e que tenha que ser recolocado noutro Estado-Membro (European Commission, 2016): “A Member State will also have the option to temporarily not take part in the reallocation. In that case, it would have to make a solidarity contribution of €250,000 for each applicant for whom it would otherwise have been responsible under the fairness mechanism, to the Member State that is reallocated the person instead” (2016).

O mecanismo de recolocação surge, dessa forma, como uma mudança de direção na política da migração europeia, tanto na esfera de responsabilização dos Estados-Membros no processo de resposta ao fluxo, como também na esfera dos direitos e interesses dos migrantes. Contudo, a penalização imposta pela CION e designada como um contributo solidário, não foi bem-recebida por vários Estados-Membros levando mesmo a líderes políticos como Viktor Orban a acusar a UE de chantagem e abuso de poder.⁵⁰

Embora se possa compreender a intenção da CION de reformar o SECA e de o conferir com novos elementos que contribuam para um sistema mais justo e solidário, não se pode deixar de notar que as políticas de cariz securitário e de exclusão desenvolvidas pela UE, até então, acabaram por provocar uma resistência dos Estados-Membros e, de

⁴⁸ Disponível para consulta em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1763_en.htm

⁴⁹ Disponível para consulta em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm

⁵⁰ Disponível para consulta em: <http://www.euronews.com/2016/02/24/hungary-to-hold-referendum-on-eu-migrant-quotas/>

forma geral, um recrudescimento da securitização da imigração também a nível nacional (Velasco, 2014) – justificação para uma eventual recusa de participação nas iniciativas mais recentes e solidárias da UE.

Para além disso, não se pode deixar de evidenciar o seguinte: se, por um lado, a UE considera que a reintrodução dos controlos internos, como já vimos anteriormente, é uma prerrogativa de um Estado-Membro soberano, porque é que penaliza, por outro lado, um Estado-Membro soberano que se recuse a participar no mecanismo de recolocação? Note-se que, por um lado, a UE reforça a noção de soberania ao dizer que a reinstalação de controlos internos faz parte dos direitos dos Estados-Membros soberanos sendo que, por outro, retira e diminui o estatuto soberano dos Estados-Membros que se recusam a participar no mecanismo de recolocação, penalizando-os com uma multa com base numa premissa solidária.

É importante considerar as três variáveis fundamentais a considerar quando se procura definir o que é um ator normativo: o que o ator quer (objetivos da política externa); como é que o ator age (meios) e o que o ator alcança (impacto) (Tocci, 2008⁵¹, pg.302 citado em Freitas, 2012). Neste sentido, a política da UE, na esfera da migração, desenvolveu-se, em grande medida, por meio de práticas que reforçam uma externalização da ameaça, nomeadamente no impedimento da entrada dos migrantes através do controlo nas fronteiras internas dos Estados-Membros. Considerando a tríade (princípios, ações, e o seu respetivo impacto), proposta por Manners – a considerar quando se tenta compreender o papel da UE como ator normativo – observamos que, na esfera da crise migratória, as respostas políticas europeias se situam numa espécie de limbo, ora entre um imperativo moral de agir de forma coadunável com a sua natureza histórica e com os princípios consagrados nos seus tratados, ora com a institucionalização do paradigma de securitização como medida de proteção perante uma ameaça.

Privilegiando a implementação de medidas securitárias para a manutenção da crise migratória e alternando entre políticas de exclusão e entre políticas compensatórias, poder-se-á concluir que, nesta matéria, o "poder normativo pode ser visto mais como um tipo ideal do que como uma descrição do que a UE verdadeiramente é" (Forsberg, 2011: 1192).

⁵¹ Tocci, Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners , 2008

3.5 - Plano de ação conjunto turco-europeu

A posição geográfica da Turquia e a tentativa de conter o fluxo migratório com rumo à Europa materializou-se numa cooperação reforçada dos Estados-Membros com o país euro-asiático com o objetivo de responder, mais eficazmente, aos desafios migratórios a longo prazo (Concelho Europeu, 2015). A reunião informal dos Chefes de Estado de 23 de setembro de 2015 deu início a um debate aprofundado sobre uma ação conjunta com a Turquia, mas foram as conclusões do Conselho Europeu de 15 e 16 de outubro de 2015 que confirmaram que este seria o caminho a seguir (Farcy, 2015). Na sequência da reunião extraordinária do Conselho Europeu com a Turquia, a 29 de novembro, o plano de ação conjunto foi finalmente ativado, tendo sido finalizado a 18 de março do ano seguinte (Concelho Europeu, 2016).

Este plano representa uma mudança substancial, no que diz respeito às políticas de proteção internacionais europeias, e simbólica, no que diz respeito à projeção do poder normativo quando observado à luz do projeto europeu. Avança com uma série de medidas a serem implementados por diversos atores como a Grécia, a UE, e agências como a Frontex e a EASO e consiste, essencialmente, em três elementos chave:⁵²

1. Retorno de todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia respeitando o princípio da não repulsão;
2. Sistema de reinstalação ou “one-for-one”.
 - a.) “Por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na UE, tendo em conta os critérios de vulnerabilidade das Nações Unidas.”
3. Sistema de prevenção para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração ilegal da Turquia para a UE.

Como contrapartida, a UE atribuirá 6 mil milhões de euros direcionados ao “Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia” e a outros projetos associados, comprometendo-se, por fim, a liberalizar o regime de vistos para turcos e a reativar as negociações do processo de adesão turca à UE (Concelho Europeu, 2016).

⁵² Referência do Concelho Europeu (2016), [Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016](#)

3.5.1 - Considerações Legais

De acordo com o Conselho Europeu, o procedimento de devolução dos migrantes irregulares à Turquia entra em plena conformidade com o direito da UE e o direito internacional (Conselho Europeu, 2016), estando ao abrigo dos artigos 35.º e 38.º da Diretiva Procedimentos de Asilo que entende que um pedido de proteção internacional pode ser declarado inadmissível se o migrante já beneficiar de uma proteção suficiente num “primeiro país de asilo” ou num “país terceiro seguro” (Comissão Europeia, 2016). Contudo, o parecer da CION sobre a Turquia ser, *de facto*, um “país terceiro seguro”⁵³ (Comissão Europeia, 2016) não parece ganhar consenso entre as várias ONGS que evidenciam preocupação com aquilo que poderá resultar num cenário onde os migrantes são deportados para os países de origem, numa clara violação do princípio de “non-refoulement” (Amnistia Internacional, 2016).

Nesta medida, as considerações legais a ser levantadas posteriormente poderão servir como base para uma análise mais profunda sobre a projeção do NPE. Essencialmente, as negociações políticas com a Turquia colocam uma série de questões associadas ao projeto europeu, na medida em que o plano de ação pressupõe o risco de expulsão coletiva e que existe falta de consenso sobre a Turquia ser, *de facto*, um país terceiro seguro.

Em primeiro lugar, ao analisar a principal medida do plano de ação conjunta no qual todos os migrantes irregulares serão devolvidos à Turquia, não se pode deixar de notar que o mesmo pressupõe um ato de expulsão coletiva, (Provera, 2016, p. 10) por sua vez, proibido pelo artigo 19º da CDFUE,⁵⁴ pelo Protocolo Nº 4 da CEDH e de jurisprudência relacionada.⁵⁵ O risco de expulsão coletiva é ainda ampliado pelo facto de a Turquia continuar a manter a sua reserva geográfica à Convenção de 1951, impedindo a plena proteção dos direitos dos refugiados, sugerindo um claro incumprimento da Convenção de Genebra e do Protocolo de 1967 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2015). Apesar de ser signatária do Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967, a Turquia limitou sua aplicação a refugiados europeus, excluindo os restantes de proteção. Nesta matéria, a CION sublinha que o conceito de “país terceiro seguro,” conforme definido na Diretiva Procedimentos de Asilo, obriga a que exista a possibilidade de

⁵³ Artigo 38(1)(e) da Diretiva Procedimentos de Asilo 2013/32/EU.

⁵⁴ Artigo 19 (1) Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

⁵⁵ *Conka v Belgium*, No. 51564/99, ECHR 2002I; *Georgia v. Russia (I)* [GC], No. 13255/07 ECHR 2014; *Hirsi Jamaa and Others v Italy*, No. 27765/09; *Sharifi and Others v. Italy and Greece*, No. 16643/09.

receber proteção em conformidade com a Convenção de Genebra, não exigindo, no entanto, que o país terceiro seguro tenha ratificado a referida convenção sem reserva geográfica (Comissão Europeia, 2016).

A anuência da CION ao facto de a Turquia não remover os limites geográficos e temporais na proteção de refugiados, é, porventura, uma posição que colide com a base normativa definida por Manners (Manners, 2002, p. 242) e ainda com aquilo que o autor define como as quatro normas adicionais que constituem as práticas da UE, nomeadamente, a solidariedade social, a anti discriminação, o desenvolvimento sustentável, e a boa governação (Manners, 2002, pp. 242-243).

Relativamente ao segundo ponto, qualquer decisão de enviar um requerente de asilo para um “país terceiro seguro” deve ser acompanhada de garantias⁵⁶ de que aquele será readmitido nesse país, usufruirá de proteção efetiva contra o princípio da não repulsão nos termos da Convenção de Genebra, terá a possibilidade de requerer e beneficiar de proteção, não será objeto de tortura ou tratamento desumano, e será tratado de acordo com normas consagradas na legislação internacional. Como veremos, esta questão não tem deixado de suscitar críticas e dúvidas no que diz respeito à sua conformidade com a legislação europeia.

No relatório intitulado “No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey,” a Amnistia Internacional evidencia a irregularidade do plano de ação conjunta, na medida em que o sistema de proteção turco é incapaz de corresponder a três âmbitos cruciais exigidos pela lei internacional para considerar legal o retorno de migrantes: estatuto, soluções duradouras, e subsistência (2016).

No âmbito do estatuto, a ONG evidencia que o sistema de proteção turco, com apenas dois anos, ainda está num processo de estabilização, sendo incapaz de lidar com as centenas de milhares de pedidos. No âmbito das soluções duradouras, denota-se a preocupação com a recusa da Turquia em atribuir o estatuto total de refugiado a muitos dos requerentes de proteção no país. Finalmente, no âmbito da subsistência, a ONG conclui que a grande maioria dos migrantes se vê forçada a procurar abrigo sem apoio do Governo que, até à data do relatório, só tornou a habitação social acessível a 100 dos 400.000 migrantes (Amnesty International , 2016). Contrariando de forma flagrante as obrigações de um “país seguro,” a ONG adianta ainda que as autoridades turcas estão a forçar centenas de refugiados sírios a regressar ao seu país em guerra, o que indica uma violação da CDFUE e de outras leis fundamentais em matéria de direitos humanos.

Tendo isto em conta, não nos podemos escusar de considerar contraditório que, ao mesmo tempo que a UE espera que a Turquia facilite a inclusão dos refugiados na sua

⁵⁶ Artigo 42 da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

sociedade, no acesso ao mercado de trabalho e aos serviços públicos, os seus Estados-Membros invocam a necessidade de limitar direitos, nos seus próprios países, que constituem a pedra angular da cidadania da União (como a suspensão temporária de Schengen) (Farcy J. B., 2015). Ao mesmo tempo que se serve do paradigma de securitização como forma de suspender e limitar direitos que sustentam a sua identidade, a UE impõe à Turquia uma abertura na receção dos refugiados que a mesma evita acolher. Esta disposição revela-nos, portanto, uma incoerência entre a procura de valores normativos dentro das suas fronteiras e fora delas – uma questão que deveria tornar-se numa preocupação primordial (Nicolaidis & Howse, 2002).

Ao analisarmos o plano de ação conjunto para além do pretexto humanitário, notamos uma justaposição entre objetivos normativos e objetivos estratégicos. Os primeiros incluíam a promoção da paz, a democracia, e os direitos humanos e os segundos serviam para a proteção dos interesses comerciais e para a gestão da migração ou segurança (Tocci, 2008, p. 6). Os objetivos estratégicos europeus que residem por detrás deste acordo são facilmente observáveis quando consideramos Donald Tusk quando diz que “um acordo com a Turquia só faz sentido se contiver, efetivamente, o fluxo de refugiados.”⁵⁷

A estratégia europeia pode ainda ser observada no ponto 3 (b) do plano de ação conjunto, ao dizer que a Turquia deve tomar todas as medidas necessárias para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração ilegal em direção à UE. Esta declaração leva-nos a considerar a trindade conceptual de Manners (princípios, ações e impacto) na medida em que considera que as ações destinadas a promover princípios normativos devem ter, acima de tudo, um impacto socializante (Manners, *et al.*, 2009). Contudo, podemos verificar que os princípios e objetivos normativos que guiam a UE tanto não se materializam em ações normativas, como não atingem um impacto normativo, como se deveria observar numa política externa normativa (Tocci, 2008, p. 12).

Mesmo sabendo que a lei turca não oferece aos refugiados sírios o *status* previsto na Convenção de Genebra e no Protocolo de 1967, a UE optou por prosseguir determinados objetivos estratégicos, colocando em causa a virtude dos valores europeus no sistema internacional e reforçando, inevitavelmente, a ideia de que a retórica normativa da UE não se coaduna com os seus princípios, as suas ações e o seu respetivo impacto.

Por fim e em tom de reflexão poder-se-á considerar que o forte compromisso para com os direitos humanos e para com a proteção dos direitos fundamentais do homem se colocam como princípios fundadores da União e, porventura, como condição imprescindível para a sua legitimidade.

⁵⁷ Carta de convite do Presidente Donald Tusk aos membros do Conselho Europeu, Comunicado de imprensa 729/15.

CONCLUSÃO

Nesta dissertação propusemo-nos analisar a projecção do poder normativo à luz da crise migratória através da análise de quatro estudos de caso. Após uma análise criteriosa sobre se as políticas e ações levadas a cabo pela UE correspondem ou não à retórica empregada nas declarações e comunicados oficiais que as constituem, concluiu-se que existe uma disrupção entre os princípios normativos europeus e as ações europeias como resposta ao fluxo migratório.

Ao analisar as iniciativas políticas *Mare Nostrum* e *Triton* e ainda a reintrodução de controlos nas fronteiras internas dos Estados-Membros, verificou-se a existência de um reforço de políticas e estratégias securitárias em detrimento do reforço de políticas com uma dimensão política e social inclusiva, coadunáveis, por sua vez, com os princípios consagrados no *acquis communautaire*. O paradigma de securitização colocou-se, porventura, como o exemplo que mais evidenciou os constrangimentos que circunscrevem as ações da UE como alegada potência promotora de normas, princípios e valores que dão primazia aos direitos humanos, na medida que se privilegiou a implementação de medidas securitárias na resposta à crise migratória em detrimento de políticas que se coadunam com o 'imperativo moral' de agir de forma coerente com os princípios fundadores do projecto europeu.

Ao analisar o sistema de recolocação lançado pela Agenda Europeia da Migração, observámos, por parte dos Estados-Membros, a prossecução de políticas unilaterais, de tipo não normativo, que privilegiam interesses nacionais em detrimento de objetivos externos. Esta prossecução é, por sua vez, ampliada pela falta de coordenação nas ações europeias e nas suas intenções – que ora alternam entre políticas de exclusão e entre políticas compensatórias.

As iniciativas e decisões lavadas a cabo pela CION sugerem ainda a presença de um racionalismo baseado na noção de segurança e da resistência à implementação de ações que privilegiem a entrada de indivíduos em busca de proteção internacional. Esta disposição revela-nos, porventura, uma disrupção entre o que é dito e o que é feito, contribuindo e justificando a existência de um cepticismo relativamente ao papel da UE como potência normativa.

A prioridade de interesses estratégicos e unilaterais é, porventura, observada no plano de ação conjunto turco-europeu. Tirando proveito da posição geográfica turca e da sua disposição em dar início ao processo de adesão na UE, a CION optou por prosseguir negociações, mesmo havendo falta de consenso sobre a Turquia ser, *de facto*, um “país terceiro seguro” e ser realmente capaz de responder aos critérios exigidos pela lei

internacional para acolher migrantes em clara necessidade de proteção internacional. Esta disposição europeia revelou, portanto, uma predilecção pelos objectivos/fins face aos meios.

Tendo em conta que o poder normativo é aquele que satisfaz ambas as condições (objectivos e meios), observa-se a sobreposição de determinados interesses (e.g.: conter o fluxo de migrantes) face ao respeito e promoção dos direitos e deveres consagrados na legislação europeia.

Como poder normativo, a UE não só necessitaria de seguir objetivos normativos através de meios normativos, mas também de ter um impacto normativo. Nesta medida, o facto de a UE prestar uma atenção limitada à violação dos direitos humanos e da lei internacional, na esfera da proteção destes migrantes na sociedade turca, contribui para a projeção de um impacto normativo débil e controverso. O direito de procurar asilo está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como o direito à vida e à segurança. Dar asilo a vítimas de migração forçada seria, portanto, o esforço mínimo que se poderia esperar de uma sociedade civilizada (Abassi, 2015).

Tendo em conta que a UE assume uma posição forte contra as violações dos direitos humanos, não é difícil de prever a existência de uma crise na projeção deste poder, quando a mesma actua contrariamente às suas disposições. Como já se observou, a Europa tem-se tornado, em grande medida, num importador de normas, primeiramente a uma escala regional e, de forma mais aguda, a uma escala global. Contudo na esfera da crise migratória, a imagem que a UE projecta de si mesma, na esfera internacional, não representa nem o que diz ser, nem o que é.

Considerando que o poder normativo assenta em princípios consagrados legalmente no *acquis communautaire*, não podendo haver, sob pena de uma contradição, poder considerado normativo sem uma legitimidade reconhecida (Manners, *et al.*, 2009), podemos observar uma falta de harmonia entre as práticas europeias e entre os valores promovidos em matéria de migração e proteção internacional. Tendo vindo a ser considerada como um ator promotor de princípios normativos, os quais assentam no compromisso com os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos indivíduos, não se pode deixar de notar a existência de uma falta de credibilidade entre as suas práticas internas e os seus objetivos externos.

A crise migratória europeia representa, porventura, um desafio significativo para o NPE. Quando observado à luz da crise migratória europeia, o conceito de poder normativo aplicado à UE revela-se, enquanto abordagem teórica, inadequado para definir uma união cuja identidade histórica e ideológica assenta na proclamação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indivíduos, na medida em que a mesma se escusa de prosseguir os princípios normativos que projeta.

FONTES

- Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (2014a). *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton to better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea*. Disponível em: https://deathbyrescue.org/assets/annexes/2.Frontex_Concept_JO_EPN-Triton_28.08.2014.pdf
- Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (2014b). *Frontex Launches Call For Participation Of The EU Member States In Joint Operation Triton*, consultado em 12.05.2016. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-call-for-participation-of-the-eu-member-states-in-joint-operation-triton-b9nupQ>
- Agenzia Nazionale Stampa Associata (2013). *Italy to bolster patrols after migrant disasters*, consultado em 10.05.2016
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (1966). *Text of the 1951 and 1967 Protocol Convention Relating to the Status of Refugees. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2013). *Global Trends 2012: Displacement, The New 21st Century Challenge*. Switzerland: United Nations
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2015). *Mid-Year Trends 2015 report*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2016) *The UN Refugee Agency. (s.d.). Protecting Refugees: questions and answers*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>
- Comité Internacional da Cruz Vermelha (2012). *Resumo das Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e dos seus Protocolos Adicionais*. Genebra, Suíça
- Comissão Europeia (2012). *Relatório de 2011 sobre a Aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Comissão Europeia - Direção-Geral da Justiça.
- Comissão Europeia (2015a). *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions: A European Agenda On Migration*, consultado em 13.05.2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
- Comissão Europeia (2015b). *European Commission makes progress on Agenda on Migration*, consultado em 13.05.2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm
- Comissão Europeia (2015c). *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action*, consultado em 13.05.2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm

- Comissão Europeia (2015d). *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions: A European Agenda On Migration*. Communication. Brussels, Belgium: European Commission.
- Comissão Europeia (2015e). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area*. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/eighth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf
- Comissão Europeia (2015f). *Managing the Refugee Crisis. Balancing Responsibility and Solidarity on Migration and Asylum*. European Commission. Brussels: EC. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/balancing_responsibility_and_solidarity_on_migration_and_asylum_20160210_en.pdf
- Comissão Europeia (2016a). *Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016*, consultado em 15.06.2016. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>
- Comissão Europeia (2016b). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*. Brussels, Belgium.
- Comissão Europeia (2016c). *Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers*. Brussels, Belgium.
- Comissão Europeia (2016d). *Proposal for a Council Implementing decision setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk*. Brussels, Belgium.
- Comissão Europeia (2016e). *Seis princípios para continuar a desenvolver a cooperação entre a UE e a Turquia face à crise migratória*, consultado em 23.06.2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_pt.htm
- Comissão Europeia (2016f). *Relocation and Resettlement: EU Member States must act to sustain current management of flows*. Brussels, Belgium.
- Comissão Europeia (2016h). *Towards a sustainable and fair Common European Asylum System*. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2015). *Concluding observations on the fourth to sixth periodic reports of Turkey*. CERD. Committee on the Elimination of Racial Discrimination.
- Conselho Europeu (2015). *Timeline - response to migratory pressures*. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/?p=1>

- Conselho Europeu (2016). *Declaração UE-Turquia*. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Declaração+UE-Turquia%2c+18+de+março+de+2016
- EUR-Lex - Access to European Union Law (1985). *The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(01))
- EUR-Lex - Access to European Union Law (2006). *Regulamento (CE) N.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Março de 2006 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)*, consultado em 18.05.2016. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN>
- EUR-Lex - Access to European Union Law (2010a). *Tratados consolidados, Carta dos Direitos Fundamentais, Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Disponível em: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf
- EUR-Lex - Access to European Union Law (2010b). *Acto Único Europeu*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:xy0027>
- Folketing (2016). *Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven*, consultado em 23.06.2016. Disponível em: http://www.ft.dk/Rl/pdf/samling/20151/lovforslag/L87/20151_L87_som_vedtaget.pdf
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2016). *Glossary of Migration Related Terms*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/>
- Parlamento Europeu (2014). *Respeito pelo direito fundamental à livre circulação na UE Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de janeiro de 2014, sobre o respeito do direito fundamental à livre circulação na UE (2013/2960)*, consultado em 18.05. 2016. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2014/01-16/0037/P7_TA\(2014\)0037_1_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2014/01-16/0037/P7_TA(2014)0037_1_PT.pdf)
- Parlamento Europeu (2015). *Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area*, consultado em 18.05.2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/eighth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf
- Parlamento Europeu (2016). *Europarl. Fichas técnicas sobre a União Europeia: Política de Asilo*. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.12.2.pdf

BIBLIOGRAFIA

- Abbasi, K. (2015). *Europe's refugee crisis: an urgent call for moral leadership*. British Medical Journal. England: British Medical Journal.
- Aitchison, J. (1996). *International Thesaurus of Refugee Terminology* (Vol. 2nd edition). United Nations Pub.
- J. H. H. Weiler e Philip Alston (1999). *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. The EU and Human Rights*, pp. 3-66.
- Álvares, P. (2009). *O Tratado de Lisboa e o Futuro da Europa*. Disponível em: http://www.euroid.pt/pls/wsd/docs/F20902/publicacao_tratado%20lisboa.pdf
- Amnistia International (2016a). *No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*. London: Amnesty International Ltd.
- Amnistia Internacional. (2016b). *Acordo entre líderes da UE e da Turquia desfere um golpe mortal no direito a requerer asilo*, consultado em 23.06.2016. Disponível em: http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2412:2016-03-08-17-50-09&catid=67:2015-09-14-16-40-22&Itemid=149
- Azmeh, S. (2014). *The Uprising of the Marginalised: A Socio-Economic Perspective of the Syrian Uprising. LSE Middle East Centre*, 6, p. 23.
- Azoulai, L. *et.al* (2014). *EU Migration Law, Legal Complexities and Political Rationales* (Collected Courses of the Academy of European Law ed.). United Kingdom: Oxford University Press.
- Barreto, I. C. (2015). *A Convenção Europeia Dos Direitos Do Homem* (5.ª Edição ed.). Almedina.
- Barthet, J., e Carole Lyons (2016). *The European Union Migration Crisis. The Edinburgh Law Review*, 20(2), pp. 235-238.
- Lauterpacht, E., e Daniel Bethlehem (2001). *The Scope And Content Of the Principle Of Non-Refoulement: Opinion*, consultado em 12.04.2016. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3b33574d1.html>
- Bouris, D. (2011). *The Limits of Normative Power Europe: Evaluating the Third Pillar of the Euro-Mediterranean Partnership. Political Perspectives*, 5 (2), pp. 80-106.
- Walter Carlsnaes *et al.* (2002). *Handbook of International Relations*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Cabral, P. (2015). *Construção de uma responsabilidade europeia além-fronteiras: O novo conceito de «falhas sistémicas» no quadro dos critérios de determinação do Estado-Membro responsável pelo tratamento dos pedidos de proteção internacional baseados no artigo 78º do TFUE. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas Internacionais*, Lisboa, Portugal: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Camisão, I. (2003). *A União Europeia Pós-Nice na Bifurcação: Que Caminho(s)?* Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão. Minho: Universidade do Minho.
- Camisão, I., e Luís Lobo Fernandes (2005). *Construir a Europa : O processo de integração entre a teoria e a história*. Cascais: Principia.
- Carr, E. (1962). *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (Vol. 2nd edn). London: Macmillan: Journal of Common Market Studies JCMS.
- Carr, M. (2015). *Fortress Europe: Inside the War Against Immigration*. C Hurst & Co Publishers Ltd.
- Carrera, S., e Elspeth Guild (2015). *Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU. CEPS Policy Brief*, 332, p. 20.

- Carrera, S., e Leonhard den Hertog. (2015). *Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean*. *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, 79, p. 32.
- Carrera, S. et al (2015). *The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities*. *Centre for European Policy Studies*(20).
- Castles, S. (2003). *Towards a sociology of forced migration and social transformation*. *Sociology*, 37(1), pp. 13-34.
- Cayhan, A. (1999). *Migrants as a threat: A comparative Analysis of Securitarian Discourse - France and the United States*.
- Chayes, A., e Antonia Handler Chayes (1994). *Regime Architecture: Elements and Principles*. Janne E. Nolan (ed), *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington.
- Cini, M., e Perez-Solorzano (2009). *European Union Politics* (Vol. 3). Oxford, UK: OUP Oxford.
- Diez, T. (2005). *Constructing the self and changing others: problematising the concept of 'Normative Power Europe'*. *Millennium: Journal of International Studies* , pp. 613-636.
- Diez, T. (2013). *Normative power as hegemony*. *Cooperation and Conflict*, 48(02), 194– 210.
- Duchêne, F. (1973). *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*.
- Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (2016). *Syria Crisis. European Commission and Humanitarian Aid and Civil Protection, European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection* (ECHO). Brussels, Belgium.
- Edwards, M. B. (1997). *The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe*. *Journal of Common Market Studies*, 35(4), 497-519.
- Euronews (2015). *Triton europeia incapaz de igualar missão Mare Nostrum*, consultado em 9.05.2016. Disponível em: <http://pt.euronews.com/2015/04/23/triton-europeia-incapaz-de-igualar-missao-mare-nostrum/>
- Farcy, J. (2015). *EU Turkey agreement: solving the EU asylum crisis or creating a new Calais in Bodrum?*, consultado em 21.06.2016. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/eu-turkey-agreement-solving-the-eu-asylum-crisis-or-creating-a-new-calais-in-bodrum/>
- Farcy, J. B. (2015). *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/eu-turkey-agreement-solving-the-eu-asylum-crisis-or-creating-a-new-calais-in-bodrum/>
- Farrell, N. (2015). *Why the EU's quota system is not the answer to the growing influx of migrants*, consultado em 21.06.2016. Disponível em: <http://www.thenational.ae/arts-lifestyle/the-review/why-the-eus-quota-system-is-not-the-answer-to-the-growing-influx-of-migrants#full>
- Freitas, J. G. (2012). *A União Europeia no Espaço Pós-Soviético: O Poder Normativo de Bruxelas na "Vizinhança Comum" face à Rússia*. Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus. Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão.
- Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (2014). *Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo*. Belgium.
- Galtung, J. (1973). *The European Community: A Superpower in the Making*. London: Allen & Unwin: HarperCollins Publishers Ltd .
- Gause III, F. G. (2011). *Why Middle East Studies Missed the Arab Spring. The Myth of Authoritarian Stability*. Foreign Affairs. Foreign Affairs.

- Gerrits, A. (2009). *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*. (N. I. Clingendael, Ed.) Netherlands: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Ghimis, A., et al (2016). Migration Panorama: Schengen in the spotlight: a Europe with or without borders? *European Policy Centre, First edition*.
- Gomes, C., e Vital Moreira (2014). *Manual de educação para os Direitos Humanos*. Wolfgang Benedek. Portugal: Coimbra Editora.
- Goodwin, J. (2011). *Why We Were Surprised (Again) by the Arab Spring*. Swiss Political Science Review .
- Grupo de Trabalho Para a Agenda Europeia Da Migração. (2015). *Agenda Europeia Da Migração*, consultado em 14.04.2016. Disponível em: <http://www.refugiados.acm.gov.pt/agenda-europeia-da-migracao/>
- Hammarberg, T. (2010). *The 'Dublin Regulation' undermines refugee rights*. Disponível em: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1671357&Site=DC&direct=true>
- Hansen, R. (2003). *Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons*. *The Political Quarterly*, 74 (Issue Supplement 1), pp. 25–38.
- Hatton, T. J. (2012). *Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration*. Norface Migration Discussion , Paper No. 2012-16.
- Henley, J. (2016). *EU refugee relocation scheme is inadequate and will continue to fail*, consultado em 21.06.2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/04/eu-refugee-relocation-scheme-inadequate-will-continue-to-fail>
- Holmes, S., e Heide Castañeda (2016). *Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death*. *Journal of American Ethnological Society*, Volume 43(Issue 1), pp. 12-24.
- Human Rights Watch (2016). *Bulgaria: Pushbacks, Abuse at Borders. Halt Summary Returns, Beatings, Robbery of Asylum Seekers*, consultado em 19.05.2016. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2016/01/20/bulgaria-pushbacks-abuse-borders>
- Hurrell, A., e Terry Macdonald (2012). *Ethics and Norms in International Relations*. *Handbook of International Relations* (Vol. Second, p. 904). SAGE Publications Ltd.
- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration, and Asylum in the EU* (Vol. 1). London and New York: Routledge.
- Organização Mundial para a Migração (2015). *Global Migration Trends Factsheet, IOM's Global Migration Data Analysis Centre GMDAC, Berlin, Germany*.
- Organização Mundial para a Migração (2011). *Key Migration Terms*. Disponível em: <http://www.iom.int/key-migration-terms#Internally-displaced-person>
- Kohnstamm M. H., e Wolfgang Hager (1973) *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Palgrave Macmillan UK.
- Koslowski, R. (1998). EU Migration Regimes: Established and Emergent. Em C. Joppke, *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States* (p. 360). Oxford and New York: Oxford University Press.
- Kostakopoulou, T. (2009). *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union: Between Past and Future* (Reprint edition ed.). Manchester University Press.
- Lahv, G. (2004). *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders* (Themes in European Governance ed.). Cambridge University Press.

- Lambert, H., *et al* (2013). *The Global Reach of European Refugee Law*. (C. U. Press, Ed.) UK.
- Lantoine, A. M. (2013). *Gestão Fronteiriça e Políticas de Migração e Asilo da União Europeia no Pós Primavera Árabe: o risco de um Double Shifting Out*. Working paper , 37. Observatório Político.
- Lavenex, S., e Emek M. Uçarer (2003). *Migration and the Externalities of European Integration*. United States of America: Lexington Books.
- Leite, I. C. (2008). *Construção europeia: um processo supranacional ou intergovernamental? Comunicação apresentada no IV Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política* (p. 10). Lisboa: Universidade Fernando Pessoa.
- Lindstrom, C. (2003). *Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union policy of containment?*. Refugee Studies Centre, Vol. (11)
- Lindstrom, C. (2005). *European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?* Social Policy and Administration, 39(6), 587–605.
- Lucarelli, S. (2008). *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*. Routledge, 1 edition
- Gerrits, A. (2009). *Normative power europe in a changing world: A discussion*. (Clingendael European Papers No. 5)
- Malmström, C. (2014). *Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on operation Triton*, consultado em 11.05.2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-302_en.htm
- Manners, I. (2001). *Normative Power Europe: The International Role of the EU*. The European Union between International and World Society.
- Manners, I. (2002). *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies, 40 Number 2, pp. 235-258.
- Manners, I., *et al* (2009). *The EU's Normative Power in Changing World Politics*. Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion.
- Martin, M. (2014a). *Violations of the Rights of Migrants and Refugees at Sea*. Denmark: Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN).
- Martin, F. S., *et al* (2014b). *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*. London and New York: Routledge.
- Matos, L. (2015). *Dêem uma oportunidade à recolocação*, consultado em 13.05.2016. Disponível em: <https://www.publico.pt/mundo/noticia/deem-uma-oportunidade-a-recolocacao-1714254>
- Metreveli, T. (2011). *The EU's Normative Power - Strength or Weakness?* Atlantic-Community, pp. 1-16.
- Moreira, A. (2015). *A Europa fortaleza*, consultado em 13.05.2016. Disponível em: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/adriano-moreira/interior/a-europa-fortaleza-4768280.html>
- Mos, M. (2013). *Conflicted Normative Power Europe: The European Union and Sexual Minority Rights*. Journal of Contemporary European Research, Volume 9 (Issue 1), pp. 78-93.
- Mudde, C., *et al* (2001). *The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria*. JCMS Journal of Common Market Studies 39 (1):59-77
- Navasardyan, L., (2015). *The EU's migrant crisis - A moral dilemma*. Lexis PSL Immigration

- Nicolaidis, K., e Robert Howse (2002). *'This is my EUtopia...': Narrative as Power*. (B. P. 2002, Ed.) 40(4), pp. 767-92.
- Novak, P. (2015). *Os Tratados Iniciais*. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.1.1.pdf
- Novotný, V. (2015). *Towards better cooperation between Europe's national governments*. Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies 2015.
- Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitário (2004). *Guiding Principles on Internal Displacement*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Brussels, Belgium.
- Park, J. (2015). *Europe's Migration Crisis*. Council on Foreign Relations. CFR.
- Persian, J. (2012). *Displaced persons and the politics of international categorisation(s)*. Australian Journal of Politics and History 58 (4), pp. 481-496.
- Prata, P., (2009). *A PESD na gestão das crises dos Balcãs*. Linha de Investigação "Europa, Segurança e Migrações", Working Paper. Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE).
- Provera, M. (2016). *The EU-Turkey Deal Analysis and Considerations*. JRS Europe, p. 24.
- Hank Johnston (2015). *Theory, Method, and the Mechanism of Framing: Reflections on the Syrian Civil War and Palestinian Intifada*. Civil Wars, Department of Sociology, San Diego State University. Civil Wars.
- Reuters (2014). *Italy threatens to release refugees into EU unless help increases*, consultado em 12.05.2016. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-italy-migrants-idUSBREA4C0FP20140513>
- Rogeiro, N. (2015). *Menos Que Humanos: Imigração Clandestina e Tráfico de Pessoas na Europa*. Dom Quixote.
- Sampaio, V. (2014). *Uma Política Europeia para as Migrações?* VIII Congresso Português de Sociologia. 40 anos de democracia(s): progressos, contradições e prospetiva.
- Scheipers, S., e Daniela Sicurelli (2007). *Normative Power Europe: A Credible Utopia?* Journal of Common Market Studies (JCMS), 45(2), pp. 435–457.
- Simonovits, B., et al (2016). *The social aspects of the 2015 migration crisis in Hungary*. TÁRKI Social Research Institute.
- Sousa, C. U. (2004). *A Política de Imigração Europeia: Evolução, Tendências e Perspectivas*. Comunicação divulgada no Caderno de Documentação do Fórum Viver a Europa. Forum Viver Europa.
- The Guardian (2014). *The Italy: end of ongoing sea rescue mission 'puts thousands at risk*, consultado em 12.05.2016. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/31/italy-sea-mission-thousands-risk>
- The Wall Street Journal (2015). *EU Commission Critical of Hungary's Anti-Migrant Fence*, consultado em 19.05.2016. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/eu-commission-critical-of-hungarys-anti-migrant-fence-1434629337>
- Thym, D. (2016). *Why the EU-Turkey Deal Can Be Legal and a Step in the Right Direction*, consultado em 29.06.2016. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/why-the-eu-turkey-deal-can-be-legal-and-a-step-in-the-right-direction/>

- Timmermans, F. (2016). *Remarks by First Vice-President Timmermans and Commissioner Avramopoulos at the Readout of the College Meeting*. European Commission. Brussels: EC.
- Tocci, N. (2007). *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Backyard* (Vol. 1 edition). London and new York: Routledge/ UACES Contemporary European Studies Series .
- Tocci, N. (2008). Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, p. 329.
- Trauner, F. (24 de 03 de 2016). Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 38(3), pp. 311–325.
- Velasco, S. (2014). *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexo entre securização, cidadania e identidade transnacional*. EDUEPB. Campina Grande, Brasil: Editora da Universidade Estadual da Paraíba.
- Vinhas, R. (2013). *A Importância da Revisão da Estratégia Europeia de Segurança: Desafios Pós-2008*. Lisboa: ULHT.
- Vitorino, A. (2005). *A construção de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: novas fronteiras da política europeia*. *Novas Fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça* , 16/17, pp. 9-16.
- Waever, O., et al (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Youngs, R. (2004). *Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity*. *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 42(2), 415–35.