



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A evolução da política de asilo na Bélgica: balanço e análise 2015-2017

Catarina da Cruz Silva

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Ciência Política

Orientador

Prof. Doutor Luís Nuno Rodrigues
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora

Prof. Doutora Ana Isabel Xavier
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

[Outubro, 2018]



*...the protection of refugees is not only the responsibility of neighbouring States of a crisis; it is a collective responsibility of the international community.
António Guterres (in ACNUR, 2016: 13)*

Agradecimentos

Primeiramente quero agradecer todo o apoio, acompanhamento e orientação que o meu orientador Prof. Doutor Luís Nuno Rodrigues e coorientadora Prof. Doutora Ana Isabel Xavier me facultaram ao longo da realização desta dissertação. Agradeço também ao ISCTE-IUL por ser um estabelecimento de ensino de excelência.

Quero também agradecer ao Miguel pela compreensão e paciência demonstrada face a diversos momentos de incerteza e desalento que vivi ao longo destes meses de trabalho.

De seguida, à Mariana, por ter sido a minha alavanca em todo este processo, dando ânimo nas alturas mais difíceis e evidenciando o melhor deste projeto.

À Daniela, ao Rúben e à Patrícia, por ouvirem detalhadamente cada pormenor ou ideia a concretizar e por terem acompanhado todas as fases.

À minha família, pelo apoio e amparo durante toda esta jornada, acreditando sempre em mim e nas minhas capacidades.

Quero também agradecer à organização de voluntariado *Para Onde* que me permitiu conhecer uma nova realidade, sempre com um apoio incansável. De igual forma, à Cruz Vermelha da Bélgica e ao SCI por tornarem possível a existência destes projetos de voluntariado, assim como por me terem dado conhecimento fundamental para a execução desta dissertação.

Por último, mas não menos importante, quero agradecer a todas as pessoas que fizeram parte da minha equipa de voluntariado e a todas as outras que tive o prazer de conhecer e que acabaram por mudar a minha vida, em especial ao Abbas, ao Ayhem, ao Hassan e respetivas famílias.

O término desta dissertação expressa uma conquista na minha vida, tendo sido apenas possível com o apoio de todas estas pessoas, às quais deixo uma vez mais o meu sincero agradecimento e apreço.

Resumo

A UE tem sido confrontada, principalmente desde 2015, com uma grande pressão migratória, comumente designada por crise dos refugiados. Não obstante, uma análise distanciada da questão, leva-nos a crer que a UE demonstrou ser incapaz de apresentar uma resposta eficaz, tanto a nível de controlo de fronteiras, como à receção e integração de migrantes e refugiados. Os seus EM adotaram perspetivas diferentes sobre a abordagem à problemática, colocando em evidência a solidariedade europeia ou, ao invés, a falta de coesão e a construção de barreiras questionando a salvaguarda dos direitos humanos fundamentais e insistindo na securitização das políticas de imigração e asilo.

Com este enquadramento em mente, esta dissertação tem como propósito a análise da evolução das políticas de asilo da UE e em particular da Bélgica, entre 2015 e 2017. Foi possível concluir que a Bélgica, em resposta a esta crise, tem adoptado medidas securitárias.

Para realizar este estudo, foi escolhida a metodologia qualitativa e como estudo de caso, a Bélgica. Foi também desenvolvido um projecto de voluntariado num centro de requerentes de asilo na Bélgica.

Palavras-Chave: Refugiados; Asilo; Políticas de Asilo; União Europeia; Bélgica

Abstract

The EU has been confronted, mainly since 2015, with a huge migration pressure, called as a refugee crisis. In this situation, the EU has proved to be incapable of providing an effective response, both in terms of border control and the reception and integration of migrants. Their MS have adopted different perspectives to face the problem, from solidarity towards these migrants or the construction of barriers in order to prevent their entry.

With this in mind, this dissertation aims to analyze the evolution of asylum policies in the EU, and in particular Belgium, between 2015 and 2017. It has been concluded that Belgium has adopted safety measures in response to this crisis.

To achieve this, the qualitative methodology and the case study, Belgium, will be adopted. A voluntary project was also developed at an asylum seekers center, in Belgium.

Key Words: Refugees; Asylum; Asylum Policies; European Union; Belgium

Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	ii
Abstract.....	iii
Índice de Gráficos/Quadros/Figuras.....	v
Glossário de Siglas.....	vi
INTRODUÇÃO	1
1. Âmbito e objectivo.....	3
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	5
CAPÍTULO II – PROTECÇÃO HUMANITÁRIA INTERNACIONAL.....	6
2.1. Evolução do Sistema de Protecção Humanitária Internacional.....	6
2.2. Convenção de Genebra e Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados.....	10
2.3. Evolução do conceito de refugiado.....	11
CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ASILO NA EUROPA.....	13
3.1. Breve contextualização.....	13
3.2. Acordo e Convenção de Schengen: início da harmonização das políticas de migração e Asilo.....	14
3.3. Do Tratado de Maastricht ao Tratado de Amesterdão: ponto de viragem.....	15
3.4. Do Programa de Tampere ao Programa de Haia.....	16
3.5. Do Tratado de Lisboa ao Tratado de Estocolmo: a importância do SECA.....	18
3.6. Agenda Europeia para as Migrações e recentes medidas adotadas.....	19
CAPÍTULO IV– A POLÍTICA DE ASILO NA BÉLGICA 2015-2017 - ESTUDO LONGITUDINAL.....	23
4.1. Breve análise do contexto migratório na Bélgica.....	23
4.2. Procedimentos de Asilo.....	24
4.3. Políticas Governamentais.....	28
CAPÍTULO V– UMA EXPERIÊNCIA DE VOLUNTARIADO.....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
FONTES PRIMÁRIAS.....	39
BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA.....	43
ANEXOS.....	I
- Anexo A: Testemunhos.....	I
- Anexo B: - Fotografias recolhidas no âmbito do projecto de voluntariado (Campo de Requerentes de asilo “Le relais du monde”, Natoye, Bélgica).....	VII
- Anexo C: Quadro institucional para as políticas de imigração e asilo.....	XII

Índice de gráficos

Gráfico nº 4.1 - Pedidos de Asilo na Bélgica, entre 1985 e 2017.....	23
--	----

Índice de quadros

Quadro nº 4.1 - Medidas implementadas na Bélgica em 2015.....	30
Quadro nº 4.2 - Medidas implementadas na Bélgica em 2016.....	31
Quadro nº 4.3 - Medidas implementadas na Bélgica em 2017.....	32

Índice de figuras

Figura nº 3.1 - Acontecimentos relativos à temática migração, em 2018.....	21
Figura nº 4.1 – Procedimento de asilo da Bélgica.....	27

Glossário de Siglas

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR – sigla em inglês)

ANUAR: Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

CCE: *Conseil du Contentieux des Étrangers (The Aliens' Appeal Council)*

CE: *Conseil d'État (Council of State)*

CGRA: *Commissariat Général aux réfugiés et Apatrides (Commissioner General for Refugees and Stateless Persons)*

CPR: Conselho Português para os Refugiados

DUDH: Declaração Universal dos Direitos do Homem

EASO: *European Asylum Support Office*

EM: Estado Membro

EURODAC: Dactiloscopia Europeia

OdE: *Office des Étrangers (Aliens' Office)*

OIM: Organização Internacional para as Migrações

OIR: Organização Internacional para os Refugiados

ONU: Organização das Nações Unidas

OUA: Organização da Unidade Africana

SECA: Sistema Europeu de Comum Asilo

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE: União Europeia

SCI: *Service Civil International*

INTRODUÇÃO

Desde o final de 2013, a União Europeia (doravante designada por UE) tem assistido a uma elevada pressão migratória (Frontex, 2017). Esta crise humanitária, comumente designada por crise migratória ou crise dos refugiados atingiu maiores proporções no decorrer do ano de 2015 quando, segundo dados oficiais,¹ chegaram à UE 1.046,599 pessoas, maioritariamente através de rotas marítimas. Comparativamente, e de acordo com dados do Eurostat², foram contabilizadas em 2014 a chegada de 627,000 pessoas e, em 2013, cerca de 431,000. No decorrer desta crise, as duas rotas com maior afluência foram as rotas do Mediterrâneo central³ e dos Balcãs⁴. Este fluxo ímpar terá sido impulsionado pela intensificação de conflitos na Síria, Médio Oriente e Norte de África, obrigando milhares de pessoas a fugir em busca de proteção na Europa. Esta crise atingiu uma proporção tal, que é equiparada à crise de refugiados da II Guerra Mundial e Guerra da Jugoslávia (Gil, 2016).

No final de 2015 existiam, em todo o mundo, cerca de 16.1 milhões de refugiados, em 2016 os valores aumentaram e foram contabilizados em cerca de 22.5 milhões de refugiados e, por fim, em 2017 existiam 25.4 milhões de refugiados⁵. Independentemente do ano em análise (porque de 2015 a 2017 a tendência é a mesma) entre 84 a 90% destes refugiados são acolhidos em regiões em desenvolvimento⁶. De acordo com os números apresentados é possível constatar que o número de refugiados que chegaram à UE entre 2015 e 2017 representa uma baixa percentagem dos números absolutos de refugiados que existem em todo o mundo. Porém, mesmo com esta diferença de valores, a UE não

¹ “Mixed Migration Flows to Europe (01 January 2016)”, in <http://migration.iom.int/reports/europe-%E2%80%94mixed-migration-flows-europe-yearly-overview-2015?close=true> (último acesso a 7 de Abril 2018).

² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics (último acesso a 9 de Junho 2018).

³ Rota marítima que interliga a Líbia a Itália. Esta rota é qualificada como sendo a mais perigosa.

⁴ Esta rota tem início na Turquia e termina nas ilhas gregas (como por exemplo Lesbos). Posteriormente os migrantes percorrem a pé (até ao destino pretendido) os seguintes países dos Balcãs: Hungria, Sérvia e Macedónia.

⁵ Dados para 2015; 2016 e 2017 (último acesso a 8 de Setembro de 2018).

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/10/global-refugee-crisis-by-the-numbers/>
<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>

<http://www.unhcr.org/globaltrends2017/>

⁶ Idem.

demonstrou ter a capacidade necessária para enfrentar este fluxo migratório (Ferreira, 2018). Também Veebel & Markus (2015) afirmam que a UE não possui controlo sobre as suas fronteiras externas e que alguns dos seus EM são incapazes de cumprir com as suas obrigações. A falta de consenso entre os EM relativamente a estratégias a aplicar suscitou algumas clivagens entre estes, na medida em que alguns EM apelam à solidariedade, tanto para com os migrantes que chegam em busca de protecção como para com os países mais sobrecarregados, enquanto outros EM preferem aumentar o policiamento das fronteiras internas, elevar muros e barreiras e propagar ideologias nacionalistas e anti-imigração (Xavier, 2017). Assim, a Europa tem procurado soluções a nível comunitário mas este objetivo parece cada vez mais uma impossibilidade, porque os EM não conseguem falar a uma só voz. Foram de imediato levantadas diversas questões inerentes aos Direitos Humanos, assim como inúmeras críticas relativamente às políticas adoptadas pela UE, entendidas como securitárias (Ferreira, 2018).

De acordo com os dados da OIM foi possível apurar que existe um decréscimo no número de requerentes de asilo na UE sendo que, tal como foi referido anteriormente, em 2015 registaram-se a entrada de 1.046,599 pessoas, em 2016 o valor desceu para 390.432 pessoas, em 2017 respectivamente 186.768 pessoas e, em 2018, até ao mês de outubro, foram registadas a entrada de 108.621 pessoas⁷. Mesmo tendo em conta esta diminuição no número de pessoas que chegam à UE em busca de protecção internacional, esta designada crise de migrantes está longe de terminar, por diversas razões. Uma das razões está associada às implicações que esta crise levantou, implicações estas que vão muito além da questão óbvia do controlo de migração, sendo que são desafiados os valores democráticos, a segurança, a cooperação internacional e os direitos humanos. Devido à importância destas questões é evidente que estes problemas irão perdurar, por tempo indeterminado. Este argumento ganha maior relevância devido ao surgimento de novos tipos de refugiados, como é o caso dos refugiados ambientais ou refugiados do clima, advindos do crescente problema que as mudanças climáticas percepcionam.

⁷ Dados oficiais da OIM <https://migration.iom.int/reports/europe-%E2%80%94-mixed-migration-flows-europe-yearly-overview-2015?close=truehttps://migration.iom.int/europe?type=arrivals> (último acesso a 13 de Outubro de 2018).

1. Âmbito e objectivo

Procura-se, nesta dissertação, realizar uma análise à evolução das políticas de asilo na Europa e, em particular na Bélgica, no período compreendido entre o ano de 2015 e 2017. A escolha da Bélgica como estudo de caso é sustentada pelo trabalho que realizei em campo, nomeadamente um projecto de voluntariado, num campo de requerentes de asilo numa cidade próxima de Bruxelas, Natoye.

Com o aumento do fluxo migratório, a UE tem encarado estas migrações irregulares essencialmente como uma ameaça à segurança, tendo sido nesse sentido adoptadas políticas de securitização (Brandão, 2011),⁸ através do “progressivo reforço da dimensão externa da segurança interna da União” (Xavier, 2017:35). Segundo Carrera, et al (2015); Carrera & Parkin & Hertog, (2012) e McMahon (2012), esta dimensão securitária tem prevalecido perante a dimensão humanitária. Um estudo do Parlamento Europeu vai também de encontro com as observações acima identificadas, na medida em que indica que o foco principal das actuais políticas da UE tem sido a protecção das fronteiras externas e a “devolução” de migrantes em situação ilegal, ao invés do desenvolvimento de estratégias com o intuito de garantir os direitos humanos destes migrantes⁹. Os estudos acima mencionados conduziram o intuito desta dissertação e apresentam-se como base ao que em detalhe é pretendido analisar: se as políticas da Bélgica, à luz do que tem acontecido em diversos EM da UE, têm como linha orientadora a protecção das respectivas fronteiras e securitização da migração.

Deste modo, a pergunta de partida orientadora deste trabalho é: em que medida as políticas de asilo da Bélgica ilustram a crescente securitização dos movimentos migratórios a nível europeu?

O período temporal adotado para este estudo compreende-se entre 2015 e 2017. Este estudo tem início no ano de 2015 pelo facto de este ser considerado o *boom* desta crise migratória e também por ter sido neste mesmo ano adoptada a Agenda Europeia das Migrações. O término do período temporal em estudo relaciona-se com a necessidade de

⁸ De acordo com a Escola de Copenhaga, a percepção da existência de uma ameaça conduz ao dramatismo, que por sua vez dá enfoque a determinado assunto conduzindo à criação de políticas urgentes baseadas em recursos extraordinários. Segundo Brandão (2011) “a securitização, é, portanto, a versão extrema da politicização”.

⁹ “Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights”

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU%282015%29535005_EN.pdf (último acesso a 15 de Setembro de 2018).

delimitação temporal para efeitos desta dissertação, embora inclua na parte final algumas reflexões que são complementadas por dados mais actuais (ano 2018).

A presente dissertação está dividida em cinco partes, sendo que o primeiro capítulo é destinado à apresentação da metodologia. Neste capítulo será explicado em detalhe, segundo sustentação de diversos autores, a metodologia qualitativa assim como o estudo de caso como estratégia de investigação. O segundo capítulo é dedicado ao estudo da evolução do sistema de protecção humanitária internacional, assim como à identificação de conceitos chave, particularmente o conceito de refugiado, migrante e asilo. Pretende-se essencialmente identificar os principais instrumentos que suportam o sistema de protecção humanitária internacional, dando enfoque à Convenção de Genebra de 1951 e aos demais instrumentos que posteriormente foram adotados. O terceiro capítulo é destinado à análise e descrição da política de asilo da Europa, sendo que o objectivo é perceber a sua evolução e desenvolvimento até 2017. Pretende-se, numa primeira fase, apresentar de que maneira é que a UE aborda e dá resposta à presente crise migratória e posteriormente quais as medidas implementadas para fazer face a esta problemática. O quarto capítulo diz respeito ao estudo de caso, pretendendo-se uma análise longitudinal das políticas de asilo na Bélgica, no período entre 2015 e 2017. Inicialmente, é feito um enquadramento do contexto migratório do país, seguindo-se a análise das referidas políticas adoptadas até ao período em estudo. O quinto e último capítulo é reservado à descrição do trabalho desenvolvido em campo, nomeadamente a experiência de voluntariado num centro de requerentes de asilo. Os relatos e histórias de vida que recolhi de diversos residentes do centro de requerentes de asilo encontram-se anexados a esta dissertação. Por último, a conclusão, onde é explanado o propósito desta pesquisa, os resultados obtidos no sentido de responder à pergunta de partida e alguns apontamentos relativos à dimensão actual.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Esta dissertação será desenvolvida através da metodologia qualitativa e de um estudo de caso, a Bélgica.

Segundo Bogdan e Bilken (1994: 16) a metodologia qualitativa tem como principal objectivo a compreensão e análise em profundidade de determinadas situações através das suas descrições, por sua vez, para Alan Bryman (2004:266) a pesquisa qualitativa é uma estratégia metodológica que atribui maior importância às palavras ao invés da quantificação de recolha e análise de dados.

O estudo de caso como estratégia de investigação é utilizado como uma abordagem qualitativa de pesquisa (Pescada, 2016) seguindo a lógica da recolha, análise e interpretação da informação, tendo como objectivo o estudo aprofundado de um ou mais casos (Latorre et al, 2003). Esta estratégia de investigação é uma das mais antigas formas de investigação científica, mas foi em 1994 com a obra de Yin que esta ganhou mais enfoque. Esta estratégia de investigação foi estudada por diversos autores, tais como Yin (1993 e 2005), Stake (1999) e Rodríguez et al. (1999). De acordo com a visão de Stake (2005), um estudo de caso consiste num estudo detalhado de um determinado caso para se conseguir perceber a sua complexidade. Como referido, esta dissertação será desenvolvida através da metodologia qualitativa, sendo o estudo de caso a sua estratégia de investigação. Segundo a definição de Yin (2005) e Bogdan e Biklen (1994) o estudo de caso em questão será de caso único, uma vez que a pesquisa incide apenas num país, a Bélgica.

Esta dissertação irá recorrer à análise documental que requer a examinação e interpretação de informação, de forma a desenvolver conhecimento empírico (Bowen, 2009:27). Esta análise documental será realizada através da consulta de fontes primárias e fontes secundárias. As fontes primárias dizem respeito a documentos oficiais, tais como documentos da Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Tratados, Convenções e Legislação. Foram também consultados os endereços próprios do ACNUR; Migration Policy Institute; Fedasil; AIDA¹⁰; CGRA¹¹; European Migration Network; Eurostat e Frontex. As fontes secundárias estão relacionadas com artigos científicos e livros, tendo sido essencialmente consultados os seguintes autores especialistas: Michel Agier;

¹⁰ Asylum Information Database: <https://www.asylumineurope.org/>

¹¹ Office of the commissioner general for refugees and stateless persons: <https://www.cgra.be/en>

Christina Boswell; Stephen Castles; Sergio Carrera; Alexander Betts; Elspeth Guild; Elizabeth Collet; Virginie Guiraudon; Ana Isabel Xavier e Ana Rita Gil.

Como complemento foi realizado um trabalho de campo, no âmbito de um projecto de voluntariado num centro de requerentes de asilo em Natoye (cidade próxima de Bruxelas), ao abrigo da Cruz Vermelha. Este projecto desenvolveu-se durante o mês de Julho de 2018, e tive a possibilidade de me reunir não só com funcionários da Cruz Vermelha Belga que trabalham no centro de Natoye, mas também com elementos da entidade organizadora do projecto, SCI (Service Civil International), de forma a conseguir obter esclarecimentos e informação respeitante ao funcionamento das políticas de migração e asilo da Bélgica. Paralelamente, realizei diversas entrevistas informais e privei em contexto de conversa e desabafo com diversos requerentes de asilo que aguardam as respectivas decisões dos seus processos neste centro. Estes testemunhos estarão anexados à presente dissertação.

CAPÍTULO II – PROTECÇÃO HUMANITÁRIA INTERNACIONAL

2.1. Evolução do Sistema de Protecção Humanitária Internacional

Podemos constatar que, desde o princípio da humanidade, sempre existiram movimentos migratórios (Pew Research Center, 2014). Porém a escala e as razões destes têm as mais variadas justificações (Santinho, 2016). Alguns dos supra citados movimentos resultavam da procura de melhores condições de vida (trabalho, estabilidade, reunião familiar) ao contrário de outros que resultavam de situações como conflitos armados, violações dos direitos humanos ou violência política, entre muitas outras questões. É assim perceptível que a problemática dos refugiados não se reserva ao panorama da actualidade, mas advém da antiguidade. Feller (2001) sustenta esta ideia e afirma que os refugiados sempre existiram, porém não lhes era designado nem reconhecido esse estatuto.

Sendo este um fenómeno da antiguidade, seria expectável que desde cedo existissem padrões universais para a protecção dos refugiados, mas tal não aconteceu até ao início do século XX (Lavenex & Uçarer, 2003).

Com o decorrer da I Guerra Mundial, a problemática dos refugiados evidenciou-se, sendo adoptado o conceito de refugiados em massa, como consequência de momentos-chave como a queda dos impérios russo, austro-húngaro e otomano e também consequência dos novos tratados de paz que alteraram as bases territoriais da Europa

centro-oriental (Barichello & Araujo, 2014). Advindo desta situação, a problemática dos refugiados foi merecedora de maior atenção e a comunidade internacional assumiu a necessidade de uma ação global coordenada. Neste sentido, foi assinado em 1919, em Paris, o Tratado de Versalhes¹², considerado um tratado de paz que terminou por absoluto a I Guerra Mundial. Este tratado conduziu à criação da Sociedade das Nações (*League of Nations*), que tinha como função zelar pela paz mundial através da mediação de conflitos entre os Estados e a promoção da cooperação entre os mesmos.

Nos anos que se seguiram, a Sociedade das Nações criou diversas iniciativas destinadas a ajudar os refugiados na Europa. A primeira iniciativa foi tomada em 1921 e assentou na criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, sendo que o principal propósito seria ajudar os quase dois milhões de russos que tinham deixado involuntariamente o seu país. A coordenação deste organismo foi assumida por Fridtjof Nansen¹³ (UNHCR,2015).

Em 1933, em resposta à grave situação que se vivia no território alemão essencialmente devido à política antissemita assumida pelo governo nazi de Hitler (Barichello & Araujo 2014), a Sociedade das Nações implementa mais uma medida e cria o Alto Comissariado para os Refugiados provenientes da Alemanha. Os esforços e medidas implementadas pela Sociedade das Nações não foram suficientes para atingir os objetivos propostos inicialmente, ou seja, a ideia de paz mundial e a aceitação por parte dos países integrantes da noção de protecção internacional dos Direitos Humanos. Neste sentido, anos mais tarde (em 1939) eclodiu a II Guerra Mundial.

¹² Este tratado estabeleceu fortes sanções à Alemanha, como por exemplo o pagamento de reparações de guerra aos países vencedores; a destruição de todos os armamentos e equipamentos de guerra; as perdas de colónias alemãs a favor dos países vencedores, entre muitas outras. Segundo Noronha “estas sanções foram, aos poucos, incendiando o orgulho alemão (ao propiciar o ambiente ideal para o surgimento de ideias totalitárias e de partidos políticos de extrema direita) e semeando, no seio da população alemã, o ódio e o desejo de perseguição às minorias raciais”.

¹³ Presidente da União Norueguesa para a Liga das Nações, Nansen assumiu o cargo de coordenação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos. Em 1921 surgiu o “Nansen Passport” que ajudou milhares de pessoas a conseguirem obter asilo e trabalho em diversos países. Devido a toda a dedicação a causas humanitárias, Nansen foi galardoado com o Prémio Nobel da Paz, em 1938.

(...) o clima de insegurança e desconfiança mútua que se vivia pós a Primeira Guerra Mundial, a reorganização do cenário político europeu e as severas penas e condições humilhantes impostas à Alemanha, pelo Tratado de Versalhes, foram o caldo necessário à ascensão de Hitler ao poder, bem como à germinação de ideologias racistas, nazistas e xenófobas e o móbil à eclosão deste conflito mundial (Noronha, 2006:12)

Mais uma vez, a Sociedade da Nações não atingiu os seus desígnios e não conseguiu impedir o início da II Guerra Mundial e, como consequência, a mesma foi dissolvida. Porém, existiam ainda milhões de pessoas deslocadas e era urgente a existência de uma acção imediata, tendo sido criada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR) que, de acordo com as suas funções, ajudou milhões de pessoas a regressar aos seus países de origem (ACNUR,2005).

Finda a II Guerra Mundial, restou uma Europa destruída e completamente devastada a todos os níveis. A problemática dos refugiados, como já seria expectável, cresceu exponencialmente e esta situação instigou a comunidade internacional a criar uma nova organização para apoiar os milhões de refugiados existentes e serviu também de alavanca para a constitucionalização de direitos fundamentais dos estrangeiros, até então praticamente inexistentes (Gil, 2016). Neste sentido, em 1945 é assinada em São Francisco, por 50 países¹⁴, a Carta das Nações Unidas que conduziu à criação da Organização das Nações Unidas.

Segundo a Carta das Nações Unidas, os Estados comprometem-se a cooperar internacionalmente a fim de resolver os conflitos existentes, tanto de cariz económico, como social e humanitário, não esquecendo a promoção do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem qualquer tipo de discriminação. Como missão e objectivo primordial, a ONU pretende a promoção da paz e segurança internacional, cooperação internacional, promoção dos direitos fundamentais do homem e respeito pela dignidade humana.

Em Julho de 1947, após o término do mandato da ANUAR, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou uma agência especializada para trabalhar a questão dos refugiados, denominada por Organização Internacional para os Refugiados (OIR). A OIR é a primeira agência internacional responsável por lidar de forma abrangente com os diversos aspectos da vida dos refugiados, desde o momento do registo, determinação do

¹⁴ O representante da Polónia não esteve presente nesta conferência, mas assinou a referida carta meses mais tarde.

estatuto, repatriamento ou reinstalação dos mesmos. Paralelamente, a situação política na Europa encontrava-se instável e a OIR viu-se no centro de tensões entre países da zona leste e oeste. Para agravar a situação apenas alguns países contribuíram para o orçamento da Organização o que, eventualmente, conduziu à sua extinção em 1951 (UNHCR,2005).

Até então o percurso pela luta dos direitos humanos foi marcado por vários passos importantes, sendo de destacar o dia 10 de Dezembro de 1948, data em que a ONU promulgou a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH).

Segundo o artigo 1º desta declaração:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos (...)"

e de acordo com o artigo 2º:

“Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional (...).

Relativamente ao Direito de Asilo, a DUDH afirma que “Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”¹⁵.

Não obstante às necessidades da actualidade e após vários debates, a Assembleia Geral da ONU decidiu criar, em 1949 uma nova organização denominada por Alto Comissariado das Nações Unidas “(ACNUR)”. O ACNUR é “um organismo internacional humanitário e estritamente apolítico”¹⁶ que tem como principal missão assegurar a *protecção internacional* dos refugiados e procurar soluções duradouras para os problemas inerentes a esta problemática. A protecção internacional dos refugiados inicia-se quando se garante a admissão dos mesmos em segurança no país de asilo, na aceitação do pedido de asilo e concessão deste sem qualquer tipo de discriminação, bem como no cumprimento dos direitos humanos fundamentais, incluindo o direito de non-refoulement (que posteriormente será explicado). A protecção internacional dos

¹⁵ Artigo 14º DUDH

¹⁶ “O que é o ACNUR?” <http://www.cpr.pt/> (último acesso a 29 de Abril 2018).

refugiados termina apenas quando é encontrada uma solução duradoura para a pessoa em questão. É considerado, como principal pilar deste sistema de protecção internacional, a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo (Hatton, 2005).

2.2. Convenção de Genebra e Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados

A Convenção de Genebra de 1951, oficialmente designada por Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto de Refugiado, vem colmatar a inexistência de uma definição do conceito de refugiado e do seu estatuto, tendo como objectivo universal a protecção das pessoas apatridárias (Agier, 2011). Esta definição forneceu assim a “mais compreensiva codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional” existentes até então.¹⁷

Segundo o artigo 1º desta Convenção, entende-se por “refugiado” qualquer pessoa que: temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da protecção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Em destaque encontram-se também os artigos 32º e 33º referentes ao princípio de *non-refoulement*. Este princípio proíbe os Estados de expulsarem uma pessoa “para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”, salvo excepções em que a pessoa constitua um perigo real para a segurança pública. Esta Convenção impunha dois limites na sua aplicação, apenas abrangia pessoas que se tinham tornado refugiados devido a acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e possibilitava os Estados signatários a restringirem a aplicação da Convenção somente a refugiados Europeus. De forma a complementar e retificar estes constrangimentos foi anexado à Convenção, em 1967, o Protocolo relativo

¹⁷ Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, 1951. Disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf (último acesso a 31 de Março 2018).

ao Estatuto dos Refugiados. Este, consiste na eliminação de qualquer limitação geográfica e temporal existentes na Convenção. Ambos (a Convenção e o seu Protocolo) não definem como é que os Estados signatários devem implementar as suas obrigações, sendo que cada Estado deve determinar os procedimentos e as instituições que utilizarão para executar as suas obrigações internacionais, logo “a concepção do direito de asilo e o seu âmbito pessoal de aplicação variam de Estado para Estado” (Sousa, 2004:3), no entanto os Estados têm o dever de providenciar proteção internacional como resultado das suas obrigações com base nas leis internacionais, incluindo as leis internacionais dos direitos humanos.

2.3. Evolução do conceito de refugiado

Como foi possível constatar a definição para o conceito de refugiado era inexistente até 1951, situação que foi alterada através da Convenção de Genebra. Posteriormente, foram surgindo outras definições com o objectivo de complementar e expandir a definição primordial, tomemos por exemplo a definição da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) em 1969 que afirma que:

o termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.¹⁸

Devido à afluência em massa de refugiados na América Central, surgiu a necessidade de expandir novamente o conceito de refugiado, e em 1984 surge a Declaração de Cartagena, que baseando-se no conceito definido pela Convenção de 1951 e o seu Protocolo e pelo conceito da OUA, considera também como refugiados:

¹⁸ Artigo 1º (2) da Convenção da Organização da Unidade Africana. Disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencao_refugiados_oua.pdf (última acesso a 20 de Abril de 2018).

as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.¹⁹

As definições que constam na Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967, na Convenção da OUA e na Declaração de Cartagena, continuam ainda hoje a desempenhar um papel primordial na proteção dos refugiados. Relativamente ao estatuto de refugiado, este só o é adquirido após a confirmação do direito de asilo, sendo que inicialmente qualquer pessoa que procura proteção internacional é designada de requerente de asilo (Gomes&Moreira, 2014). Um requerente de asilo deve aguardar uma resposta relativamente ao seu processo, beneficiando dos instrumentos legais internacionais e nacionais relevantes para a situação (IOM, 2011).²⁰

Para além do conceito de refugiado, é observável, sistematicamente, tanto pela população em geral como pelos media, o uso do termo migrante. Entende-se por migrante qualquer pessoa que deliberadamente decide abandonar o seu país de origem em busca de uma melhor qualidade de vida, através da procura de um novo emprego, educação ou reunião familiar. Neste caso, os migrantes continuam a receber proteção do seu país de origem, o que não se verifica no caso dos refugiados e requerentes de asilo, que se prevê num tempo longo a impossibilidade de regressarem em segurança ao país de origem. Para além destas significativas diferenças, é possível ainda identificar que os refugiados não escolhem abandonar os seus países, muito pelo contrário, são forçados a partir por questões de sobrevivência, não estando onde gostariam de estar, não tendo qualquer tipo de poder de decisão, nem tão pouco controle sobre as suas vidas (Agier, 2002).

Esta distinção é importante para os governos, pois o tratamento que os migrantes e os refugiados irão receber serão distintos. A recepção de migrantes é efetuada de acordo com a legislação própria de cada país e procedimentos em matéria de imigração, enquanto os refugiados deverão ser recebidos através da aplicação de normas sobre refúgios, seguindo

¹⁹ Terceira conclusão da Declaração de Cartagena. Disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1 (último acesso a 20 de Agosto de 2018).

²⁰ Disponível em <https://www.iom.int/key-migration-terms> (último acesso a 15 de Agosto de 2018).

as leis nacionais e o direito internacional. Por estas razões, o ACNUR defende que é importante não confundir ambos os termos (refugiado e migrante) pois pode afetar seriamente a vida e segurança dos refugiados, na medida em que estes podem não receber o tratamento devido – procedimentos de asilo justos e eficientes e medidas que garantam os seus direitos humanos básicos e segurança.²¹

Para além do conceito de refugiado e migrante existe ainda um vasto conjunto de outras categorizações, como por exemplo: deslocados internos, refugiados reinstalados, refugiados do clima e migrantes económicos. Todas estas designações “fazem parte de um léxico político-jurídico que contribui, em última instância, para barrar cada vez mais o acesso à proteção num país de asilo” (Santinho, 2016:19).

CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ASILO NA EUROPA

3.1. Breve contextualização

Podemos afirmar que sempre existiram movimentos migratórios no continente europeu, associados às mais variadas razões, tais como a procura por melhores condições de vida, reunião familiar, ou procura por proteção internacional (Castels, 2000).

Durante os anos 50 e 60, a imigração era encarada de uma forma positiva pelo facto de representar um tipo de mercado de trabalho barato e flexível, inexistente na Europa (Huysmans, 2000). A partir de meados dos anos 70, esta aceitação positiva foi afectada, devido à alteração de diversos contextos como o aumento significativo do número de pessoas que procuravam protecção internacional, advindos principalmente de África e Ásia, e devido ao despoletar de uma crise económica e aumento do desemprego, que foi sustentando a ideia da incapacibilidade de recepção de requerentes de asilo. (Boswell, 2003). Esta problemática foi sendo intensificada, mas não surgiram alterações significativas devido à resistência dos EM em abdicarem da sua soberania (Oliveira, 2017).

²¹ Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/> (último acesso a 25 de Julho de 2018).

3.2. Acordo e Convenção de Schengen: início da harmonização das políticas de migração e asilo

Os primeiros passos para a harmonização das políticas de migração e asilo são dados em 1985 com o acordo de Schengen e respectiva Convenção em 1990. Neste Acordo é estabelecido a abolição das fronteiras internas entre os seguintes Estados: Alemanha, França e países da Benelux²². Estes desenvolvimentos são apenas realizados ao nível intergovernamental devido a esta questão estar relacionada com a soberania dos Estados. Após a implementação deste acordo surgiram alguns problemas, nomeadamente o crescimento abrupto da imigração ilegal, dos requerentes de asilo, dos deslocados e do crime organizado. Perante esta situação foram implementadas as designadas “medidas compensatórias” destinadas a controlar a política das “portas abertas” (Oliveira, 2017). Estas “medidas compensatórias” foram consagradas na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen a 14 de junho de 1990. De salientar que entre o 28º e o 38º artigo desta Convenção é referido que os pedidos de asilo devem ser analisados apenas uma vez, de acordo com os critérios definidos para tal. De ressaltar também que a Convenção vem facultar definições de alguns conceitos importantes em matéria de asilo, tais como: fronteira interna, fronteira externa, estado terceiro e também, em especial destaque, pedido de asilo e requerente de asilo.

Segundo o documento, entende-se por pedido de asilo – “qualquer pedido apresentado por escrito, oralmente ou de qualquer outro modo, por um estrangeiro na fronteira externa ou no território de uma parte contratante, com vista a obter o reconhecimento da sua qualidade de refugiado, ao abrigo da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, tal como alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967, bem como a beneficiar nesta qualidade de um direito de residência” (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000)²³.

Posteriormente, ainda no decorrer do ano de 1990, é assinada a Convenção de Dublin, documento que determina que EM deverá ser responsável pela análise e tratamento de um pedido de asilo, sendo que esta responsabilidade deverá recair sobre o EM que recebe esse mesmo pedido. O princípio de Dublin assenta na ideia de que o processo de asilo deve ser único, ou seja, o respectivo pedido de asilo deverá ser efectuado

²² Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

²³ Disponível em

http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/conv_schengen_decis_com_exec.pdf
(último acesso a 25 de Julho de 2018).

apenas num único EM (Geddes, 2007), deste modo, o pretendido é desencorajar e reduzir o acto de efectuar vários pedidos de asilo pelo mesmo requerente, “reduzir o número de refugiados em órbita e a protecção internacional *à la carte*” (Rogério, 2015). Neste sentido, os EM comprometem-se a trocar informações relativas à matéria de asilo, tais como: dados estatísticos mensais referentes à chegada de requerentes de asilo; informações gerais sobre os países de origem desses mesmo requerentes; informações pessoais dos mesmos, entre muitas outras.

3.3. Do Tratado de Maastricht ao Tratado de Amesterdão: ponto de viragem

Em 1992, é assinado o Tratado de Maastricht (que entra em vigor a 1 de Janeiro de 1993), também conhecido como o tratado da UE. Este, cria três pilares, o primeiro referente às comunidades europeias; o segundo à política externa e de segurança comum e por fim, o terceiro referente à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos. Neste sentido, as políticas de imigração são englobadas no terceiro pilar (Ferreira, 2017). Segundo Balzacq e Carrera (2006) as áreas englobadas neste pilar, pelo facto de pertencerem ao domínio da soberania do Estado são consideradas sensíveis, obrigando à existência de unanimidade na tomada de decisão.

Também no decorrer do ano de 1992, em Londres, foram adotados alguns conceitos, nomeadamente “safe country of origin”, “safe third country” e “pedidos manifestamente infundados”. Segundo Hatton (2005), a adopção destes conceito teria como intuito aliviar os esforços relativos aos processos de asilo e acelerar os procedimentos dos mesmos.

Posteriormente, em 1999, é assinado o Tratado de Amesterdão, que, segundo Papagianni (2006) representa sem margem para dúvidas um ponto de viragem, sendo que foi apenas neste momento que existiram de facto alterações em matéria de protecção internacional e migração (Cabral, 2015). Este Tratado concede novos poderes legislativos às instituições europeias (Bacic, 2012) e transfere as questões de asilo e migração do III pilar para para o I pilar (Oliveira, 2017). Este, apresenta ainda como um dos seus diversos objectivos, o “desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com

medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”²⁴.

3.4. Do Programa de Tampere ao Programa de Haia

O Conselho Europeu reuniu-se em Tampere, em Outubro de 1999, para traçar uma estratégia com o intuito de implementar os objectivos acordados no Tratado de Amesterdão, de forma a criar um espaço de liberdade, segurança e justiça (Monar, 2001; Lambert, 2009). Na perspectiva de Haddad (2008), o objectivo deste Programa visa a preparação da UE para enfrentar possíveis problemas que a migração e o asilo poderão trazer ao espaço Europeu.

Este Programa apela à UE para que sejam desenvolvidas políticas comuns de migração e asilo, de forma a almejar o pretendido Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) (Collet, 2014). Neste sentido, o Programa avança que a política de migração deve ser enquadrada nas seguintes três categorias: gestão de fluxos migratórios, através do controlo de fronteiras e no combate à imigração ilegal; tratamento justo dos nacionais de países terceiros, relativamente a questões de admissão e integração; e por fim, devem ser desenvolvidas relações com os países de origem.

Este apelo não obteve os resultados esperados, muito em parte devido ao elevado número de ressalvas apresentadas pelos EM (Monar, 2009), por exemplo, relativamente à medida do tratamento igualitário dos requerentes que tem como subjacente os padrões mínimos, esta nunca será perfeitamente implementada uma vez que existe possibilidade de manobra e de diferentes interpretações, conduzindo cada país a fornecer condições muito distintas.

Em 2003 é adoptada a Directiva 2003/9/CE, que estabelece normas mínimas relativamente ao acolhimento dos requerentes de asilo nos EM, e é adaptado o Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, mais conhecido por Dublin II, que substituiu a Convenção de Dublin de 1990. Recordando a Convenção de Dublin de 1990, esta determinava que o EM que recebesse o pedido de asilo deveria ser o responsável pela sua análise e, como já seria expectável, esta medida não foi aceite de bom grado por todos os EM, especialmente pelos que se encontravam mais sobrecarregados. Este novo

²⁴ Tratado de Amesterdão. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf (último acesso a 5 de Outubro de 2018).

regulamento, Dublin II, pretendeu esclarecer e reformular quais os critérios que deverão ser levados a cabo para determinar que EM deverá ser responsável pela análise de um pedido de asilo, fixando para este efeito uma hierarquia de critérios. Associado ao regulamento Dublin II surge o Eurodac, uma base de dados de impressões digitais que pretende ajudar os EM na determinação da responsabilidade de análise de um pedido de asilo (Fratzke, 2015).

Relativamente à hierarquia de critérios, o Regulamento de Dublin II estipula que os EM responsáveis pela análise de um pedido de asilo devem ser aplicados pela seguinte ordem:

- União Familiar: se o requerente de asilo tiver familiares que já tenham obtido o estatuto de refugiado ou que o processo já tenha dado início, o EM que deverá analisar a sua candidatura é o responsável pelo processo dos familiares²⁵;
- Residência Legal ou Vistos: caso a situação acima identificada não se verifique e caso o requerente possua um título de residência válido, o EM que o tiver emitido será o responsável pela análise do pedido de asilo²⁶;
- Entrada Ilegal: se nenhuma das situações acima descritas se aplicar e caso se comprove que o requerente de asilo atravessou ilegalmente a fronteira de um EM por via terrestre, marítima ou aérea, esse EM será o responsável pela análise do pedido;
- Local do pedido de asilo: quando nenhuma das situações acima se aplica, a responsabilidade de análise do pedido de asilo cabe ao primeiro EM em que o requerente apresentou o seu pedido.

Com o intuito de resolver problemas como o *asylum shopping* – prática de requerer asilo em diversos países, após um anterior pedido já ter sido recusado, este Regulamento de Dublin II instaura um princípio geral em que a análise de um pedido de asilo deverá ser efectuada estritamente por um único EM. Com este princípio será possível eliminar as contradições nas tomadas de decisão, acabar com os refugiados em órbita e aumentar a rapidez da análise do estatuto de refugiado (Noronha, 2017).

²⁵ Jornal Oficial da UE, Artigo 8º ao Artigo 11º. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=PT> (último acesso a 19 de Julho de 2018).

²⁶ Idem, artigo 12º

Em novembro de 2004 é adoptado, para os cinco anos seguintes, o Programa de Haia, que apelava mais uma vez ao desenvolvimento de um procedimento de asilo único que “incluísse garantias comuns e um estatuto uniforme para as pessoas a quem fosse concedida protecção”.²⁷ Este programa pretende combater a criminalidade nas fronteiras, o terrorismo e a migração ilegal. Porém, segundo esta linha de pensamento, Balzacq e Carrera (2006) indicam que os valores Liberdade, Segurança e Justiça não estão a ser construídos de igual proporção sendo que, a securitização é predominante. Segundo Bendel (2007) o combate ao terrorismo é mencionado como ponto principal das políticas comuns, e foi, neste sentido sugerido, por exemplo, que os EM prossigam com os esforços na integração de identificadores biométricos nos documentos de viagem.

3.5. Do Tratado de Lisboa ao Tratado de Estocolmo: a importância do SECA

O Tratado de Lisboa, também designado por Tratado de funcionamento da UE foi assinado em Dezembro de 2007 mas só entrou em vigor em Dezembro de 2009. Este Tratado conduziu à comunitarização da política de migração (Peers, 2012) e desenvolveu diversos princípios básicos que integram o desenvolvimento da política de migração, como a solidariedade entre os EM e o respeito pelos direitos humanos (Papagianni, 2014). Segundo a UE, deverá fazer parte integrante do SECA os seguintes elementos: “um estatuto uniforme de asilo e protecção subsidiária; um sistema comum de protecção temporária; procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de protecção subsidiária; critérios e mecanismos de determinação do EM responsável pela análise de um pedido; normas relativas às condições de acolhimento; parceria e cooperação com países terceiros”²⁸.

Em 2009, o Conselho Europeu adoptou o Programa de Estocolmo para o período 2010-2014, que colocou na agenda novamente as questões relacionadas com o SECA, destacando a necessidade de solidariedade para com os EM sujeitos a maiores pressões.

É importante referir que não existe actualmente uma política comum de asilo, mas sim uma tentativa de harmonizar as políticas de migração e asilo, através de normas e directrizes. Os principais instrumentos jurídicos em vigor são o Regulamento Eurodac; o Regulamento Dublin III; a Directiva relativa ao estatuto de protecção internacional e a

²⁷ Ficha Técnica sobre a UE, 2018. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.2.pdf (último acesso a 24 de Julho de 2018).

²⁸ Idem.

Diretiva que estabelece normas em matéria de acolhimento. Relativamente à terceira e última reforma do Dublin III²⁹, é possível assumir que a alteração com maior importância foi a criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), através do Regulamento (UE) n° 439/2010. O EASO tem como intuito a contribuição para a aplicação do SECA e fornecer orientação aos EM de forma teórica e prática para o seu desenvolvimento (EASO, 2014).

3.6. Agenda Europeia para as Migrações e recentes medidas adotadas

Em 2015, a UE deparou-se com um fluxo migratório sem precedentes, e foi, neste contexto, adotada a Agenda Europeia da Migração, cujo objetivo seria definir as prioridades das políticas migratórias de forma a alcançar respostas mais eficientes, e nesse sentido foram propostas um conjunto de medidas de curto e médio-longo prazo. As medidas de curto-prazo deverão ser de resposta imediata, e consistem no salvamento de vidas por via marítima (através de diversas missões); no desmantelamento de redes criminosas (relativas ao tráfico de pessoas)³⁰ e no préstimo de ajuda aos EM fronteiriços mais sobrecarregados³¹. Relativamente às medidas de médio-longo prazo, estas baseiam-se na redução dos incentivos à imigração ilegal; no reforço da política comum de asilo; na protecção das fronteiras externas³²; e por fim o desenvolvimento de uma nova política de migração legal (Carrera et al, 2015). Foi também criado, na Cimeira de Valeta - Malta, em Novembro de 2015, um Fundo fiduciário de emergência para África, com o intuito de apoiar os países africanos que têm sido mais afetados com a migração irregular. Em 2016 foram efectuados vários esforços com o propósito de adotar políticas direccionadas para a protecção de fronteiras externas e a redução e controlo da entrada (e permanência) de migrantes na UE, como por exemplo o ‘safe countries of origin’³³ e o Acordo com a

²⁹Reforma realizada em 2013.

³⁰A missão militar EUNAVFOR MED trabalha exatamente nesse sentido, para combater as embarcações destinadas ao tráfico ilegal.

³¹ Disponível em https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/483a9bfc-77f6-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-pt?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=664&WT.ria_ev=search (último acesso a 15 de Outubro de 2018).

³² Criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

³³ Cada EM elabora uma lista com a identificação dos países que considera seguros e sem qualquer risco à vida humana. Quando um país é reconhecido como um ‘safe country of origin’, a sua população mesmo que esteja em ambientes inseguros e correndo risco de vida, vê negada a

Turquia³⁴. Como consequência a estas, a UE tem sido largamente criticada e questionada, relativamente à garantia dos direitos humanos assim como à legalidade das referidas acções. No que concerne ao Acordo com a Turquia, o objectivo era impôr um travão na entrada de migrantes à UE, com o intuito de reduzir o número de chegadas (Collet, 2016). O previsto neste acordo é que todos os migrantes que cheguem às ilhas gregas de forma ilegal sejam reenviados para a Turquia, e, em contrapartida por cada sírio reenviado para a Turquia outro sírio deverá ser reinstalado na UE. A acrescentar a estas condições, a UE também se comprometeu a realizar um pagamento de 6 mil milhões de euros no âmbito do mecanismo em favor dos refugiados na Turquia, até ao final de 2018, e a simplificar a atribuição de vistos a cidadãos turcos e a retomar as conversações relativas ao processo de adesão da Turquia à UE. Este acordo foi alvo de duras críticas, pondo em causa a violação da lei internacional, relativamente à concessão de condições dignas aos migrantes.

Em 2017, a Comissão Europeia apelou aos EM pelo seu sentido de solidariedade, especialmente para com Itália e Grécia e defendeu a urgência na recolocação dos migrantes. De acordo com o referido, a Comissão Europeia recomendou a criação de um novo regime que prevê a reinstalação na Europa, durante os próximos dois anos, de 50.000 pessoas necessitadas de protecção, disponibilizando para esse efeito 500 milhões de euros.

Relativamente ao ano de 2018, os acontecimentos relacionados com a migração continuam a suscitar preocupação, continuando esta questão a ser considerada um dos maiores desafios da UE. Como referido, o ano de 2018 também tem sido marcado por diversos acontecimentos, que indico em baixo sucintamente:

- Fevereiro 2018: Naufrágio no Mediterrâneo, 90 pessoas perderam a vida;
- Junho 2018: Naufrágio na Tunísia; Itália recusa desembarque de Aquarius; Embarcação Lifeline sem destino;
- Julho 2018: São resgatados, na costa espanhola, 300 migrantes; 700 migrantes de África saltam vedação em Marrocos e entram em Espanha;
- Agosto 2018: Resgatados na costa espanhola 400 migrantes; Navio Aquarius atraca em Malta;

possibilidade de apresentar um pedido de protecção internacional. Esta medida levanta diversas críticas porque viola o acesso do direito ao asilo.

³⁴ Março de 2016.

- Setembro 2018: Após naufrágio no Mediterrâneo, Força Aérea Portuguesa resgata 150 migrantes;

Neste sentido, a UE tem-se reunido com os EM, como demonstra a Figura nº3.1, com o intuito de se perspectivar uma tomada de decisão e consequentemente serem adoptadas medidas eficientes.

Figura nº 3.1 - Acontecimentos relativos à temática migração, em 2018.



Fonte: Conselho Europeu. [Elaboração própria]

Tal como é possível verificar, os EM reuniram-se no mês de Junho de 2018, e as principais conclusões que daí surgiram foram³⁵:

- Intenção da criação de plataformas de desembarque regionais, com o intuito de eliminar as travessias perigosas;
- Intenção de criação de centros de controlo, tendo como objectivo a realização de uma triagem entre quem precisa realmente de protecção internacional dos migrantes económicos;

³⁵ Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2018/06/28-29/> (último acesso a 5 de Outubro 2018).

- Autorização de transferência da segunda tranche do mecanismo para os refugiados na Turquia, assim como a transferência de 500 milhões de euros para o fundo fiduciário de emergência para África;
- Aumento do controlo das fronteiras externas, através da atribuição de mais recursos à Frontex;
- Necessidade de alcançar um consenso relativamente à reforma do Regulamento de Dublin.

Para além da dificuldade dos EM chegarem a um acordo, existe também outras questões que não estão claras, por exemplo, a existência ou não de sanções para quem se opor e recusar a acolher migrantes; a existência ou não de incentivos para o EM que concorde em acolher migrantes.

Posteriormente, em Setembro de 2018, realizou-se o discurso anual relativo ao Estado da União, discurso este que pretende apresentar os feitos do ano anterior e as prioridades para o ano seguinte. Jean Claude Juncker começou este discurso por salientar, relativamente à problemática da migração, que é indispensável que se assuma uma posição de compromisso e liderança, e apresentou quatro novas propostas³⁶:

- Reforço da guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, sendo proposto um aumento para 10.000 guardas de fronteira;
- Reforço da Agência Europeia para o asilo, uma vez que existe a necessidade, por parte dos EM, de um maior apoio em questões de tratamento de pedidos de asilo;
- Uma política europeia em matéria de regresso mais forte e eficaz;
- Melhorar as vias legais de migração para a Europa.

Por fim, em Outubro de 2018 realizou-se um Conselho Europeu extraordinário, que apresentou como conclusões³⁷:

- A continuação do trabalho de prevenção da migração ilegal;
- A intenção de criação de um grupo de missão conjunto no Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes da Europol. O Conselho e a Comissão dispõe de um prazo até Dezembro para elaborar avanços nesse sentido;

³⁶ Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_pt.htm (último acesso a 5 de Outubro 2018).

³⁷ Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/10/18/20181018-european-council-conclusions/> (último acesso a 5 de Outubro 2018).

- A intenção do desenvolvimento de normas mínimas comuns de vigilância das fronteiras externas;
- Melhorar a política europeia em matéria de regresso, nomeadamente quanto ao Acordo UE-Turquia.

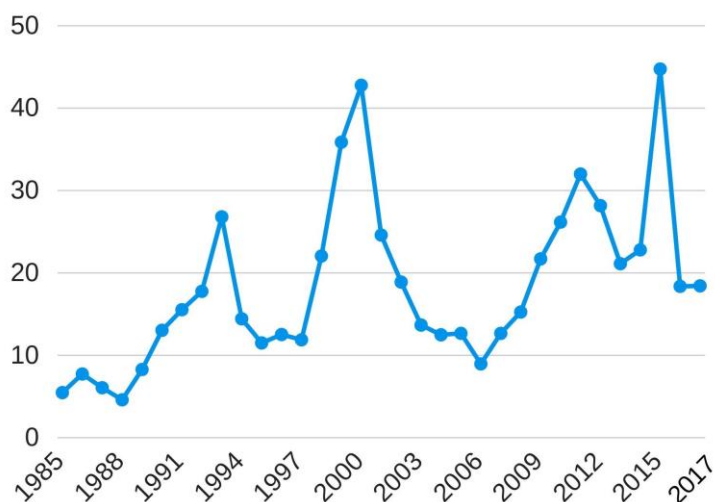
Mais uma vez, é observável que neste momento existem apenas intenções ao invés de medidas e políticas concretas, aceites pelos EM, de forma a aplicar e melhorar a rapidez e eficácia na resposta perante esta crise humanitária.

CAPÍTULO IV – A POLÍTICA DE ASILO NA BÉLGICA 2015-2017, ESTUDO LONGITUDINAL

4.1. Breve análise do contexto migratório na Bélgica

Segundo Martiniello (2003) a Bélgica é um dos países mais multiculturais e multiraciais da UE. No âmbito da requisição de asilo, o número de pedidos que o país recebe tem vindo a aumentar nas últimas três décadas (Petrovic, 2012), sendo verificável uma maior afluência dos mesmos em 4 períodos diferentes, tal como demonstra o gráfico em baixo.

Gráfico nº4.1 - Pedidos de Asilo na Bélgica, entre 1985 e 2017



Fonte: Eurostat. [Elaboração própria]

Segundo Petrovic (2012), durante os anos 90 e início dos anos 2000 os pedidos de asilo mantiveram-se acima da média devido à instabilidade política em países como a ex-Jugoslávia e o Irão. Anos mais tarde, como é possível observar no gráfico nº4.1, entre

2009 e 2010 foi registado um novo pico, tendo este como explicação a liberalização dos vistos nos Balcãs Ocidentais. A Bélgica, em conjunto com outros países de acolhimentos, como a Alemanha, efectuou um pedido de aceleração das negociações sobre a proposta de introdução de um mecanismo de segurança no actual Regulamento do Código de Vistos da EU para a suspensão temporária da isenção de visto em caso de emergência. Paralelamente, o governo belga adoptou campanhas de dissuasão e criou uma lista de países seguros, incluindo a Albânia, Bósnia, antiga República Jugoslava da Macedonia, Kosovo e Montenegro, de forma a acelerar os procedimentos dos pedidos de asilo.

Por último, é verificável que em 2015 o número dos pedidos de asilo voltou a apresentar valores muito acima da média, situando-se na marca dos 44.660. Este aumento está claramente relacionado com a actual crise dos refugiados, sendo que foi no ano de 2015 que mais migrante chegaram à UE. Em 2016, é notória uma diminuição acentuada destes valores, apresentando um total de 18.280 pedidos de asilo. O ano seguinte, 2017, é marcado por um ligeiro aumento no número de pedidos de asilo, atingindo este 18.340 pedidos. Segundo dados do *Office of the commissioner general for refugees and stateless persons*, até ao mês de Setembro de 2018 foram contabilizados 17.498³⁸ pedidos de asilo.

Relativamente aos países de origem dos requerentes de asilo, entre 2015 e 2017, os 3 países de origem predominantes são a Síria, o Iraque e o Afeganistão³⁹.

4.2. Procedimentos de Asilo⁴⁰

O procedimento de asilo na Bélgica, como já referido anteriormente, está sobre a responsabilidade Federal. Este é um procedimento que atravessa diversas etapas e várias organizações, tais como: o Office des Étrangers (OdE), Commissariat Général aux Réfugiés et apatrides (CGRA), Conseil du Contentieux Des Étrangers (CCE) e o Conseil d'État (CE).

³⁸Disponível em: https://www.cgra.be/sites/default/files/asylumstat_september_2018_en.pdf (último acesso a 13 de Outubro de 2018).

³⁹CGRA (último acesso a 21 de Agosto de 2018). Documentos relativos a 2015, 2016 e 2017, disponíveis em:

https://www.cgra.be/sites/default/files/asylumstat_december_2015_1.pdf

https://www.cgra.be/sites/default/files/asylumstat_2016_en.pdf

https://www.cgra.be/sites/default/files/asylumstat_december_2017_en.pdf

⁴⁰Elaboração após consulta do “Guide on the Asylum Procedure in Belgium” do CIRÉ; “Asylum in Belgium” do Fedasil; e página oficial do “Office of the commissioner general for refugees and stateless persons”.

Segundo a lei belga, existem dois tipos de estatutos de protecção, nomeadamente o estatuto de refugiado (de acordo com a Convenção de Genebra e o artigo 48/3 da Lei de 15 de Dezembro de 1980), e o estatuto de protecção subsidiária, de acordo com a lei de 10 de Outubro de 2006.

O estatuto de protecção subsidiária foi criado, como já referido anteriormente, com o intuito de complementar a Convenção de Genebra. Porém, tem também o intuito de fornecer protecção a quem o estatuto de refugiado foi negado, mas cujo regresso ao país de origem represente perigo, como pena de morte, tortura, entre outras.

O processo de requerer asilo tem início com a apresentação do requerimento no *Office des Etrangers* do Ministério do Interior. Este serviço público tem como função receber os documentos necessários para iniciar os processos, identificar e recolher as impressões digitais do requerente e comparar as mesmas no sistema Eurodac. Cabe ainda ao OdE a decisão se o processo do requerente de asilo é da responsabilidade da Bélgica, segundo o Regulamento de Dublin. Este pedido de asilo pode também ser efectuado à chegada da fronteira, caso a pessoa não possua documentos, e nos centros de detenção e prisão. Todo este procedimento é realizado em Francês ou Alemão e o requerente tem direito a um intérprete, uma vez que será de imediato questionado quanto ao seu nome, país de origem, itinerário e motivos da sua partida.

Após a submissão do pedido de asilo, todos os requerentes têm direito a estadia durante o período em que o seu processo estiver em análise. A escolha do centro de acolhimento será efectuada pelo Fedasil (Agência Federal para a Recepção dos Requerentes de Asilo), que terá em conta as necessidades de cada pessoa, nomeadamente necessidades especiais, menores não acompanhados, famílias numerosas, entre outras. Após a chegada ao centro de recepção indicado, o requerente ganha o direito de receber assistência do Estado. É importante referir que os requerentes não são obrigados a permanecer nos centros de acolhimentos e, caso não o pretendam, perderão o acesso à assistência social, excepto assistência médica. Relativamente aos centros de acolhimento na Bélgica, estes estão divididos em duas tipologias: centros colectivos, geridos pelo Fedasil ou Cruz Vermelha, e alojamento individual e privado, gerido por associações e iniciativas locais.

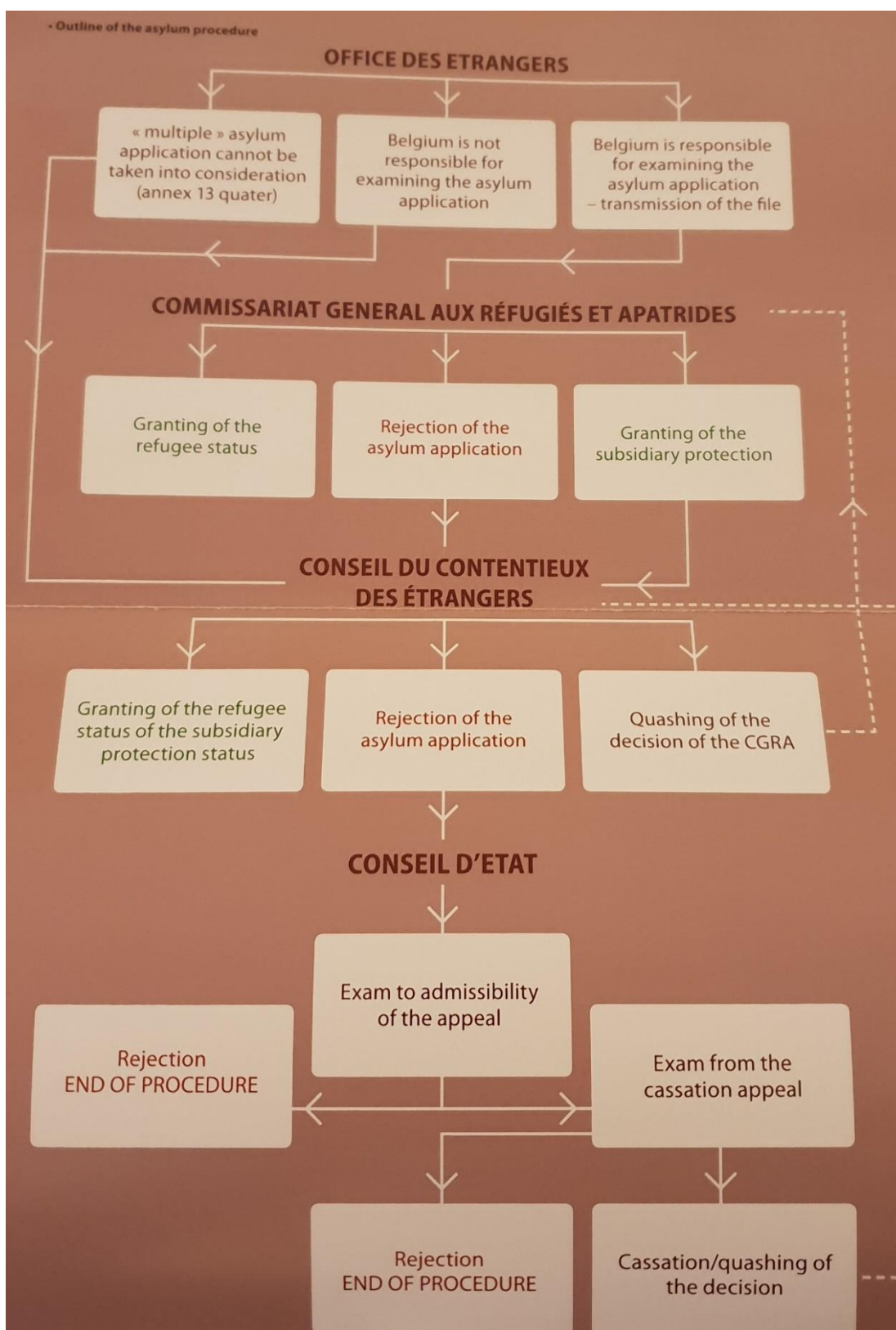
Caso o OdE considere que a Bélgica não é o país responsável pela examinação de determinado processo, o mesmo será enviado para o suposto EM responsável (segundo o Regulamento de Dublin). Caso o EM aceite o processo, a Bélgica irá efectuar a

transferência do mesmo, caso o EM não aceite o processo, o OdE irá efectuar uma nova análise para concluir se a Bélgica poderá ficar com o processo.

Caso o OdE considere que a Bélgica é o país responsável por um determinado pedido, o processo irá ser transferido para o CGRA, cuja função será examinar o pedido de asilo e aprovar ou rejeitar o estatuto de refugiado ou protecção subsidiária. Em caso de decisão positiva, poderá ser concedido ao requerente o estatuto de refugiado ou o estatuto de protecção subsidiária. Relativamente ao estatuto de refugiado, o requerente que o obtiver fica automaticamente autorizado a residir na Bélgica (numa residência social) por um período temporal de 5 anos, que será posteriormente revisto, e, caso as condições se mantenham, tornar-se-á ilimitado. Caso seja concedido ao requerente o estatuto de protecção subsidiária, este fica autorizado a residir na Bélgica por um período temporal limitado. Esta autorização terá de ser renovada ano após ano, de forma a averiguar se as condições para o recebimento desta protecção continuam a justificar-se. Apenas após 5 anos deste processo de autorizações é que o requerente receberá o direito a residir na Bélgica por um período indeterminado.

Caso a decisão do CGRA seja negativa, o requerente deverá deixar o território ou apelar contra esta decisão através do CCE. Por fim o CCE poderá anular a decisão do CGRA e conceber ao requerente o estatuto de refugiado ou estatuto de protecção subsidiária, ou, poderá rejeitar novamente o processo do requerente. Caso esta última situação se verifique, é ainda possível o requerente apresentar, em última instância, um recurso ao CE, e este após examinação do processo poderá ordenar que o mesmo seja novamente revisto pelo CGRA ou rejeitar e terminar definitivamente com o processo. A figura nº4.1, que se encontra em baixo, ilustra este processo de análise dos pedidos de asilo na Bélgica.

Figura nº 4.1 – Procedimento de asilo da Bélgica



Fonte: Guide on the asylum procedure in Belgium, Ciré (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers), 2008.

4.3. Políticas Governamentais

A par dos seus parceiros da UE, a soberania belga, em matéria de asilo, “foi progressivamente corroída” (Martiniello, 2003). Porém, todos os EM possuem a liberdade de interpretação das sugestões europeias assim como a individualidade de escolher as instituições que desejam para a criação e implementação das suas políticas.

Para este estudo é indispensável referir que a Bélgica é um país com características particulares e uma estrutura complexa, na medida em que é um estado federal constituído por 3 regiões: a Flandres, Valónia e Bruxelas. As regiões de Flandres e Valónia são pautadas pelas diferentes posições face ao processo de integração tanto de migrantes como de refugiados. Estas diferenças são consequências de filosofias e abordagens que divergem e por este motivo as políticas e regras relacionadas com os programas de integração são bastante distintas (European Foundation for Democracy, 2018). Relativamente às políticas de migração e asilo, a exclusividade recai sob o governo federal⁴¹.

A Convenção relativa ao estatuto de refugiados, conhecida como Convenção de Genebra de 1951, constitui o documento principal para a concessão do estatuto de refugiado, sendo esta explicitamente referida na legislação Belga. Para complementar esta Convenção, a Bélgica criou, a 10 de Outubro de 2006, outro tipo de protecção, designada por protecção subsidiária⁴².

Paralelamente, as duas principais leis que sustentam as questões de migração e asilo na Bélgica são:

- A Lei de 15 de Dezembro de 1980 (posteriormente designada por Acto de Imigração)⁴³;
- O Decreto Real de 8 de Outubro de 1981⁴⁴.

⁴¹ “Annual report on asylum and migration policy in Belgium, 2014” (último acesso em 30 de Junho de 2018). Disponível em: <https://emnbelgium.be/publication/annual-report-immigration-and-asylum-2014-synthesis-report-emn> (último acesso a 31 de Agosto de 2018).

⁴² Disponível em: https://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/striving_for_global_solidarity/asylum_and_migration/asylum (último acesso a 31 de Agosto de 2018).

⁴³ Disponível em: https://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/striving_for_global_solidarity/asylum_and_migration/asylum (último acesso a 02 de Setembro de 2018).

⁴⁴ Idem.

Ambas estão relacionadas com o acesso ao território, residência, permanência e expulsão de estrangeiros, porém a Lei de 15 de Dezembro de 1980 é também responsável pelo procedimento de asilo e competências das instituições.

Segundo o European Migration Network, é possível apurar que as condições de acolhimento dos requerentes de asilo são reguladas através da lei de 12 de janeiro de 2007 e o acesso dos estrangeiros ao mercado de trabalho é regulado pela Lei de 30 de abril de 1999 e pelo respectivo Decreto de implementação de 9 de junho de 1999⁴⁵. Para além destes instrumentos, a Bélgica é ainda signatária da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, da Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (EMN, 2015)⁴⁶.

Uma vez apresentada a sustentação legal que baseia a política de asilo da Bélgica, devemos agora focar este estudo, segundo o seu objectivo primordial, na análise da evolução dessas mesmas políticas entre os anos 2015 e 2017. Para esse efeito apresento em baixo os quadros 4.1; 4.2 e 4.3 onde são expostas as medidas e políticas relativas à migração e asilo adotadas nos anos 2015, 2016 e 2017.

⁴⁵ Disponível em <https://emnbelgium.be/publication/annual-report-immigration-and-asylum-2014-synthesis-report-emn> (último acesso a 28 de Julho de 2018).

⁴⁶ Disponível em <https://emnbelgium.be/publication/annual-report-asylum-and-migration-policy-belgium-and-eu-2015-emn> (último acesso a 28 de Julho de 2018).

Quadro nº4.1 - Medidas implementadas na Bélgica em 2015

<p style="text-align: center;">Recepção</p> <ul style="list-style-type: none">• Redução da capacidade de lugares de acolhimento. Em 2013 a Bélgica fornecia 23.800 vagas de acolhimento, em 2014 este valor desceu para 19.000 vagas e em 2015 existem 17.400 vagas⁴⁷.• A 3 de Setembro entra em vigor a lei de 10 de Abril que altera a Lei da Imigração. Esta alteração destina-se a ter em conta as ameaças à sociedade e à segurança.	<p style="text-align: center;">Residência</p> <ul style="list-style-type: none">• É apresentada uma proposta legislativa para limitar a duração da autorização de residência para os refugiados reconhecidos.
<p style="text-align: center;">Procedimento de Asilo</p> <ul style="list-style-type: none">• A Bélgica pretende aumentar a sua lista de “Safe country of origin”⁴⁸, de forma a capacitar as autoridades de asilo a excluírem mais pedidos⁴⁹.• O Governo Belga manifestou a intenção de aplicar um conjunto de medidas restritivas que afetam o acesso dos requerentes de asilo aos seus direitos (durante todo o procedimento de asilo)⁵⁰.	<p style="text-align: center;">Reinstalação</p> <ul style="list-style-type: none">• No âmbito do programa de reinstalação da UE, a Bélgica compromete-se a reinstalar 550 refugiados em 2016 e 550 refugiados em 2017. Para os anos de 2018 e 2019 os valores propostos são 1.150 e 850 respectivamente.

Fonte: “Asylum information database”; “Fedasil” e do “Annual Report Report of migration and asylum - EMN”. [Elaboração própria]

⁴⁷ Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/news/16-04-2015/aida-update-belgium-cuts-accommodation-asylum-seekers-amidst-proposals-more> (último acesso a 28 de Julho de 2018).

⁴⁸ Cada EM elabora uma lista com a identificação dos países que considera seguros e sem qualquer risco à vida humana. Quando um país é reconhecido como um ‘safe country of origin’, a sua população mesmo que esteja em ambientes inseguros e correndo risco de vida, vê negada a possibilidade de apresentar um pedido de protecção internacional. Esta medida levanta diversas críticas porque viola o acesso do direito ao asilo.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem.

Quadro nº4.2 - Medidas implementadas na Bélgica em 2016

<p style="text-align: center;">Recepção</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Redução da capacidade de recepção dos centros de acolhimentos em 10.000 vagas. ● A 6 de Julho é alterada a lei de 12 de Janeiro de 2007, passando a estabelecer que um residente de asilo só pode solicitar uma residência individual após 6 meses de estadia num centro colectivo, ao invés de 4 meses. 	<p style="text-align: center;">Residência</p> <ul style="list-style-type: none"> ● A 8 de Julho entra em vigor a lei de 1 de Junho, que altera a lei de 15 de Dezembro de 1980 (Lei da Imigração). Esta alteração reconhece que os refugiados deixarão de receber residência por um período temporal indeterminado. Este período temporal passará a ser válido por 5 anos e posteriormente, caso as condições se mantenham, tornar-se-á ilimitado.
<p style="text-align: center;">Reagrupamento familiar</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Introdução da lei de 17 de Maio que modifica os artigos 10º e 12º da Lei de 15 de Dezembro de 1980. O prazo máximo de decisão para pedidos de reagrupamento familiar é alargado de 6 para 9 meses. ● Adoptada a lei de 4 de Maio que altera o prazo para o preenchimento das condições para o reagrupamento familiar, de 3 para 5 anos. Durante este período, o serviço de migração pode verificar se as condições para o reagrupamento familiar continuam a ser cumpridas e, caso não se verifiquem, retirar a autorização de residência dos membros familiares. 	<p style="text-align: center;">Integração</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lei de 18 de Dezembro introduz uma nova condição geral, sendo a demonstração de esforços de integração um pré-requisito para manter a autorização de residência. Esta lei prevê que as pessoas que solicitem uma autorização de residência deverão, no futuro, como uma condição de admissibilidade, assinar uma declaração indicando que compreende os valores e normas fundamentais da sociedade e agirá em conformidade.
<p style="text-align: center;">Procedimento de Asilo</p> <ul style="list-style-type: none"> ● A lista belga de “safe country of origin” é actualizada, incluindo a Geórgia e a Albânia (apesar de um acórdão do Conselho de Estado declarar a designação da Albânia ilegal). 	

Fonte: “Asylum information database”; “Fedasil” e do “Annual Report Report of migration and asylum - EMN”. [Elaboração própria]

Quadro nº4.3. - Medidas implementadas na Bélgica em 2017

<p style="text-align: center;">Procedimento de Asilo</p> <ul style="list-style-type: none">● A 23 de Junho, o Secretário de Estado do Asilo e Migração apresenta uma proposta legislativa que reduz as normas belgas para os mínimos estabelecidos nas directivas da UE. Lei entrará em vigor a 22 de Março de 2018.● Introdução do conceito “safe third country”, como motivo de inadmissibilidade.● Nota política do Secretário de Asilo e Migração a enfatizar que o estatuto de protecção internacional deverá ser retirado a quem apresente uma ameaça à segurança nacional ou que retorne ao seus país de origem.	<p style="text-align: center;">Acesso aos procedimento de asilo</p> <ul style="list-style-type: none">● Novo projecto de lei salienta a obrigatoriedade dos requerentes de asilo apresentarem todos os documentos necessários relativamente às suas origens, locais de residência e itinerários de viagem.● Criação de um novo centro de registos que passará a ser o único local para ser efectuado o registo dos pedidos de asilo. Está previsto iniciar funções em 2019.
<p style="text-align: center;">Recepção e pedidos de asilo</p> <ul style="list-style-type: none">● Relativamente aos benefícios sociais, uma nova lei prevê a possibilidade de negar ou limitar o apoio material suplementar, desde que em conformidade com o artigo 20º da diretiva relativa às condições de acolhimento, ainda existam condições de vida decentes e continue a ser prestado o apoio médico urgente.	

Fonte: “Asylum information database”; “Fedasil” e do “Annual Report Report of migration and asylum - EMN”. [Elaboração própria]

Como é possível observar, a Bélgica tem vindo a adotar medidas que restringem de alguma forma o processo de asilo (em diversas fases do mesmo), como por exemplo a introdução da política “safe third country”, a extensão da lista de “safe country of origin”; a possibilidade de negação de apoios suplementares, a alteração do período de residência (intemporal para cinco anos), a diminuição de 10.000 vagas em centros de acolhimento, etc. Segundo a Vluchtelingenwerk Vlaanderen⁵¹ (2016), as alterações na prática de asilo na Bélgica demonstram que a política de asilo deixou de ser uma política de protecção passando a ser uma política de dissuasão. Esta organização vai mais além e indica que o estatuto jurídico dos requerentes de asilo não foi apenas afectado por práticas questionáveis, mas também por nova legislação que restringe os seus direitos (como por exemplo a residência temporária e o prolongamento do procedimento para o reagrupamento familiar).

⁵¹ Organização Flamenga para os Refugiados. Disponível em: <https://www.vluchtelingenwerk.be/> (último acesso a 15 de Agosto de 2018).

Devido ao aumento do fluxo migratório no país, os cidadãos belgas decidiram fornecer abrigo aos requerentes de asilo nas suas próprias casas, porém esta situação está agora a ser discutida, existindo a possibilidade de implementar medidas que permitam à polícia efetuar buscas em casas particulares que abriguem imigrantes ilegais⁵². Esta proposta foi anunciada por Theo Francken⁵³, nacionalista flamengo e secretário de Estado da Política de Asilo e Migração da Bélgica, que defende que as alterações propostas são necessárias para se fazer cumprir as leis existentes. Esta situação despoletou, em Janeiro de 2018, um protesto em Bruxelas, no Parque Maximilien⁵⁴, com cerca de 10 mil pessoas, que apelaram a uma política de asilo mais humanitária. Desde então, têm sido vários os protestos deste género, invocando constantemente o sentido de solidariedade. A Bélgica está a atravessar uma crise política, essencialmente devido à orientação que as suas políticas de asilo estão a adoptar.

CAPÍTULO V – UMA EXPERIÊNCIA DE VOLUNTARIADO

Uma parte do trabalho desta dissertação foi desenvolvida em campo, mais concretamente num centro de requerentes de asilo da Cruz Vermelha Belga, designado por “Le relais du monde”, localizado numa zona rural em Natoye, a sensivelmente 45 minutos de Bruxelas, durante o mês de Julho de 2018. Este projecto foi desenvolvido pelo SCI (*Service Civil International*) e pela Cruz Vermelha Belga, e as minhas funções, juntamente com os restantes membros da equipa, assentavam no desenvolvimento de actividades lúdicas para / e com os residentes. No entanto uma vez que as crianças do centro já tinham diversas actividades planeadas, o nosso trabalho seria preferencialmente realizado com os jovens e os adultos.

Previamente foi realizada uma pesquisa bibliográfica de modo a aprofundar o conhecimento sobre a temática em questão para uma melhor preparação pessoal. À medida que esta pesquisa foi desenvolvida, o primeiro capítulo da dissertação foi-se formando, assim como a noção de alguns conceitos se foram apurando, como:

⁵²Disponível em: <http://www.infomigrants.net/en/post/7843/belgium-in-a-bind-on-refugees> (último acesso a 15 de Agosto de 2018).

⁵³ Disponível em: <http://www.infomigrants.net/en/post/7843/belgium-in-a-bind-on-refugees> e <https://www.politico.eu/article/theo-francken-belgian-government-faces-backlash-over-migration-policy/> (último acesso a 01 de Outubro de 2018).

⁵⁴ Maior acampamento migratório de Bruxelas.

“refugiados”, “migrantes”, “requerentes de asilo”. Em simultâneo, também foram introduzidos novos conhecimentos relativos à evolução do Sistema de Proteção Humanitária Internacional e à apelidada “crise dos refugiados”. Paralelamente a este estudo bibliográfico, foi estabelecido contacto com as duas organizações responsáveis por este projecto, SCI (Service Civil International) e a Cruz Vermelha (belga) com o intuito de agendar reuniões e entrevistas.

Antes de iniciar esta experiência, as minhas expectativas passavam apenas pelo conhecimento teórico e pela informação que absorvia da comunicação social. Rapidamente constatei que existe um paradoxo entre o que se lê e o que os meios de comunicação nos transmitem, uma vez que estes acabam por, diversas vezes, deturpar a realidade. A conotação que nos é inculcada passa pela criminalidade e associação da migração ao terrorismo, sendo, constantemente, apresentada uma separação com a terminologia “nós” VS “eles”⁵⁵. Esta questão facilita o aparecimento de diferentes formas de extremismo, desde a xenofobia à radicalização jihadista (Refugees in Europe, 2018).

Uma vez iniciado o projecto, e com o intuito de realizar um enquadramento do mesmo, foram partilhados alguns dados do respectivo campo de requerentes de asilo, nomeadamente:

- O propósito do campo é abrir mentalidades e prestar todo o apoio possível aos residentes;
- O centro iniciou funções em 2006 e até então já recebeu 2.000 pessoas;
- Residem pessoas de 31 nacionalidades, sendo os países com maior predominância: Afeganistão, Iraque, Síria, Kosovo e Guiné;
- 75% dos residentes são maioritariamente do sexo masculino;
- 13.7% dos residentes são menores não acompanhados;
- A Cruz Vermelha belga possui 21 centros de asilo, que já receberam cerca de 30.000 pessoas;
- Os Centros da Cruz Vermelha recebem 40€ por pessoa/por dia do Estado, para despesas de alimentação, água, luz, entre outras (a Fedasil, por ser uma organização federal, recebe 56€ por dia);

⁵⁵ “Refugees in Europe, 2018”, Disponível em <https://emnbelgium.be/publication/refugees-europe-review-integration-practices-policies-european-foundation-democracy> (último acesso a 18 de Julho).

- Todos os residentes têm direito a alimentação (de acordo com os horários estabelecidos), assistência médica e roupa de cama;
- O centro não fornece roupas mas disponibiliza a venda das mesmas a um preço muito reduzido;
- Os residentes adultos têm direito a um subsídio de 7,77€ por semana e as crianças 4€ por semana;
- O centro permite que cada residente desempenhe algumas horas de trabalho diárias em troca de um pagamento extra (de 1,60€ por hora) - limpezas do espaço, serviços de reparação, entre outros;
- Todas as crianças podem frequentar a escola local e os adultos têm aulas de francês e cultura belga à disposição.

Este campo está rodeado por espaços verdes, riachos e um pequeno bosque, e possui diversos espaços recreativos, como é o caso de: um campo de futebol, basquetebol e voleibol, um ginásio, um pavilhão multiusos, um salão de jogos, uma cozinha comunitária que pode ser utilizada pelos residentes e o “Snoezelen”, uma sala especialmente dedicada ao relaxamento e à terapia pós-traumática.

O contacto com os migrantes deu-se em breves minutos após a minha chegada, ao contrário das minhas expectativas. Ao final de poucos dias, as barreiras dissiparam-se rapidamente, até mesmo as linguísticas. Por diversas vezes, os residentes expunham deliberadamente as suas histórias de vida que resultavam da necessidade de transformar em verdade, as informações que muitas vezes chegam aos ouvidos da Europa. Essa necessidade não ocorreu apenas nos primeiros dias, tendo sido uma constante durante todo o projeto. Para além de todas as reuniões com os responsáveis do projeto, tive o privilégio de vivenciar com alguns migrantes, em privado, momentos de partilha de histórias de vida, nomeadamente os estilos de vida nos países de origem, os motivos que conduziram à fuga dos seus países e os percursos que traçaram até chegarem ao território europeu e, consecutivamente, à Bélgica. Estes testemunhos encontram-se anexados a esta dissertação.

Esta experiência permitiu-me uma maior consciencialização face à problemática em estudo, porque de facto a perspectiva sobre qualquer temática sofre alterações quando o conhecimento desta passa do campo de estudo para o confronto com a realidade. Tive a oportunidade, com esta experiência, de interagir com diversos residentes do centro, sendo estes das mais variadas nacionalidades, e pude constatar que a barreira linguística,

para aqueles que não falavam o inglês, é possível ser transposta. Os aspectos que mais me surpreenderam foram as calorosas boas vindas, a aceitação e inclusão da presença do grupo de voluntários nas rotinas já existentes, a aderência em massa às actividades pelo grupo propostas e por fim, mas não com menos importância, o grande sentimento de generosidade e partilha. Relativamente a este último aspecto, fiquei impressionada pelo facto de estas pessoas estando a atravessar inúmeras dificuldades fazerem questão de nos presentear com as suas refeições típicas, cozinhadas por eles próprios. Os momentos vivenciados neste centro de requerentes de asilo foram muito além de momentos de aprendizagem, esperados para esta dissertação, mas essencialmente foram momentos de crescimento e consciencialização, que me acompanharão no futuro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação assumiu os pressupostos relacionados com a securitização das políticas de migração e asilo, tendo como objectivo o estudo dessas mesmas políticas a nível da UE e em específico na Bélgica. Para tal, este estudo dividiu-se em cinco capítulos, sendo o I capítulo reservado à apresentação da metodologia a utilizar, o II capítulo ao estudo da evolução da protecção humanitária internacional, o III capítulo à identificação das principais políticas implementadas na UE e as suas evoluções, no âmbito da migração e asilo, o IV capítulo é reservado ao estudo de caso, a Bélgica e por fim, o V capítulo é destinado ao trabalho desenvolvido em campo/experiência de voluntariado. Relativamente a este estudo de caso, começámos por apresentar uma breve descrição do contexto migratório do país, desde 1985 até 2017, e posteriormente, esta análise focou-se no intervalo entre o ano de 2015 e 2017, onde foram analisadas as políticas de asilo implementadas.

Como já foi referido, em 2015 a UE foi confrontada com a chamada crise dos refugiados ou crise dos migrantes e desde então a sua resposta tem sido limitada, muito em parte devido à falta de consenso e união entre os EM. Devido a esta pressão, a eficiência da UE tem sido questionada, concretamente na gestão das suas fronteiras externas; na relação com os seus EM; na aplicação das suas medidas em matéria de asilo e no seu sentido de solidariedade. A dificuldade dos EM em falar a uma só voz tem sido uma constante desde o despoletar desta crise até à actualidade (2018), tendo-se verificado uma crescente preocupação com a segurança interna e a proliferação de ideologias anti-imigração. Esta falta de unanimidade suscita a criação de fragmentos entre EM e por consequência o bloqueio e atraso na aplicação de algumas políticas. Em consequência ao ímpar fluxo migratório sentido em 2015, a UE adopta a Agenda Europeia para as Migrações, que pretende, devido à urgência da situação, definir prioridades nas políticas migratórias. Neste contexto, foram sugeridas as seguintes medidas: salvamento de vidas no mar; desmantelamento de redes criminosas e solidariedade para com aos EM fronteiriços mais sobrecarregados com migrantes e refugiados.

Desde então, a UE tem reunido esforços para aumentar a segurança das fronteiras externas e implementar políticas para travar a imigração, tal como ilustra o Acordo com a Turquia. Em resultado destas políticas, a UE tem sido acusada de incoerência para com os seus próprios valores, devido à falta de solidariedade e à possível interferência com os direitos humanos básicos dos migrantes e refugiados.

A Comissão Europeia tem apelado, em vários momentos, ao sentido de solidariedade dos EM, para que as respostas destes façam jus às necessidades que a actual crise apresenta. Os trabalhos para o desenvolvimento das políticas de migração e asilo têm continuado, porém, até então são apenas apresentadas intenções ao invés de políticas concretas prontas a implementar.

De acordo com a nossa pergunta de partida é possível concluir que as políticas de asilo da Bélgica ilustram a crescente securitização dos movimentos migratórios a nível europeu, na medida em que as políticas belgas têm sofrido alterações extraordinárias, sendo prelevada a segurança nas fronteiras, o controlo da entrada da migração e o desencorajamento dessas mesmas entradas. Esta conclusão é validada através da identificação da implementação de diversas medidas que sustentam esta preocupação como a crescente securitização, tais como: a inclusão do “safe third country”, a extensão da lista dos “safe country of origin”, a diminuição do número de vagas nos centros de acolhimento, a redução das normas para os mínimos estabelecidos nas diretivas da UE, entre outras alterações aos procedimentos legais.

Após este estudo, no meu entender, a UE precisa de dar um passo em frente para que as matérias de asilo e migração assumam um novo rumo. Neste sentido, os seus EM precisam, urgentemente, de encontrar um meio termo, relativamente às posições a adoptar face a esta crise, de forma a que, conseqüentemente, seja alcançado um consenso em matéria de migração e asilo, para que se proporcione a implementação de políticas em resposta à situação actual. Parece-me também, que a UE, deveria assumir uma postura mais receptiva, de acordo com o pilar base das questões de asilo - a Convenção de Genebra, e incluir nas suas preocupações as questões do âmbito do acolhimento e integração dos refugiados. Deste modo, deverá ser efectuado um melhor balanço entre a solidariedade e a prioritização da securitização das fronteiras externas. Relativamente ao estudo de caso, a Bélgica, os meus apontamentos assumem o mesmo sentido. Os esforços, tanto em particular da Bélgica, como da UE, devem continuar, e preferencialmente, assumir perante esta crise, uma posição mais humana. Embora o número de migrantes que entrou na UE em 2017 e 2018 tenha diminuído face a 2015 e 2016, continuam a ser registadas inúmeras tragédias com embarcações que pretendem chegar a solo europeu, neste sentido e tendo em conta os requerente de asilo que já se encontram na UE é fundamental uma tomada de decisão que percepcione um avanço nas questões de migração e asilo.

FONTES PRIMÁRIAS

ACNUR. UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2015. Disponível em:
http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.224019998.40498929.1435166134

ACNUR. Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. Disponível em:
<http://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>

ACNUR. Convenção de 1951. Disponível em
http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

ACNUR. Declaração de Cartagena. Disponível em:
http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1

AEDH, EuroMed Rights, e FIDH. 2016. 'Safe' countries: A denial of the right of asylum. [Em linha]. Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FIDH%20.pdf>

AIDA. Asylum systems in 2017 Overview of developments from selected European countries. Disponível em:
http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/aida_2017update_countryoverviews.pdf

AIDA. Country Report: Belgium, 2017. Disponível em:
https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_be_2017update.pdf

AIDA. Country Report: Belgium, 2016. Disponível em:
https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_be_2016update.pdf

AIDA. Country Report: Belgium, 2015. Disponível em:
https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_be_update.iv__0.pdf

AIDA. Aida update: belgium cuts accomodation for asylum seekers admits proposals for more restrictive policies on asylum. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/news/16-04-2015/aida-update-belgium-cuts-accommodation-asylum-seekers-amidst-proposals-more>

Centro de Informação Europeia Jacques Delors. Políticas de Asilo. Disponível em:
http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=9509

CGRA. Asylum Procedures. Disponível em: <https://www.cgra.be/en/international-protection#jump-1>

CGRA. Asylum statistics september 2018. Disponível em:
https://www.cgra.be/sites/default/files/asylumstat_september_2018_en.pdf

CGRA. Asylum statistics september 2016. Disponível em:
https://www.cgra.be/sites/default/files/asylumstat_2016_en.pdf

CGRA. Asylum statistics september 2017. Disponível em:
https://www.cgra.be/sites/default/files/asylumstat_december_2017_en.pdf

CGRA. Asylum statistics september 2015. Disponível em:
https://www.cgra.be/sites/default/files/asylumstat_december_2015_1.pdf

CGRA. Refugees Status. Disponível em:
<https://www.cgra.be/en/international-protection/refugee-status>

CGRA. Subsidiary Protection. Disponível em:
<https://www.cgra.be/en/international-protection/refugee-status>

CPR. O que é um refugiado? Disponível em: <http://www.cpr.pt/>

Comissão Europeia. A european agenda on migration. Disponível em:
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Comissão europeia. Estado da Nação. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_pt.htm

Comissão Europeia. Discurso do Presidente Juncker sobre o Estado da União 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/portugal/news/soteu-speech-2018_pt

Comissão Europeia. Migração e Asilo. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics_pt

Comissão Europeia. Sistema Europeu Comum de Asilo. Disponível em:
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf

Conselho Europeu. Schengen – A porta para a sua liberdade de circulação na Europa. Disponível em:
<https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/schengen-gateway-free-movement-europe/>

Conselho Europeu. Conclusões de 21 de Outubro de 2016. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-31-2016-INIT/pt/pdf>

Conselho Europeu. Conclusões de 15 de Dezembro de 2016. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/pt/pdf>

Conselho Europeu. Conclusões de 28 de Junho de 2018. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/35953/28-euco-final-conclusions-pt.pdf>

Conselho Europeu. Conclusões de 18 de Outubro de 2018. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/36793/18-euco-final-conclusions-pt.pdf>

DRE. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

EMN. Law on reform of Belgium's Immigration Act published. Disponível em: <https://emnbelgium.be/news/law-reform-belgiums-immigration-act-published>

EMN. Annual Report on Migration and Asylum in Belgium and the EU 2017 (EMN). Disponível em: <https://emnbelgium.be/publication/annual-report-migration-and-asylum-belgium-and-eu-2017-emn>

EMN. Country Factsheet Belgium 2016 (EMN). Disponível em: <https://emnbelgium.be/publication/country-factsheet-belgium-2016-emn>

EMN. Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium and in the EU in 2016 (EMN). Disponível em: <https://emnbelgium.be/publication/annual-report-asylum-and-migration-policy-belgium-and-eu-2016-emn>

EMN. Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium and in the EU in 2015 (EMN). Disponível em: <https://emnbelgium.be/publication/annual-report-asylum-and-migration-policy-belgium-and-eu-2015-emn>

EMN. Refugees in Europe. Review of Integration Practices & Policies (European Foundation for Democracy). Disponível em: <https://emnbelgium.be/publication/refugees-europe-review-integration-practices-policies-european-foundation-democracy>

Eurostat. Asylum Statistics. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics

FPS Home Affairs. The asylum procedure. Disponível em: https://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/striving_for_global_solidarity/asylum_and_migration/asylum

Frontex. Migratory Map. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

GDDC. Convenção da organização de unidade africana. Disponível em: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencao_refugiados_oua.pdf

Jornal Oficial da União Europeia. DIRECTIVA 2003/9/CE DO CONSELHO. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=PT>
OIM. Key Migration Terms. Disponível em: <http://www.iom.int/key-migration-terms>

OIM. Europe — Mixed Migration Flows To Europe, Yearly Overview (2015). Disponível em: <https://migration.iom.int/reports/europe-%E2%80%94-mixed-migration-flows-europe-yearly-overview-2015?close=truehttps://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

IOM. World Migration Report 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf

ONU. Carta das Nações Unidas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>

Parlamento Europeu. Migration and Asylum: a challenge for Europe. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI\(2017\)600414_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI(2017)600414_EN.pdf)

Parlamento Europeu (2018). Fichas técnicas sobre a União Europeia - 2018. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.2.pdf

Pew Research Center. Refugees stream into Europe, where they are not welcomed with open arms. Disponível em: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/04/24/refugees-stream-into-europe-where-they-are-not-welcomed-with-open-arms/>

Pew Research Center. Refugees stream into Europe, where they are not welcomed with open arms. Disponível em: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/05/key-facts-about-the-worlds-refugees/>

Publicações da UE (2017). Resposta da União Europeia à Crise dos Refugiados. Disponível em: https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/483a9bfc-77f6-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-pt?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=664&WT.ria_ev=search

Publicações da UE (2018). Estado da Nação. Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/a294a52c-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF>

UNHCR. An Introduction to International Protection. Disponível em:
<http://www.unhcr.org/publications/legal/3ae6bd5a0/self-study-module-1-introduction-international-protection-protecting-persons.html>

BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA

Agier, M. (2011). *Managing the undesirables*. Cambridge, UK: Polity Press.

Barnett, L. (2002). *New issues in refugee research – Global governance and the evolution of the international refugee regime*. Faculty of Law, Toronto.

Bacic, N. (2012). *Asylum policy in Europe – the competences of the European union and inefficiency of Dublin systems*. *Croatian Yearbook of European Law*. Vol. 8 (8) (pp. 41-76).

Balzacq T. & Carrera, S. (2006). *Security VS Freedom? A challenge for Europe's Future*. Center of European Policy Studies.

Barichello, S. & Araujo, L. (2014). *Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado*. *Universitas Relações Internacionais*. Vol. 12 (2) (pp.63-76).

Boswell, C. (2003). *European Migration Policies in flux: changing patterns of inclusion and exclusion*. Berlin, Blackwell Publishing Ltd.

Bogdan, R. & Bilken, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.

Bowen, A. (2009). *Document Analysis as a Qualitative Research Method*. *Qualitative Research Journal*, Vol. 9 (2) (pp. 27-40).

Brandão, A. (2011). *Vinte anos depois: mapeando o quadro teórico e a agenda de investigação dos Estudos de Segurança*. I Congresso Internacional do OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa.

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*. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

Carrera, S., Hertog, L., & Parkin, J. (2012). *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations? MedPro (Mediterranean Prospects)*.

Carrera, S., Blockmans, S., Gros D. & Guild, El. (2015). *The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities*. Centre for European Policy Studies.

Carrera, S. & Guild, E. (2014). The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020 Subverting the 'Lisbonisation' of Justice and Home Affairs?. Centre for European Policy Studies.

Castels, S. & Miller, M (2003). The Age of Migration: International population movements in the modern world (3^o ed.). NY, Palgrave Macmillan.

Collett, E. (2008). The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris. European Policy Centre. Policy Brief.

Collett, E. (2010). The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, but more detailed Plans. Migration Policy Institute.

Collett, E. (2014). Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge. Migration Policy Institute Europe.

Ferreira, S. (2018). From Narratives to Perceptions in the Securitisation of the Migratory Crisis in Europe (pp. 57-73). In: Critical Perspectives on Migration in the Twenty-First Century. England, E-International Relations.

Feller, E. (2001). The Evolution of the International Refugee Protection Regime. Washington University Journal of Law & Policy. Vol. 5. (pp. 129-139).

Fratzke, S. (2015). Not adding up – The fading promise of Europe's Dublin system. Migration Policy Institute, pag. 3

Geddes, A. (2003). Migration and the Welfare State in Europe. The Political Quarterly Vol. 74(1).

Geddes, A. (2007). The Europeanization of What? Migration, Asylum and the Politics of European Integration. In Fais, T. & Ette, A. (2007). The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union. London, Palgrave Macmillan (pp. 49–70).

Guiraudon, V. (2000). European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. Journal of Common Market Studies. Vol. 38 N. 2. (pp. 251-271).

Gil, A. (2015). O que pode e deve a Europa fazer para combater a tragédia no mediterrâneo.

Gil, A. (2016). 40 anos de Direito constitucional de asilo – Origens e novos caminhos de um direito fundamental (pp. 1-28).

Gil, A. (2017). A garantia de um procedimento justo no direito europeu de asilo. In: O contencioso do direito de asilo e protecção subsidiária. Centro de Estudos Judiciários (pp. 219 – 244).

- Haddad, E. (2008). The external Dimension of EU refugee policy: A new approach to asylum?. *Government of opposition*. Vol. 43 (2) (pp. 190-205).
- Hatton, T. (2005). European Asylum Policy. *National Institute Economic Review*. No.194 (pp.106-119).
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38(5) (pp. 751-777).
- Lambert, H. (2009). Transnational judicial dialogue harmonization and the Common European Asylum System. *University of Westminster, International and Comparative Law Quarterly*, Vol.58 (3) (pp. 519-543).
- Lambert, H., et al (2013). *The Global Reach of European Refugee Law*. (C. U. Press, Ed.) UK.
- Lavenex, S. & Uçarer, E. (2003). *Migration and the Externalities of European Integration*. United States of America: Lexington Books.
- Lavenex, S. (2006). Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*. Vol. 29(2) (pp. 329–350).
- Lavenex, S. (2008). A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond. *Journal of European Public Policy*. Vol.15(6) (pp. 938-955).
- Martiniello, M. (2003). *Belgium's Immigration Policy Brings Renewal and Challenges*. Migration Policy Institute.
- Martiniello, M. (2006). *Belgium's Immigration Policy*. *International Migration Review*. Vol. 37(1) (pp. 225-232).
- Marrus, M. (2002). *The Unwanted: European Refugees from the First World War Through the Cold War*. Philadelphia, Temple University Press.
- McMahon, S. (2012). *North African Migration and Europe's Contextual Mediterranean Border In Light of The Lampedusa Migrant Crisis of 2011*. European University Institute.
- Monar, J (2001). The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs. *Journal of common Market Studies*. Vol. 39 (4) (pp. 747-764).
- Monar, J (2009). Justice and Home Affairs. *Journal of common Market Studies*. Vol. 47 (1) (pp. 151-170).

- Noronha, R. (2017). O instituto do asilo no direito internacional. In: O contencioso do direito de asilo e protecção subsidiária. Centro de Estudos Judiciários (pp. 65 – 160).
- Noronha, R. (2016). Políticas de Asilo e direito de asilo na União Europeia.
- Oliveira, A. (2017). Direito de Asilo. Coimbra, edições Almedina, S.A.
- Santinho, M. (2016). Refugiados e Requerentes de asilo em Portugal: Contornos políticos no campo da saúde (pp. 28). ISCTE, Lisboa.
- Stake, R. E. (1999). Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata.
- Sousa, C. (2004). Direito de asilo. Janus
- Papagianni, G. (2014). In: Triandafyllidou, A. & Gropas, R. (2014). European Immigration, a source book. Chapter 30.
- Papagianni, G. (2006). Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law. European University Institute.
- Peers, S. (2012). Legislative update: EU immigration and asylum competence and decision-making in the Treaty of Lisbon. European Journal of Migration and Law. Vol. 10(2) (pp. 219–247).
- Pescada, S. (2016). Pontos e Contrapontos na Abordagem ao Estudo de Caso: Contribuições para a sua aplicabilidade. Desenvolvimento e Sociedade, nº1.
- Petrovic, M (2012). Belgium: A Country of Permanent Immigration. Migration Policy Institute.
- Petra, B. (2007). Everything under Control? The European Union's Policies and Politics of Immigration. In Fais, T. & Ette, A. (2007). The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union. London, Palgrave Macmillan (pp. 32–48).
- Rogeiro, N. (2015). Menos Que Humanos: Imigração Clandestina e Tráfico de Pessoas na Europa. Dom Quixote.
- Rodríguez, G. G., Flores, J. G., & Jiménez, E. G. (1999). Metodología de la investigación cualitativa. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Thielemann, E. (2006). Towards a Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden Sharing. Department of Government & European Institute, London School of

Economics and Political Science & Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego.

Veebel, V. & Markus, R. (2015). Europe's Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective. *Journal of Politics and Law*. Vol. 8(4).

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*.

Xavier, A. (2017). A União Europeia, migrações e (in)segurança: estratégias, vulnerabilidades e desafios. *Perspectivas, Journal of Political Science*. Vol. 16 (pp. 35-47).

Yin, R. (1993). *Applications of case study research*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing.

Yin, R. (2005). *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Anexo A - Testemunhos

Moustafa e Reham (Síria)

(Esta conversa foi realizada com uma terceira pessoa que efetuou a tradução, uma vez que este casal apenas falava a língua materna)

Visão de Moustafa acerca da Guerra civil

A Guerra Civil na Síria começou em Dera (também apelidada por Dara) quando algumas crianças/ jovens repetiram uma frase que tinham ouvido na televisão – “as pessoas querem que o regime acabe”. Este evento despoletou a guerra civil na Síria porque o primo de Bachar Al-Assad torturou estas mesmas crianças e jovens. Em consequência disso, a população confrontou o governo em forma de protesto e acabou por ser assassinada. A fim de evitar maiores rebelias, o governo instaurou bloqueios na cidade, impedindo a restante população de fugir e a entrada de ajuda na cidade. Contudo, os bens alimentares essenciais começaram a ficar escassos, como o leite para as crianças, pelo que a cidade de Baniyas tentou prestar o seu auxílio. Bachar Al-Assad não hesitou e ordenou sentença de morte a todos os que tentassem ajudar a cidade de Dara e a partir desse momento, como forma de defesa, as duas cidades entraram em confronto.

História da Família

Moustafa e Reham, um casal sírio, viviam em Baniyas, uma cidade habitada maioritariamente por soldados (37 mil vs 5 mil habitantes), onde não existia a possibilidade de entrada ou saída da mesma.

O clima que se vivia era muito tenso porque o abuso por parte das autoridades era constante. Faziam rusgas não autorizadas às habitações domiciliares para destruir e roubar pertences, bem como para sequestrar homens e crianças. Destes sequestros resultavam, mais tarde, agressões físicas e situações de humilhação, como o caso de muitos soldados urinarem nas pessoas ou abandonarem-nas nuas em locais bastante longínquos, deixando-as à mercê da morte.

Moustafa e Reham sempre tentaram lutar contra a opressão vivida na sua cidade, acabando por ser presos várias vezes, principalmente por divulgarem vídeos com conteúdos explícitos que colocavam em causa o poder e a forma como era exercido. O preço da liberdade rondava os 1500 dólares, valor pago diversas vezes.

Desgastado física e emocionalmente, o casal decidiu abandonar a sua cidade natal e procurar ajuda fora do país, nomeadamente no Líbano, onde vivia o irmão de Moustafa. Dois dias depois da sua chegada, decidiram embarcar para o Egito onde permaneceram duas semanas. Contudo, também aí os maus tratos estavam presentes e, por isso, arriscaram atravessar a fronteira para chegar à Líbia.

Os quatro anos que se seguiram foram passados neste país onde o casal teve dois filhos e onde tentou dar um rumo às suas vidas. Após a morte de Kadafi, a segurança foi mais uma vez abalada. As milícias raptavam as crianças na escola para mais tarde exigirem resgates às respetivas famílias, facto que atormentou novamente a vida de Moustafa e de Reham e que os obrigou a procurar auxílio e segurança noutra local. Por isso, partiram da Líbia para a Argélia onde permaneceram duas semanas, até chegarem a Marrocos. Nestas duas semanas, a família aguardou na fronteira a indicação dos “passeurs” (indivíduos que orientam rotas ilegais a troco de dinheiro) quanto ao momento certo para efetuarem a travessia (travessia esta bastante arriscada, uma vez que era necessário efetuar a passagem por um túnel de 17 metros, conhecido como local de tráfico de droga). Chegado o momento, existiu a necessidade desesperada de administrarem medicação forte aos seus filhos para que estes efetuassem a travessia a dormir a fim de evitarem problemas com as autoridades.

Uma vez em Marrocos, decidem mudar-se para Melilla e, por isso, necessitam uma vez mais de um “passeur” para levá-los através do Mar Mediterrâneo para a Europa. A fim de evitar esquemas e burlas, Moustafa decide que a sua mulher e filhos devem efetuar a travessia em primeiro lugar e, só após uma chamada de confirmação da sua chegada ao destino, é que este acaba por fazer o mesmo trajeto e concluir o pagamento estipulado inicialmente com o “passeur”.

Já em Espanha, a polícia solicita um teste de ADN aos seus filhos, visto que os mesmos não possuem qualquer documento que os identifique. O resultado chegou dois meses depois e, neste entretanto, a família viveu num centro de requerentes de asilo.

Em Outubro 2017, acabam por se mudar para Bélgica onde ainda hoje aguardam a resposta aos seus processos.

Hibramid (Palestina)

Aos 25 anos, Hibramid termina a faculdade em Finanças e tem todo um percurso a traçar, em que o sonho de exercer a sua profissão está cada vez mais perto da realidade. Contudo, devido a conflitos armados, vê toda a sua família ser assassinada e a necessidade de fugir em busca de proteção.

Desesperadamente e sem muita capacidade financeira, Hibramid consegue fugir até ao Egito e, partir daí, arrisca-se num barco insuflável, sem qualquer segurança, despendendo todo o seu dinheiro (1000 dólares). Esta viagem com destino a Itália tornou-se um pesadelo e deixou de ser uma luz ao fundo do túnel, visto que cerca de metade das pessoas que acabaram por cair ao mar. Esta situação é causada devido à ganância dos “passeurs” que se aproveitam do desespero das pessoas, colocando-as em risco, uma vez que as condições são bastante precárias. Neste caso, o barco apenas media sete metros e transportava mais de cinquenta pessoas.

Após vários dias de viagem, consegue finalmente chegar ao seu destino, mas, para sua infelicidade, a recepção não foi a esperada, chegando a contar que foi várias vezes insultado, espancado e roubado. Ainda em Itália, receberam as suas impressões digitais através do Eurodac e posteriormente ordenaram que abandonasse o país.

Já sem qualquer capacidade financeira, Hibramid procura outra solução para a sua sobrevivência e caminha até França, sem quaisquer condições. Durante este percurso, é apanhado pela polícia que acaba por deportá-lo para Itália, mais precisamente para Sicília.

Devido às condições e à forma como era tratado, decide arriscar e fazer o mesmo trajeto até França, situação esta que ocorreu 5 vezes sem qualquer sucesso, acabando sempre por ser deportado. Porém, na sexta tentativa, Hibramid e mais 4 pessoas, conseguem clandestinamente entrar num comboio e permanecer durante 7 horas numa casa de banho, de forma a não serem capturados.

Chegado à Bélgica, dirige-se ao OdE, em Bruxelas, onde, através da sua impressão digital, inicia um novo processo. Nessa altura, é encaminhado para Natoye onde permanece há 2 anos e 1 mês, aguardando pela aprovação.

A uma semana do fim desta ação de voluntariado, Hibramid confia-me que a resposta positiva chegou e que deixará o centro, começando uma nova vida numa casa de acolhimento numa cidade à sua escolha. O seu objetivo é mudar-se para Bruxelas e voltar a estudar.

Harmed (Gaza)

A alguns meses de ter sido pai, Harmed, de 29 anos, decide arriscar a sua vida para encontrar um futuro mais seguro para a sua família.

A 20 de Janeiro do presente ano, deixa o seu país e direciona-se para o Egipto, onde consegue uma travessia de barco até à Turquia. Contudo, as condições a que é submetido são desumanas, uma vez que viaja dentro de um contentor de mercadorias durante 4 dias, apenas com a roupa que tem no corpo e alguma água para se hidratar. Por esta viagem, sem qualquer tipo de segurança, Harmed despende 7000 dólares.

Na necessidade de chegar a outro país, vê a possibilidade de alcançar Itália (Milão) e, para isso, arrisca-se numa viagem de carro com mais treze pessoas, carro esse com capacidade apenas para cinco.

Uma vez chegado a Milão, inicia o seu processo de pedido de asilo mas este é recusado e, por isso, acaba por dirigir-se para França a pé.

Em França, consegue fazer uma viagem de comboio até à Bélgica, passando por Marseille e Lille.

Em Bruxelas, Harmed tem a sua primeira entrevista e após alguns meses de espera, vê o seu pedido ser recusado. Resta-lhe aguardar por uma próxima entrevista e esperar que o desfecho seja positivo, uma vez que só nessa altura é que a sua mulher e o seu filho poderão juntar-se a ele.

Mohamed (Afeganistão)

Devido ao massacre a que é sujeito diariamente com a Guerra aberta na sua cidade natal, Mohamed, médico do exército, vê-se obrigado, tal como tantos outros, a lutar pela sua sobrevivência e a sair do país.

Os cinco meses que se seguem são passados em viagem, de carro ou a pé, com muitas dificuldades, uma vez que os bens essenciais são quase nulos e o cansaço extremo está sempre presente.

Confidencia que vive momentos de horror quando é violentamente agredido pelo exército na Bulgária e que nada pode fazer para se defender. Apesar disto, continua o seu percurso e chega à Alemanha, mas depara-se com condições ainda mais precárias. Devido a estas mesmas condições (quase impossíveis para a sua sobrevivência), consegue comprar clandestinamente um bilhete de autocarro em Frankfurt com destino a Paris por um valor exorbitante, uma vez que não tinha quaisquer documentos.

Já em Paris, Mohamed solicita o seu pedido de asilo, que vê ser recusado por diversas vezes, situação que ocorre também quando chega a Milão.

Após várias tentativas, consegue chegar à Bélgica de carro com pessoas que foi conhecendo e que estavam na mesma situação. Aqui, é encaminhado para o centro em Natoye, onde aguarda há 3 anos e 5 meses pela aprovação ao seu pedido.

Abenezia (Gana)

Num contexto muito diferente dos anteriores, este prima por desavenças familiares, traços de cultura e perseguição.

Aos 31 anos, Abenezia, original do Gana, tem uma vida que considera perfeita pois exerce a sua profissão de sonho, dando aulas de História a crianças, e vive desafogado de problemas financeiros. Oriundo de uma família tradicionalmente rica, vê-se obrigado a fugir em prol da sua sobrevivência.

Esta situação é despoletada com o falecimento do seu pai, líder da aldeia, sendo a sucessão do poder passada diretamente para o seu filho mais velho, Abenezia. Aquando deste acontecimento, a tradição impõe que seja efetuado um ritual com as vestes e caracterização típicas, seguindo-se de caça, tortura e morte de diversos animais que simboliza a renovação de uma nova era.

Não se identificando com este tipo de ações, Abenezia declina assumir o poder e vê a sua vida completamente transformada numa questão de horas. Recorda-se do destino do seu tio, irmão do seu pai, quando renegou esta mesma sucessão, tendo sido violentamente espancado e ficado entrevado numa cama de hospital. Por este motivo, o poder passou para o seu pai e conseqüentemente para si.

Numa questão de poucos dias, Abenezia deixa a sua cidade natal e inicia uma nova vida na Europa. Após algumas horas de voo, aterriza em Barcelona em Dezembro de 2016, muito perto da época natalícia. Aqui, permanece durante um ano, tendo visto o seu pedido de asilo recusado e tentando a sua sorte noutra país, neste caso, na Bélgica.

Em Natoye, já reside há seis meses e aguarda uma resposta ao novo pedido de asilo, confessando que pretende continuar a sua vida na Europa e inteirar-se de novas culturas e tradições.

Todos estes testemunhos foram contados com muita emoção, uma vez que sentem que as suas vidas foram roubadas à mercê de guerras, desavenças ou egoísmo político e,

na maior parte das vezes, sustentavam as suas palavras com fotografias e vídeos que espelhavam o horror e o desespero vividos nos seus países.

Confessam ainda que sentem muita revolta pela forma como tiveram de abandonar o seu país e a sua família e também pela forma como são tratados aquando da sua chegada à Europa.

Sem exceção, recriminam o tipo de acolhimento de países em específico, como é o caso de Itália, Bulgária e Hungria e, ao mesmo tempo, enaltecem a forma como a Bélgica os acolhe.

Apesar das adversidades, estas pessoas sempre demonstraram muita coragem e esperança, nunca baixando os braços. Mesmo num país diferente, fora das suas zonas de conforto, preocupavam-se com o bem-estar alheio e com a necessidade de partilhar o que de melhor tinha a sua cultura e as suas tradições.

Anexo B - Fotografias recolhidas no âmbito do projecto de voluntariado (Campo de Requerentes de asilo “Le relais du monde”, Natoye, Bélgica)



Imagem n.1 – Espaço exterior (edifício principal, onde se encontram quartos de famílias, cozinha, salão de jogos e bar).



Imagem n.2 – Espaço exterior (dormitórios e duche portátil).



Imagem n.3 – Espaço exterior (cozinha comunitária).



Imagem n.4 – Espaço exterior (campo de futebol).



Imagem n.5 – Espaço exterior (campo de voleibol).



Imagem n.6 – Espaço interior (recepção).



Imagem n.7 – Espaço interior



Imagem n.8 – Espaço interior



Imagem n.9 – Exemplo de uma actividade desenvolvida com os residentes do centro.

