



**Universidade de
Aveiro
2012**

Departamento de Ciências Sociais Políticas e do
Território

**Márcia Patrícia Pereira Políticas de Asilo na União Europeia
Gonçalves**



**Universidade de
Aveiro
2012**

Departamento de Ciências Sociais Políticas e do
Território

Márcia Patrícia Pereira Gonçalves **Políticas de Asilo na União Europeia**

Relatório de Estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Cristina Gomes Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais Territoriais e Políticas da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho à minha Mãe.

O júri

Presidente

Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professora Associada da Universidade de Aveiro

Vogal
Arguente Principal

Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues
Professora Associada da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da
Universidade Nova de Lisboa

Vogal
Orientadora

Professora Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira
Almeida de Sousa Gomes
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

Agradecimentos

O presente trabalho não faria sentido sem a incansável ajuda da Professora Maria Cristina Gomes.

À minha mãe pela oportunidade e confiança depositada ao longo deste período; à minha irmã pelo acompanhamento.

São infindáveis as pessoas que me acompanharam e que merecem o meu respeito. Aos meus queridos amigos da Licenciatura: à Guida, Juliana, Joana e João pelo incentivo ao longo desta fase e pela disposição na colaboração do relatório de estágio.

Agradeço profundamente ao José Duarte pela colaboração e ânimo nestes últimos tempos.

À Daniela e ao Bruno que ao longo do período de estágio me auxiliaram.

Ao SEF, ao Inspetor Adjunto Hélder Pires, Inspetor Principal Luís Leal pela confiança e esforço para me acompanharem nesta fase tão importante da minha vida.

Aos restantes funcionários do SEF, à Dona Fátima, Dulce pela descontração e conselhos ao longo do estágio.

Este trabalho foi realizado no âmbito do projeto de investigação “Demografia economicamente sustentável – Reverter o declínio em áreas periféricas” DEMOSPIN (PTDC/CS-DEM/100530/2008).

Assim, agradeço ainda o apoio da Fundação de Ciência e Tecnologia, e do Programa Operacional Temático Fatores de Competitividade (COMPETE) do Quadro Comunitário de Apoio (QCA IV - Comissão Europeia) e do Fundo Comunitário Europeu (FEDER).

Palavras-Chave

Política da União Europeia, União Europeia, Estados, Asilo, Refugiado, Imigrante ilegal

Resumo

O presente relatório de estágio, realizado no SEF, (Delegação Regional de Aveiro) tem como principal objetivo analisar as políticas de Asilo no espaço Europeu. Ao longo da história foram assinalados diversos períodos de variação de fluxos migratórios, assim como vários acontecimentos que os provocaram. Estes acontecimentos históricos facilitam as saídas de nacionais à procura de vidas economicamente mais favoráveis e outros que procuram a segurança. No caso dos refugiados, que procuram segurança em outro Estado, têm tido dificuldades devido a vários fatores: a nacionalidade, os destinos, as políticas dos diferentes Estados, a confusão com o imigrante ilegal, entre outros. A Instituição do Asilo remete-nos a um passado longo, no entanto, é cada vez mais presente nos dias de hoje, graças à globalização. A União Europeia usufrui de vários instrumentos e programas para o controlo e fiscalização de migração, no entanto, é importante entender se estes instrumentos são viáveis para a distinção entre o imigrante ilegal e o refugiado. No que diz respeito à receção e reconhecimento do estatuto, a proteção desta minoria de imigrantes está assegurada pela Convenção de Genebra de 1951, adicionado ao Protocolo de Nova Iorque de 1967. O problema assenta em duas vertentes principais: a distinção dos estatutos (ilegalidade e proteção) e a eventual perda de soberania dos Estados na adoção de diretivas comunitárias para a proteção do refugiado. Esta temática tem vindo a ganhar mais relevância já que as crises internacionais têm sido mais frequentes. A perda de soberania dos Estados membros influencia negativamente na adoção de políticas que protejam totalmente o refugiado, pondo em causa por vezes a sua segurança, ou a segurança dos Estados, quando o reconhecimento do refugiado é falso. A implementação de novos regulamentos é assim um processo difícil que visa a proteção do refugiado, mas também da Comunidade Europeia. Deste modo, este relatório procura esclarecer a evolução da implementação de políticas comunitárias, bem como a vontade dos Estados em adotar estas políticas. A distinção entre o imigrante ilegal e o refugiado é essencial uma vez que a raiz do problema na entrada da Comunidade Europeia é a mesma. A variedade de fluxos migratórios é uma componente importante na implementação de políticas de asilo mais expansivas, como quando há uma maior variação dos fluxos, no exemplo da crise do Norte de África, a distinção entre o refugiado e o imigrante ilegal é dificultada. O principal objetivo é entender o enquadramento das políticas de asilo na Europa, distinguindo o imigrante ilegal do refugiado assegurando a proteção do refugiado, e a posição dos Estados membros nestas alterações contextuais.

Keywords

European Union Policy, European Union, States, Asylum, Refugee, Illegal Immigrant

Abstract

This internship report, carried at SEF, the Delegation of Aveiro has as its main objective to analyze the European political system measures implemented in the area of asylum. Throughout history there have been several periods signaled as having greater change in migration flows, along with several events that caused them. These historical events of national exits facilitate searching for lives economically more favorable and others who seek safety. The refugees, who want to live in another state, have been struggling due to several factors: nationality, destinations, policies of different States, the confusion with illegal immigrants, and others. The institution of the Asylum refers us to a distant past, nevertheless, is ever more present nowadays, thanks to globalization. The European Union benefits from various instruments and programs for the control and monitoring of migration, however, it is important to understand whether these instruments are viable for distinction between illegal immigrant and refugee. Concerning the receipt and recognition of the status, protection of these minority immigrants is guaranteed by the Geneva Convention of 1951, added to the New York Protocol of 1967. The issue relies on two major aspects: the distinction of the statutes and the eventual loss of sovereignty of states in the adoption of directives EU for the protection of refugee. This subject has been gaining more importance since the international crises have been more frequent. The loss of sovereignty of member states influences negatively the adoption of policies that fully protect the refugee, sometimes jeopardizing their safety or the safety of the States, once the recognition of refugee status is untrue. The implementation of regulations is therefore a difficult process which aims at the protection of refugees, but also of the European Community. Thus, this report seeks to find out the progress of the implementation of Community policies, as well as the will of states to adopt these policies. The distinction between illegal immigrants and refugees is essential since the main problem in the European Community entry is the same. A variety of migratory flows is an important component in the implementation of more expansive asylum policies. When there is a greater variation of flows, such as in the case of the crisis in North Africa, the distinction between the refugee and illegal immigrant becomes more complicated. The main purpose is to understand the framework of asylum policies in Europe, distinguishing between illegal immigrant and refugee ensuring the protection of refugees, and the position of the member states on these contextual changes.

Conteúdo

Conteúdo	I
Acrónimos	III
Índice de Ilustrações	V
Introdução.....	1
1. Capítulo I – O Estágio	5
1.1. A Instituição – SEF (Serviços de Estrangeiros e Fronteiras)	5
1.1.1. História	5
1.1.2. Funções do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)	6
1.1.3. Composição do SEF	8
1.1.4. Delegação Regional de Aveiro	12
1.1.5. Atividades desenvolvidas no âmbito do estágio no SEF	13
2. Capítulo II - Teorias das Migrações	15
2.1. Desenvolvimento das Teorias das Migrações	15
2.2. Teorias das Migrações	16
2.2.1. Teorias socioeconómicas da migração	17
2.2.1.1. Crítica às teorias socioeconómicas	19
2.2.2. Teorias Internacionais das Migrações.....	20
2.2.2.1. Teoria Marxista.....	21
2.2.2.2. Críticas à Teoria Marxista.....	22
2.2.2.3. Teoria do Realismo	23
2.2.2.4. Críticas à teoria do Realismo	24
2.2.2.5. Teoria do Liberalismo	25
2.2.2.6. Críticas à teoria do Liberalismo	26
2.2.2.7. Teoria da Globalização	26
2.2.2.8. Críticas à teoria da Globalização	27
3. Capítulo III – Políticas Migratórias e de Asilo na União Europeia	29
3.1. Evolução das políticas migratórias na União Europeia	30
3.2. Harmonização das políticas	35
3.3. Políticas migratórias da União Europeia - Enquadramento	36
3.3.1. As políticas de Migração e Asilo na União Europeia	40
4. Capítulo IV – A Migração e a Segurança	43
4.1. Enquadramento da segurança na migração – Principais problemáticas	44
4.2. Teoria da segurança	48
4.2.1. Conceito de segurança nacional e internacional	49
4.3. O Estado no contexto da Migração e Segurança.....	49
4.4. As consequências do 11 de Setembro na problemática de Segurança Internacional	52
4.5. Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)	54

4.5.1.	Desenvolvimento do Sistema Europeu de Asilo.....	54
4.5.2.	Diretivas Comunitárias do Sistema Europeu de Asilo.....	57
4.6.	Instituições para a migração e Asilo	59
4.6.1.	DGHA (Directorate General Human Affairs).....	59
4.6.2.	GEAA (Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo)	61
4.6.3.	ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refugiado)	65
5.	Capítulo V - Conceitos e Instrumentos para o reconhecimento do estatuto de Refugiado	67
5.1.	O Conceito de Refugiado e o Estatuto de Asilo	67
5.2.	Instrumentos para a adoção do estatuto de refugiado.....	68
5.2.1.	Convenção de Genebra de 1951	68
5.2.2.	Regulamento de Dublin	69
5.2.3.	EURODAC (European Dactyloscopy)	70
6.	Capítulo VI – Análise da evolução e impactos sobre as medidas de asilo aplicadas.....	73
6.1.	Metodologia sobre o desenvolvimento dos pedidos de asilo na UE	73
6.2.	Análise	75
6.3.	Análise Teórica.....	81
6.3.1.	O conceito de imigrante ilegal e o refugiado	81
6.3.2.	O conceito de Fronteira	82
6.3.3.	O Imigrante Económico e o Refugiado	82
	Conclusão	85
	Bibliografia.....	87
	Anexo	91

Acrónimos

SEF – Serviços de Estrangeiros e Fronteiras
UE – União Europeia
PSP – Polícia de Segurança Pública
DSE – Direção dos Serviços de Estrangeiros
SE – Serviços de Estrangeiros
MAI – Ministério da Administração Interna
EUDODAC – European Dactyloscopy
SIS - Sistema internacional de Schengen
NSIS – National Schengen Information System
GNR – Guarda Nacional Republicana
SIRENE – Supplementary Information Request at the National Entry
FRONTEX - European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
EASO – European Asylum Support Office
CPLP – Comunidade Países de Língua Portuguesa
BADEP – Base de Dados e Emissão de Passaportes
NAFTA – North American Free Trade Agreement
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESC – Políticas económicas e de Segurança Comum
JAI/JHA – Justiça e assuntos Internos
EUA – Estados Unidos da América
EUROSUR - European External Border Surveillance System
ONG – Organização Não Governamental
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refugiado
DGHA – Directorate General Human Affairs
CEPOL - European Police College
EUROPOL - Serviço Europeu de Polícia

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo
GEAA – Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
CEA – Currículo Europeu de Asilo
IPO – Informações do País de Origem
AG – Assembleia Geral
OI – Organização Internacional
COM – Comissão Europeia
EUROSTAT - Gabinete de Estatísticas da União Europeia
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Índice de Ilustrações

Ilustração 1: Organograma dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras	8
Ilustração 2: Organograma da Delegação Regional de Aveiro	12
Gráfico 1: Evolução de pedidos de asilo de 2010 para 2011.....	75
Gráfico 2: Decisões sobre os pedidos de asilo na EU em 2010	76
Gráfico 3: Evolução dos pedidos de asilo de 1970 a 2005.....	77
Gráfico 4: Decisões sobre pedidos de asilo em 2011	79
Gráfico 5: Reconhecimento do estatuto de refugiado	80
Tabela 1: Teorias das Migrações Internacionais	16
Tabela 2: Pedidos de Asilo na União Europeia entre 1996 e 2007	91
Tabela 3: Decisões sobre os pedidos de Asilo na União Europeia entre 1999 e 2007.....	92
Tabela 4: Pedidos de Asilo rejeitados na União Europeia entre 1999 e 2007.....	93

Introdução

O presente trabalho decorre do estágio realizado no SEF (Serviços de Estrangeiros e Fronteiras), na Delegação de Aveiro.

A escolha da vertente do estágio para conclusão do Mestrado surge na sequência da oportunidade em aplicar e desenvolver os conhecimentos adquiridos através de uma primeira experiência laboral. A escolha da instituição, SEF (Serviços de Estrangeiros e Fronteiras), permitiu, como se depreende, aprofundar o estudo da problemática.

O tema abordado durante o estágio incide nas políticas de migração e asilo, situado neste novo contexto em que a UE se encontra. Ora se a economia do Estado se altera, numa Comunidade em que ao longo dos tempos recebeu imigrantes que pretendiam melhorar as suas condições de vida, atualmente as formas de acompanhamento de imigrantes não parecem ter sido alteradas. Isto quer dizer, sendo a União Europeia o espaço recetor de migrantes, o contexto da crise parece não ter abalado a condição de os receber. Já no caso dos refugiados, as questões de segurança constituem o principal fator pela qual procuram este novo destino.

A situação em que muitos refugiados se encontram e a confusão do seu estatuto nos Estados, devido à legislação interna, é problemática.

O estágio foi realizado no ano letivo 2011/2012 de Novembro a Junho, tendo durante este período de tempo adquirido informações mais consistentes sobre a instituição e o seu funcionamento, assim como foi possível aprofundar os conhecimentos sobre a temática das migrações e asilo.

Portugal não tem uma política de asilo fechada. No entanto, não tem um elevado número de pedidos de asilo, o que facilita no processo.

Apesar deste fator, os refugiados continuam, e cada vez mais, a tentar entrar no espaço europeu, por causa dos conflitos de democratização nos Estados no continente Africano. O que, por um lado, leva a uma maior fuga de verdadeiros refugiados que procuram viver em segurança; por outro, leva a que alguns imigrantes usufruam dos acontecimentos para poder sair do seu país e ingressar num Estado economicamente mais favorável.

Este trabalho está dividido em seis partes. A primeira parte corresponde ao estágio e à instituição onde o estágio decorreu. Neste primeiro capítulo, o objetivo é o de

demonstrar o trabalho feito ao longo de sete meses, assim como a Instituição e o serviço que presta à comunidade. O capítulo seguinte compreende a revisão da literatura sobre o tema das políticas migratórias e as teorias que envolvem a questão do migrante e do refugiado. Esta abordagem é importante para que se possa entender os intuitos pela qual os indivíduos se movem e as diferentes perspectivas analíticas, desde a teoria do realismo à teoria da globalização. As teorias referem as várias razões dos migrantes subjacentes a saída do país, assim como demonstram a causa pela qual alguns Estados optam por políticas mais ou menos liberais de forma a deixar imigrantes habitar no espaço e adquirir direitos como os nacionais.

Um terceiro capítulo apresenta a evolução das políticas migratórias dos Estados assim como a dificuldade na União Europeia na harmonização das políticas. A harmonização das políticas migratórias e de asilo na Comunidade Europeia tem sido um desafio, quer na criação de políticas comunitárias quer na própria adoção de políticas pelos Estados membros. A evolução das políticas migratórias tem sido uma das problemáticas no topo da agenda da Comissão Europeia. No entanto, devido à crise que atualmente atravessa tem considerado esta questão menos importante, restabelecendo a economia do super Estado, e posteriormente estas questões da migração.

O quarto capítulo diz respeito às questões da segurança que estão subjacentes à migração, já que para muitos dos Estados é uma matéria de extrema importância e muitas vezes os migrantes e os requerentes de asilo podem pôr em causa a própria segurança do Estado. A História demonstra que o fenómeno das migrações está aliado a vários acontecimentos na União Europeia, tais como as guerras que influenciaram positivamente a saída de pessoas dos seus Estados, tanto por questões de segurança como por razões da precariedade económica.

O quinto capítulo corresponde à definição dos conceitos que foram desenvolvidos durante o relatório de estágio. É importante definir os conceitos para melhor entender a temática do asilo, a Instituição do Asilo, e o próprio conceito de refugiado que não deve ser confundido. A definição dos diferentes instrumentos (EURODAC, Regulamento de Dublin e Convenção de Genebra de 1951) que regulam o Asilo na União Europeia é assim também importante para o entendimento da matéria. O papel que os diferentes instrumentos e Instituições têm no desenvolvimento e implementação das políticas é

fundamental, já que pode influenciar quer a adoção de diferentes políticas, quer da própria decisão do imigrante, quer económico quer do refugiado.

No último capítulo apresentar-se-á a análise empírica e os dados sobre os requerentes de asilo e refugiados. A evolução com os dados disponibilizados pelo EUROSTAT que dispõe. Apesar de nos últimos anos não haver muitos dados sobre este grupo de migrantes, a análise permite deduzir sobre a fraca receção dos Estados membros da União Europeia, assim como a limitação dos Estados a aceitar estes refugiados e requerentes de asilo.

Assim, o principal objetivo deste estudo, baseado no estágio, é fundamentalmente demonstrar que a União Europeia encontra-se, de facto, recetiva aos refugiados, e dispõe de diretivas que permite o acolhimento eficaz de refugiados, no entanto, as políticas internas muitas vezes não permitem o tratamento eficaz destes casos. Como se irá entender, o refugiado é muitas vezes rejeitado devido à confusão do seu estatuto com o de imigrante ilegal. Isto acontece porque entram ambos os grupos enfrentam as mesmas condições, sem documentos, sem comprovativo da história.

1. Capítulo I – O Estágio

1.1. A Instituição – SEF (Serviços de Estrangeiros e Fronteiras)

1.1.1. História

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras data do pós revolução 25 de Abril. Durante o Estado Novo era a Direção-Geral de Segurança que garantia a implementação de normas de conduta de segurança, incluindo as normas sobre os estrangeiros que entravam em território nacional. Posteriormente, com a criação do Comando Geral da PSP, os problemas relacionados com a migração passam a ser direcionados para a Direção de Serviço de Estrangeiros (DSE), fazendo com que o controlo e a fiscalização da entrada, saída e permanência dos imigrantes fossem mais acentuados.

Foi a Polícia de Segurança Pública (PSP) que deteve o poder de fiscalização e controlo de migrantes, no entanto, em 1976 foi reconhecida autonomia administrativa à Direção de Serviço de Estrangeiros (DSE), de forma a não colocar em causa a eficácia das funções da PSP. Nesta delegação de tarefas a DSE passa a ser SE (Serviço de Estrangeiros). Assim permaneceu durante dez anos tendo, progressivamente, adquirido mais funções de forma a melhorar o serviço, já que era impossível “controlar” a entrada de estrangeiros em território nacional. Até que, em 1986, com a reestruturação do SE, passa a apresentar-se como Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), acumulando as funções que já detinha com a função de vigia de fronteiras, acentuando a cooperação com a Guarda Fiscal, entidade com a qual o SEF “partilhava” poderes.

Durante 15 anos que o SEF cooperou com a Guarda Fiscal, com a reestruturação do SEF, este ganha mais autonomia relativamente a Guarda Fiscal e passa a ser responsável pelas atividades de controlo e fiscalização das fronteiras.

Em 2000, pelo decreto-lei 252/2000, o SEF é reestruturado de forma a conseguir responder a todas as necessidades dos contextos nacional e internacional. Nesta altura, e face às alterações de conjuntura migratória, Portugal já tinha passado por regularizações extraordinárias de várias alterações do quadro legislativo de forma a conseguir responder às pressões externas dos movimentos migratórios. Apesar de terem sido alterações mais

tarde reconhecidas como falhadas, a reestruturação do SEF dispunha de autonomia, com um alargamento das suas responsabilidades.

1.1.2. Funções do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)

O SEF é uma instituição pública com dependência do Ministério da Administração Interna (MAI) e tem autonomia administrativa. No que diz respeito à sua política interna, o objetivo principal é o de controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, assim como as entradas, saídas e permanências dos estrangeiros residentes em território nacional, promovendo a segurança nacional. A Instituição ainda coordena e executa medidas que possam, de certa forma, influenciar os movimentos migratórios.

No que diz respeito à execução de políticas, quer do foro criminal, quer do foro político ou social, o SEF tem dependência do Ministério da Administração Interna (MAI).

O SEF deve assim vigiar e fiscalizar as fronteiras, controlar as entradas de pessoas, bem como as saídas de estrangeiros, entendendo por fronteiras todos os postos de fronteiras, aeroportos e mesmo alguns postos internos. Deste modo, o Serviço pode fiscalizar todas as entradas de estrangeiros em território nacional e crimes que possam estar relacionados com a imigração. No terreno, a fiscalização de documentos também é uma das atribuições dos Serviços, distinguindo os estrangeiros no espaço comunitário, quando não sejam cumpridos os requisitos exigidos.

No âmbito da sua atuação, o SEF contribui para a atualização da base de dados internacional e europeia, o SIS (Sistema Internacional de Schengen), EURODAC, e outras bases de dados, para que possam prevenir a entrada de criminosos noutros Estados membros.

A Instituição também tem a função de autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves; controlar e fiscalizar a permanência e atividades dos estrangeiros em todo o território nacional como medida de prevenção; proceder à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal bem como investigar outros com eles conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades e cooperar com outras forças e serviços de segurança nacionais e com outros países em matéria de circulação de pessoas.

Da mesma forma a Instituição coopera nas operações iniciadas pelos Estados membros. A cooperação internacional é um elemento-chave na resolução de muitos

conflitos. A nível internacional, a instituição deve assegurar a representação nacional no estrangeiro, nas diferentes Instituições competentes, assim como participar ativamente nas alterações no Acervo de Schengen.

Com as reformas impostas em 2000, poucas foram as alterações sobre as funções do SEF, apesar do reforço de autonomia e responsabilidade. O SEF emite pareceres de pedidos de vistos consulares sempre que elegíveis; concede vistos de residência, permanência e documentos de viagem; reconhece o reagrupamento familiar; analisa os pedidos e decide sobre a expulsão de um cidadão que esteja em território nacional; analisa os pedidos de asilo e o seu processo; escolta estrangeiros que tenham sido sujeitos por medidas impostas ao país de origem.

O SEF, atualmente, é o elo de ligação entre a PSP e GNR (Guarda Nacional Republicana) e a Sistema Informação Schengen Nacional (NSIS) e o Sistema de Informação Schengen (SIS), para que todas as entidades competentes estejam alerta sobre potenciais casos de imigração ilegal, criminosa, ou relacionada.

No campo internacional, assegura a cooperação com os outros Estados membros, participando nas operações internacionais sempre que necessário para a prevenção da criminalidade na imigração e no asilo. Participa ativamente no desenvolvimento do acervo de Schengen (*Task Forces*), SIS, SIRENE, Comité de Avaliação Schengen, Comité misto, Grupo de Avaliação Coletivo, FRONTEX, EASO, cooperação policial em matérias relativas às funções descritas do SEF entre outras atividades relacionadas. O SEF assegura ainda a representação de Portugal no grupo Budapeste.

1.1.3. Composição do SEF

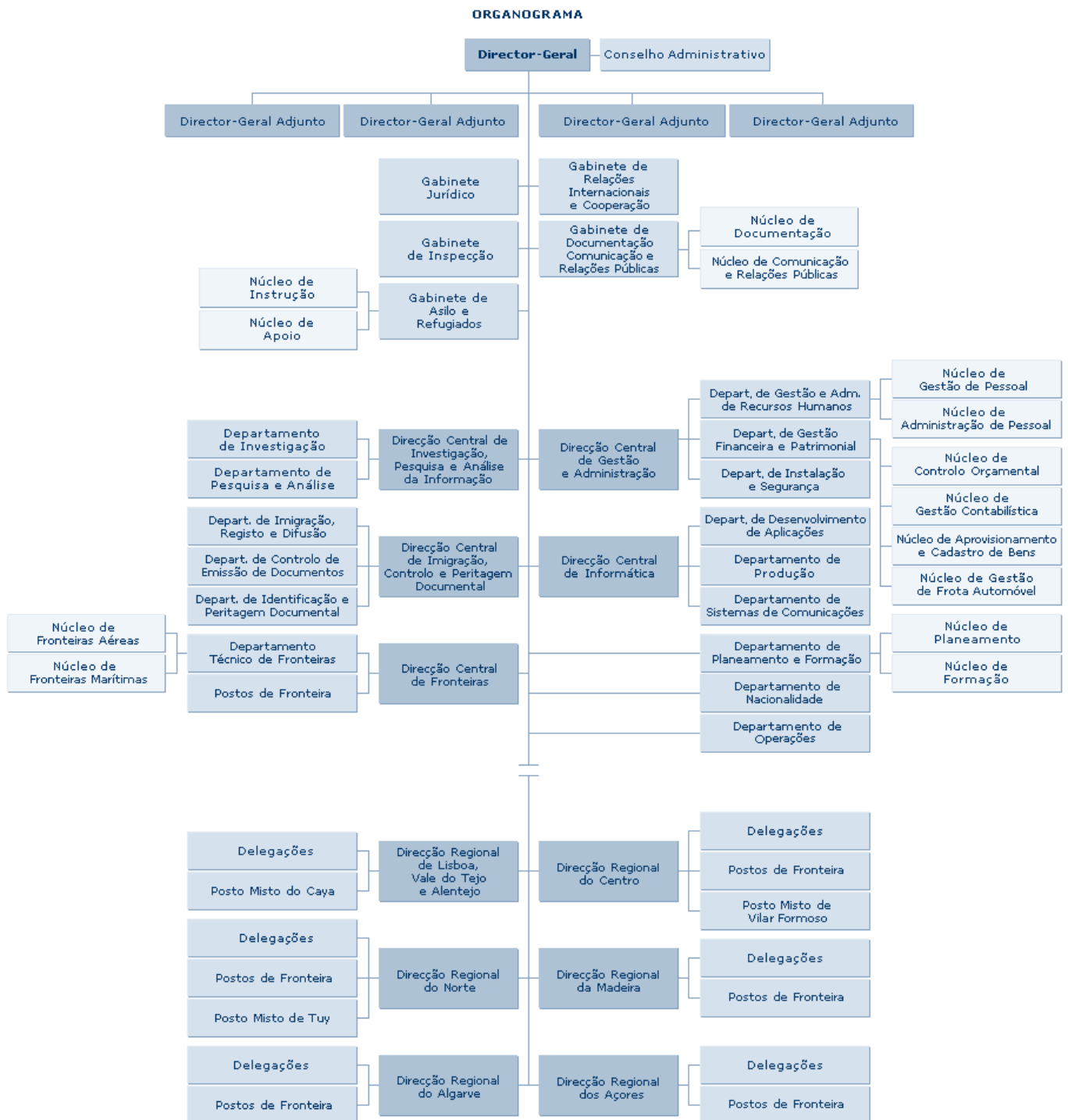


Ilustração 1: Organograma dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras

Fonte: Portal do SEF

O SEF está estruturado em quatro departamentos específicos: a Diretoria Geral que compreende o Diretor Nacional e os Diretores Adjuntos; o Conselho Administrativo; os Gabinetes; as Direções Centrais e Departamentos Autónomos.

A Diretoria Geral compreende o Diretor Nacional e os quatro Diretores Adjuntos a quem compete as funções de *orientar e coordenar todas as funções do SEF*¹, assegurando o sucesso quer da própria organização, quer das atividades que lhes competem. O Diretor Nacional representa a Instituição, defende e limita políticas migratórias e de asilo que promovam condutas de qualidade nas suas atuações; depende do Diretor Nacional toda a atividade de controlo e fiscalização para o bom desempenho da Instituição. Entre outras funções, compreende todas as atividades que envolvam a organização, assim como a verificação das listas de migrantes e requerentes de asilo. No caso dos Diretores Adjuntos, o serviço que lhes compete é o de auxiliar o Diretor Nacional sempre que assim for requisitado, assim como o Diretor Nacional decide quem o irá substituir sempre que esteja ausente por alguma razão.

Ao Gabinete Jurídico, que compreende os serviços jurídicos, relações internacionais e cooperação internacional, documentação, comunicação e relações públicas, nacionalidade e estatutos especiais, compete a tarefa de elaborar estudos e diplomas que sejam necessários para o bom funcionamento da instituição no que concerne às suas atividades. O SEF presta, ainda, auxílio na componente jurídica da própria organização.

O Departamento de Relações Internacionais e Cooperação Internacional compreende as tarefas de garantir a atualização da informação com a União Europeia e toda a matéria subjacente; elabora relatórios sobre a participação do SEF em conferências internacionais e a sua participação a nível internacional; tem também em consideração toda a matéria que diga respeito à cooperação com novos protocolos que possam ocorrer na União Europeia.

Ao Gabinete de Documentação, Comunicação e Relações Públicas compete toda a matéria da organização, atualização das bases de dados de interesse para exercer bem a atividade do SEF. Assegura que a mensagem do SEF é transmitida, assim como promove o bom funcionamento da Instituição. Este Gabinete trata também de toda a documentação e atualização dos documentos perante todas as delegações e Gabinetes autónomos do SEF.

¹ Fonte: Portal do SEF

O Gabinete de Inspeção Interna pretende que as instruções do Diretor sejam aplicadas em harmonia com as funções desempenhadas. Assim sendo, este departamento certifica-se que as boas práticas sejam aplicadas para o sucesso da instituição. O Gabinete de Asilo e Refugiados compreende as funções de auxiliar em todo o processo de requerimento de asilo, instruir e organizar tal como a legislação está disposta, desenvolver o processo de asilo, e conceder sempre que seja o caso, autorização de residência por razões humanitárias; emitir o parecer sobre o pedido de reinstalação do refugiado, assim como todos os documentos necessários para que o indivíduo possa prosseguir com a vida normalmente fora de perigo; emitir os documentos necessários para que possa permanecer no território, assim como renovar ou prorrogar os documentos que sejam necessários. É perante este Gabinete que os pedidos de asilo são analisados conforme o predisposto por lei, e aplicado as normas de conduta para a proteção do refugiado, ou o reencaminhamento para outro Estado que tenha de analisar o pedido.

Quanto ao Departamento de Formação e Planeamento, que depende essencialmente dos pareceres do Diretor Nacional, compete; constituir e divulgar os programas gerais da organização; acompanhar e prestar todo o apoio necessário para o desenvolvimento das ações de planeamento e de controlo; identificar quais as principais necessidades da Instituição; e promover planos anuais de formação de forma a conseguir a avaliação; recolher e divulgar dados estatísticos relativos às atividades desempenhadas pelo SEF; e, por fim, realizar as ações de formação que o SEF precisa.

Relativamente ao departamento das operações, este coordena e estuda as propostas de atividade operacional que o SEF comporta; propõe instruções especiais para algumas das operações especiais; difunde a informação ao departamento de relações públicas para que este possa divulgar a informação pela instituição para que esta possa ser recebida; recebe os pedidos para pedidos especiais ou razões humanitárias que possam ser de interesse nacional; uniformiza os procedimentos de forma a tornar os pedidos viáveis. O departamento de fronteiras está dividido pelas delegações regionais e postos de fronteiras, que fazem parte integrante do trabalho de terreno do SEF. A criação de postos de fronteira foi proposta pelo SEF ao MAI (Ministério da Administração Interna) que pretendem a fiscalização e controlo das fronteiras assim como reencaminhar os pedidos para os locais indicados para o efeito. O departamento de fronteiras assegura o estudo e a elaboração de normas técnicas necessárias para o bom funcionamento do posto de fronteira, assim como

proceder ao estudo dos equipamentos necessários. O departamento inclui o núcleo de fronteiras aéreas e o núcleo de fronteiras marítimas.

O departamento de controlo de emissão de documentos compete centralizar o controlo do registo nacional de passaportes, títulos de viagem e outros documentos necessários para a movimentação dos indivíduos, assim como aceitar imigrantes viáveis; emite documentos que sejam necessários para os consulados e para missões diplomáticas que sejam previstas.

Ao departamento de informática compreende toda a ação de relacionada com a administração, planeamento e produção e desenvolvimento dos sistemas informáticos do SEF, incluindo a atualização do SIS (sistema de informação de Schengen) e à BADEP (base de dados de emissão de passaportes). Este departamento compreende as relações de cooperação na área da CPLP (Comunidade Portuguesa de países de Língua Portuguesa), assim como apoiar os sistemas informáticos nesta área.

O departamento de gestão e administração do SEF assegura a gestão dos recursos humanos e a gestão financeira e patrimonial e gestão das telecomunicações e da segurança.

O departamento de imigração registo e difusão do SEF compreende as atividades de difundir a informação essencial para o sucesso das operações, assim como regista e atualiza a informação relativa aos estrangeiros no âmbito das suas competências. O departamento também tem a função de emitir pareceres para a expulsão de estrangeiros que não estejam regulares no Estado, de forma a uniformizar os procedimentos da instituição.

1.1.4. Delegação Regional de Aveiro



Ilustração 2: Organograma da Delegação Regional de Aveiro

Fonte: SEF, Delegação Regional de Aveiro

A Delegação Regional de Aveiro está dividida em três grandes partes: fiscalização, administração e documentação. À fiscalização compreende as tarefas de fazer inquéritos, entrevistas aos imigrantes e tratar dos afastamentos que sejam necessários para o sucesso do quadro de migrantes em Portugal. Este departamento compreende ainda a imposição de contraordenações quer a migrantes quer a empresas que transgridem a legislação. O departamento de administração acarreta todas as tarefas de organização da própria instituição, contabilidade, recursos humanos e secretarias. O setor de documentação processa todos os documentos e trata do arquivo, assim como conta com o apoio técnico e jurídico para o arquivo dos casos.

Além disso, a delegação de Aveiro compreende ainda um posto de fronteira na Figueira da Foz, assim como a Loja do Cidadão que faz o atendimento ao público.

1.1.5. Atividades desenvolvidas no âmbito do estágio no SEF

As atividades desenvolvidas durante o estágio proporcionaram principalmente o aprofundamento dos conhecimentos sobre a temática das migrações, do asilo e do SEF. Para além do conhecimento do funcionamento do SEF, as atividades do estágio compreenderam a investigação sobre diferentes problemáticas, como as Instituições portuguesas e europeias que cooperam no sentido de melhorar o enquadramento, a evolução da migração e políticas migratórias em Portugal e permitiram aprofundar o conhecimento sobre a temática do asilo na União Europeia e em Portugal.

No decorrer do estágio, a investigação acompanhada pelos diferentes departamentos foi essencial, permitindo um aperfeiçoamento das matérias assim como foi enriquecedor o contato com os diferentes departamentos, documentação e fiscalização. A possibilidade de poder apresentar e debater as temáticas em análise no estágio com o acompanhamento do SEF foi outra mais-valia.

O primeiro relatório apresentado à Instituição intitula-se “Políticas imigratórias em Portugal e respetiva integração Europeia”, elaborado no início do estágio, com apresentação no dia 9 de Abril de 2012 aos diferentes funcionários para debate do tema. O relatório seguinte sobre “As Instituições Nacionais e Europeias” foi elaborado no sentido de melhor entender o funcionamento destes instrumentos e das Instituições nas migrações. Assim, este relatório levou a um melhor entendimento sobre o seu papel nas migrações em Portugal, principalmente do SEF e a sua atuação. A apresentação aconteceu no dia 5 de Junho de 2012. O último relatório de tema livre incidiu sobre a temática do Asilo para melhor entender a problemática “As políticas de Asilo na União Europeia”, com apresentação no mesmo dia que o segundo relatório devido ao trabalho dos funcionários que não tiveram a possibilidade de comparecer.

Ainda durante o estágio, tive a oportunidade de contactar com as diferentes entidades responsáveis pelo SEF, como o Diretor nacional, Manuel Jarmela Palos, e outros responsáveis pelas diferentes delegações do centro, numa conferência que celebrou o acordo com a Universidade de Coimbra.

Permitiu ainda, através da ajuda do orientador e outros funcionários, participar em atividades de celebrações de protocolos, como a Conferência do SEF em Coimbra sobre a

celebração do protocolo com a Universidade, assim como estabelecer contacto com as diferentes delegações.

Ao longo do estágio deparei-me com várias dificuldades que rapidamente se dissiparam devido à ajuda da Instituição que facultou, sempre que possível, meios para que pudesse desenvolver o meu trabalho com sucesso. Deste modo, compreendi que os pedidos de asilo em Portugal na delegação de Aveiro são nulos, assim como no centro do SEF em Lisboa, no departamento internacional, conta com poucos pedidos desde a aplicação de instrumentos mais eficazes de fiscalização na União Europeia.

Durante o período de Novembro de 2011 até Junho de 2012, as funções que me foram atribuídas pela instituição permitiram-me não só um aprofundamento e aperfeiçoamento sobre a matéria, como o amadurecimento como profissional. O SEF permitiu que conhecesse a instituição não colocando entraves à realização dos trabalhos, assim como facultou sempre que possível informação de forma a melhor desempenhar o meu trabalho.

A apreciação global sobre a instituição permitiu constatar uma elevada competência da mesma, pelo que fui capaz de acompanhar vários trabalhos e observar as diferentes tarefas em qualquer departamento.

O balanço torna-se assim bastante positivo quer em relação ao pessoal da Delegação de Aveiro, quer da própria instituição.

Ainda durante este período de tempo foi-me possibilitado através da orientadora de estágio, Dra. Cristina Gomes, a participação no “VI Congresso de Sociologia” realizado na Faculdade de Letras no Porto. O debate sobre a problemática do Asilo ocorreu no dia 20 de Junho de 2012 com o relatório “Política de Asilo na União Europeia – Imigrantes Refugiados ou Refugiar Imigrantes?”.

2. Capítulo II - Teorias das Migrações

2.1. Desenvolvimento das Teorias das Migrações

O fenómeno das migrações não se trata de um objeto de estudo novo, porém, só nos últimos anos é que foi alvo de discussão por parte dos investigadores. Historicamente, podemos constatar que em finais do século XIX e inícios do século XX houve, de facto, uma maior intensificação dos fluxos migratórios. Estes impulsos fizeram com que uma grande massa populacional se movesse de um local para outro mantendo o ritmo das migrações não muitas vezes acentuado mas contínuo.

Segundo Castles (2009:20), a migração é entendida como uma atividade coletiva de onde surgem as mudanças sociais quer dos recetores, Estados de acolhimento, quer dos emissores de migrantes, Estados de origem. As mudanças sociais são muitas vezes a base de pensamento para a mudança (*Idem*). Segundo o autor, quando abordamos o tema das migrações deve ter-se em conta muitos elementos que podem influenciar as mudanças de locais. Castles (2004:33) afirma que muitas políticas migratórias podem falhar quando não são bem conseguidas, tendo em conta que elementos exteriores às políticas podem, efetivamente, ditar o fracasso das políticas. O autor (*Idem*) sustenta ainda que *os factores derivados da dinâmica social do processo migratório, os factores relacionados com a globalização e os factores transnacionais que afectam o sistema político (Idem)* influenciam a atuação das políticas.

A dinâmica social pode afetar o processo migratório com base nas teorias neoclássicas, na qual cada indivíduo tenta aumentar ao máximo a utilidade esperada monetariamente e, assim, o principal objetivo é então a deslocação onde possa atingir o seu objetivo (*Idem*). Relativamente à globalização, é de facto difícil conseguir implementar políticas que sejam consensuais e coercivas internacionalmente. Quanto ao último fator, o que acontece maioritariamente é que muitas das políticas nacionais não estão em concordância com as políticas internacionais, não há uma coerência, chegando a ser contraditórias (*Idem*). Conclui-se então, que as políticas estatais muitas vezes são insuficientes face ao fenómeno da migração. Porém, e apesar das críticas, a migração tem estabilizado o que demonstra que as políticas têm-se mostrado cada vez mais eficazes.

2.2. Teorias das Migrações

Tabela 1: Teorias das Migrações Internacionais

Teorias	Explicação	Críticas
Marxismo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O trabalho laboral é a causa da migração; ✓ As flutuações da economia e o desemprego; ✓ A imigração influencia os interesses do capitalismo; ✓ O papel dos capitalistas nas mudanças migratórias (Meyers, 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O excesso de imigrantes a longo prazo; ✓ Discriminação racial; ✓ Preocupação com as políticas de permanência e dos refugiados; ✓ Desenvolvimento económico (Meyers, 2000)
Realismo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os Estados são os principais atores; ✓ O Estado é o ator unitário; ✓ O Estado é o ator racional; ✓ A Segurança é o mais importante (Viotti & Kauppi <i>in</i> Meyers, 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ênfase nas questões de segurança; ✓ A segurança é importante para os refugiados; ✓ O Estado é único e racional; ✓ A Segurança como fator principal para a implementação de políticas migratórias (Meyers, 2000)
Liberalismo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Boas relações entre as nações; ✓ A cooperação e independência económica; ✓ Cooperação entre as Instituições para a resolução de conflitos; ✓ A UE como organização com regime vinculativo; (Meyers, 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elevados custos aos Estados; ✓ Menor cooperação devido ao excesso de migração; ✓ Acordo de Schengen (Meyers, 2000)
Globalização	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desafio na integração de políticas migratórias; ✓ Questões de Soberania são alteradas; ✓ Fenómeno necessário para a mobilidade (Meyers, 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A variação das políticas migratórias nos Estados; ✓ Novos regimes de proteção dos refugiados influenciam a adoção de políticas domésticas; ✓ Tensão entre a livre comercialização e a manutenção da legislação (Sassen <i>in</i> Hansen, 2002)
Socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A economia como fator impulsionador da deslocação do migrante; ✓ Teoria da atração-repulsão (Ravenstein); ✓ Conceito de <i>embeddedness</i> (Martinelli & Smelser <i>in</i> Peixoto, 2004); ✓ Capital Social (Granottover <i>in</i> Peixoto, 2004); ✓ Capital Humano (Becker <i>in</i> Peixoto, 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Delimitação da sociologia económica; ✓ Distinção entre os migrantes voluntários e os migrantes forçados (Stalker & Tamas <i>in</i> Cornelius, 2005)

A partir do século XX começaram a surgir bastantes e diversas perspectivas e teorias das migrações. Uma das definições que está na base de muitos estudiosos é a de Jansen, que relaciona a migração com os fatores que a influenciam afirmando que:

(...) A migração é um problema demográfico: influencia a dimensão das populações na origem e no destino; é um problema económico: muitas mudanças na população são devidas a desequilíbrios económicos entre as diferentes áreas; pode ser um problema político: tal é particularmente verdade nas migrações internacionais, onde as restrições e condicionantes são aplicadas àqueles que pretendem atravessar uma fronteira política; envolve psicologia social, no sentido em que o emigrante está envolvido num processo de tomada de decisão antes da partida, e porque a sua personalidade pode desempenhar um papel importante no sucesso com que se integra na sociedade de acolhimento; e é também um problema sociológico, uma vez que a estrutura social e o sistema cultural, tanto dos lugares de origem como de destino, são afetados pela migração e, em contrapartida, afetam o emigrante (...)

(in Peixoto, 2004:4).

2.2.1. Teorias socioeconómicas da migração

São diversos os autores que defendem a economia como impulsionador de poder de decisão do migrante. A economia é o motivo de muitas deslocações, seja pelas precárias condições económicas em que se encontram no país de origem e que os leva a emigrar, quer na procura por uma melhor economia e melhores condições de vida noutra Estado.

Ravenstein desenvolveu a teoria mais conhecida no tema das migrações designada de modelo de *atração-repulsão*. Esta teoria explica que os indivíduos optam por deslocar-se devido à variação dos fatores económicos. Esta variação demonstra a desigualdade económica dos locais, potenciando a economia como um fator de extrema relevância na decisão. (Peixoto, 2004:5, Castles, 2009:22).

Por outro lado, Castles & Miller (2009) não atribuem somente as questões económicas como fatores impulsionadores da deslocação, determinam também um conjunto de causas diferentes quer para a *atração*, quer para a *repulsão*. Os fatores de repulsão são os elementos demográficos de crescimento, a falta de oportunidades

económicas e a repressão política. Por sua vez, os fatores de atração compreendem a procura de trabalho, as terras disponíveis para as pessoas poderem trabalhar e para quem sabe viver, grande oportunidade a nível económico que pode ser muito importante a nível do desemprego (Castles & Miller, 2009:22).

Piore, Tsuda *et al.* (in Corneluis, 2005;101) defendem que os fatores relativos à atração são complementados por *mercados laborais duais* nos Estados industrializados, compreendendo que os trabalhos menos desejados pelos nacionais são normalmente “reservados” para os imigrantes.

Logicamente, podemos afirmar que a decisão da pessoa para se deslocar é racional. A principal problemática evidenciada nesta teoria, como Martinelli e Smelser (in Peixoto, 2004:8) abordam, é relativa aos *impactos do desenvolvimento económico na sociedade, dados os desníveis de produtividade, a reafetação de recursos, os novos mercados e tipos de distribuição, são a “distribuição geográfica dos recursos humanos”*.

Martinelli e Smelser referem alguns conceitos relativos à economia sociológica e a sua aplicabilidade nas teorias das migrações, nomeadamente o de *embeddedness* (*Idem*).

O conceito de *embeddedness* foi desenvolvido por Granovetter (*Idem*) na qual assume o conceito como fazendo parte das relações necessárias entre a sociologia e a economia atribuindo-se um enraizamento das pessoas no Estado de origem assim como a estabilidade económica.

Desta forma, Granovetter (in Peixoto, João, 1998:9) sustenta que a economia favorece as relações e as estruturas sociais dos indivíduos, subvalorizando assim a visão sub socializada do ator social e a sobre socializada que é demonstrada por autores como Parsons.

Com Granovetter surge, juntamente com outros autores, o conceito de capital social na área das teorias das migrações, um conceito já anteriormente abordado por autores como Bourdieu e Coleman (in Peixoto, J., 2004:10). O conceito de capital social está associado à teoria de Portes (*Idem*), e aparece como uma combinação dos temas associados às migrações e à integração dos migrantes dos países de destino, assim como o acolhimento de migrantes que albergamos. O principal objetivo é o de *analisar o sistema internacional e a social embeddedness dos seus processos* (*Idem*).

Segundo os mesmos, quando abordado o tema da migração, o conceito operacional é o de capital social, porque se trata de um acumulado de relações sociais, ou seja, quando

migram muitas pessoas para o mesmo país de destino o que acontece é que acabam por criar comunidades e acabam por criar relações sociais noutros sítios. A presença destas relações é estritamente necessária para puderem evoluir, combatendo o fato de ter imigrado em circunstâncias menos favoráveis. (Peixoto, J. 2004:10).

O conceito de capital humano foi introduzido por Becker, designado como “*a actividade que influencia o rendimento real futuro pela incorporação de recursos de indivíduos*” (Becker, 1962:9, *in*). O conceito pressupõe que as pessoas investem na migração como fazem com qualquer outro investimento de qualidade de vida, como por exemplo, o investimento feito na educação. Há o investimento e a longo prazo espera-se os lucros desse investimento. A população age da mesma forma em relação à migração, trata-a como uma forma de investimento para que posteriormente possam ter lucros desse investimento (Chiswick, 2000 *in* Castles & Miller, 2009:22). Há ainda dois conceitos apresentados por diversos autores que podem ser usados para explicar parte das relações das migrações: os laços de solidariedade e a confiança (*Idem*). Estes sentimentos são necessários para a integração do indivíduo no seu novo lar.

A *causalidade cumulativa* apresentada por Massey *et al.* Fussel & Massey (*in* Cornelius, 2005;102) defende a permanência da migração como um ato fixo e pertencente da sociedade que ajuda na criação e estrutura da sociedade de forma a manter as características sociais assentes na migração. Isto significa que as determinantes da migração ajudam na construção da sociedade e na conseqüente afirmação, apenas num limiar, não que toda a sociedade seja criada e sustentada por imigrantes.

2.2.1.1. Crítica às teorias socioeconómicas

Todas estas teorias, devido à grande dificuldade da delimitação na sociologia económica, não são rigorosas, são teorias que tentam demonstrar os fatores e as causas económicas que levam os indivíduos a sair do país. Estas dificuldades encontram-se porque as formas de observar o país e a realidade são vistas de perspetivas diferentes, os objetos que são discutidos são apenas simplificações.

É importante nesta instância fazer a distinção dos migrantes voluntários e dos migrantes forçados, que como anteriormente foi referido, uns são motivados pelas diferenças das regiões, económicas e sociais, outros pela perseguição. Apesar de esta distinção ser importante, segundo Stalker e Tamas, em termos práticos, a variação entre os dois migrantes não é tão distante uma vez que, os migrantes forçados têm também uma

decisão a tomar, avaliar os fatores que os levam a sair do país e para onde vão. É importante incluir esta referência visto que a decisão dos refugiados não varia muito da decisão dos migrantes voluntários que optam por migrar voluntariamente (*Idem*).

2.2.2. Teorias Internacionais das Migrações

Se por um lado entendemos que os movimentos migratórios, forçados ou não, favorecem a alteração das políticas migratórias por outro lado, podemos interpretar que as políticas migratórias determinam padrões migratórios. O maior exemplo deste fenómeno é o das mudanças demográficas que são constantemente alteradas e não menos importantes que as mudanças culturais, económicas e políticas do Estado (Meyers, 2000:1245).

Nas relações internacionais, as políticas de controlo de movimentos migratórios têm como finalidade determinar um padrão e enquadrar a migração num contexto mais ou menos favorável ao contexto do Estado. Temos, historicamente, os factos que determinaram os principais movimentos migratórios, indivíduos que optaram por migrar por motivos económicos, políticos entre outros que determinaram as causas fundamentais das mudanças. No entanto, a criação desta rede global de migração pode originar consequências nocivas aos Estados, como o caso das migrações ilegais.

Tal como é referido por Zolberg (*Idem*) qualquer Estado deve determinar uma política que seja adequada de forma a restringir a entrada e a permanência dos cidadãos estrangeiros, isto é, políticas que determinem quem pode entrar, permanecer, residir e as condições inerentes à sua expulsão. Segundo a literatura, as políticas migratórias são constituídas por duas partes: *as políticas de controlo e regulação* e *as políticas migratórias* (Meyers, 2000:1246). As primeiras políticas pretendem regular os movimentos de admissão de estrangeiros no Estado, dizem respeito à admissão dos migrantes legais que entram temporariamente para trabalhar sazonalmente e também aos refugiados e aos requerentes de asilo. Estas políticas também controlam a entrada de migrantes ilegais. As segundas políticas determinam as condições em que os estrangeiros podem residir no país e usufruir da educação, saúde e reunificação familiar (*Idem*).

As teorias definidas nesta temática servem para determinar a escolha de cada política nos diferentes Estados. Cada uma das abordagens teóricas permite compreender a decisão do *policymaking* de cada Estado, de acordo com os migrantes que esperam admitir, tais como etnias, entre outros fatores determinantes das decisões dos atores políticos.

2.2.2.1. Teoria Marxista

A teoria marxista é sustentada por diferentes autores (Beard and Beard, 1944; Gorz, 1970; Marshall, 1973; Marx, 1973, 1976; Castells, 1975; Nikolinakos, 1975; Castells and Kosack, 1985; Miles, 1986, 1987, 1989; Bovenkerk *et al.*, 1990, 1991 in Meyers, 2000: 1247) que defendem acima de tudo que, na construção das políticas migratórias, estão os fatores económicos, ou seja, todo o contexto da migração do Estado está envolvido pela economia.

Segundo Meyers (2000:1248), a teoria Marxista desenrola-se em quatro elementos:

1. O trabalho laboral como causa da migração é *uma parte estrutural do capitalismo (Idem)* e serve assim para o desenvolvimento do mesmo;
2. As flutuações da economia e do desemprego no Estado, e os efeitos que estas duas variáveis têm com a imigração a curto prazo, ou seja, a imigração tem um potencial impacto no emprego/desemprego do Estado;
3. A forma como a imigração pode interferir com os diferentes interesses do próprio capitalismo, e das diferentes classes, visto que a imigração não é um fator previsível, o capital investido pode não trazer lucros;
4. Segundo os defensores da teoria marxista, o papel dos capitalistas é fundamental nas mudanças dos fluxos migratórios, nas suas limitações ou não.

Tal como já foi referido, o fator economia é um dos elementos mais motivadores dos imigrantes e da sua deslocação. A busca de uma vida melhor e do bem-estar social é um dos objetivos dos imigrantes, assim como dos refugiados, que, ao saírem forçosamente do seu espaço de origem esperam, por razões estabelecidas pela Convenção de Genebra de 1951, melhorar o seu bem-estar social.

Não obstante, as críticas a esta teoria surgem no sentido em que a especificidade na determinação das políticas e a sua separação pode eventualmente desagregar classes trabalhadoras, e conseqüentemente torná-las mais fracas. O facto de os países receberem mais imigrantes pode ser prejudicial. Numa sociedade capitalista há a necessidade de evoluir industrialmente e a classe trabalhadora é uma mais-valia no Estado, no entanto, quando esta situação não está controlada, o contexto adquire outra forma. Segundo os

autores, a teoria marxista divide a sociedade em duas grandes classes, os *capitalistas/burgueses* e o *proletariado/classe trabalhadora* (Idem).

“A imigração como o resultado da “submissão do trabalhador à organização e dos meios de produção dedicados ao capital” e à “ desigualdade do desenvolvimento entre os sectores e regiões e entres os Estados””

(Castells, 1975:34 in Meyers 2000:1248).

A imigração é apenas uma característica que pode alterar as tendências estruturais da sociedade capitalista. Segundo Portes (1981) e Petras (1981), a imigração pode efetivamente a longo prazo servir para que os capitalistas regulem o Estado servindo-se dos imigrantes da classe trabalhadora. Deste modo, e como alguns marxistas afirmam, o trabalho laboral dos imigrantes é a base da sociedade capitalista e de toda a pirâmide socioeconómica (Meyers, 2000:1249).

O trabalho dos imigrantes é entendido pelos capitalistas como uma das tarefas mais produtivas, sem dificuldades e com baixo consumo, ou seja, numa sociedade em que a principal preocupação é o crescimento económico, a mão-de-obra é fundamental. Não importa quem entra no Estado ou mesmo em que condição, desde que a produção final seja elevada.

Assim, entende-se que os beneficiários do capitalismo optam pela oferta de trabalhos flexíveis com vista a uma menor perda de capitais, maximizando os seus ganhos e mantendo a pirâmide hierárquica de trabalho.

2.2.2.2. Críticas à Teoria Marxista

A produção máxima a um baixo consumo pode, por vezes, ser prejudicial para a sociedade e neste caso, não é exceção. Segundo alguns autores, a imigração a longo prazo não foi necessariamente uma das características que impulsionou o crescimento do capitalismo. No contexto europeu, apesar da crise que levou à elevada mão-de-obra devido à reconstrução da Europa, na literatura sustenta-se que ainda é afetada por um largo número de desempregados, imigrantes ilegais e requerentes de asilo.

Nos anos 70, após a ocorrência de duas guerras mundiais, os movimentos migratórios dispararam, fazendo aumentar os pedidos de asilo. Os refugiados e requerentes de asilo constituíram os “novos imigrantes” à procura de trabalho nos diferentes Estados.

Uma segunda crítica à teoria é sobre a importação de imigrantes de etnias e raças diferentes, quando na prática houve discriminação racial, dando preferência, no caso dos Estados Unidos da América, aos cubanos e haitianos. Uma terceira crítica refere-se ao facto dos Estados se preocuparem maioritariamente com as políticas dos refugiados e das políticas relativas à permanência de estrangeiros no país, como por exemplo, as políticas migratórias do Reino Unido relativas à *Commonwealth*. A quarta crítica prende-se com o facto desta abordagem se preocupar muito com o desenvolvimento económico, rejeitando as pressões externas políticas e o meio envolvente, no caso, as guerras. Por último, esta teoria também não explica o facto de a Europa ter importado tanta mão-de-obra, apesar de esta crítica não ser absoluta (Meyers, 2000:1250-1).

2.2.2.3. Teoria do Realismo

Esta abordagem é a mais associada e completa às migrações. Nas relações internacionais esta é a teoria mais proeminente para explicar todos os processos das relações entre os Estados. No que diz respeito a esta teoria, as questões associadas são as de segurança estatal, que, ligada à temática da migração, faz todo o sentido. Segundo Viotti e Kauppi (1987 *in* Meyers, 2000:1263), há 4 elementos chave para compreender esta teoria:

1. Os Estados são os principais atores no palco das relações internacionais;
2. O Estado é um ator unitário;
3. O Estado é considerado um ator racional, as ações são tomadas de forma consciente;
4. A segurança nacional é o elemento mais importante da agenda política.

Segundo esta abordagem, os conflitos internacionais alteraram as conjunturas política e migratória, por um lado, restringindo a entrada de imigrantes com a

implementação de vistos, e por outro lado, incentivando o próprio movimento devido às guerras e conflitos interestatais.

Após Segunda Guerra Mundial, tanto a França como a Alemanha eram Estados fragilizados e mesmo assim incentivaram a imigração principalmente de espanhóis, portugueses e italianos. Estes movimentos tornaram-se hábitos, porque eram Estados que estavam abatidos pela guerra e precisavam de se restabelecer. As preocupações relativas à segurança surgiram pouco depois, devido aos baixos níveis demográficos.

Os pensamentos dos teóricos realistas dividem-se entre a segurança, manter as relações interestatais e a relação externa dos Estados. Weiner (1985, *in* Meyers, 2000:1246) demonstra como as ações entre os Estados podem, de facto, influenciar as relações entre eles e consequentemente afetar as regras relativas à migração que definem as entradas e saídas dos Estados. Segundo Levy (2002:98), o *realismo geo-político e a teoria da escolha racional* são teorias que levam a crer que as relações interestatais podem enfraquecer os Estados. No caso de cooperação entre os Estados, pode ocorrer a perda de soberania para o sistema central, uma vez a não concordância entre os mesmos, a perda de prerrogativas é quase inevitável. Este é o caso da União Europeia com os Estados membros e, internacionalmente, o caso da Convenção de Genebra para os Refugiados de 1951.

2.2.2.4. Críticas à teoria do Realismo

Enquanto a teoria marxista negligencia o Estado, a teoria realista não o faz, tratando o Estado como o centro da teoria. Segundo Meyers (2000:1265) as políticas migratórias não são estudadas nesta abordagem de forma clara, apresentando quatro razões.

1. A teoria enfatiza a temática da segurança, minimizando as questões relativas ao espaço social do Estado e, assim, desprezando o conceito da migração que tem fundamentos sociológicos explicativos;
2. A segurança é uma questão importante na migração, uma vez que pode determinar as ameaças que entram no Estado, além de assegurar o refúgio daqueles que assim o requerem;

3. A abordagem realista considera o Estado como o ator unitário racional, o que para muitos autores se torna contraditório na medida em que consideram muitas das políticas ineficientes e irracionais;
4. Esta teoria foca-se muito no poder conjugado com a segurança como o fator chave de desenvolvimento das políticas migratórias, no entanto, outros autores consideram que este elemento não determina as políticas imigratórias.

Como Zolberg (1981:10-11 *in* Meyers 2000:1265) afirma, por um lado os Estados são independentes no que diz respeito aos seus objetivos estratégicos de poder, por outro lado, estes mesmos Estados devem ser considerados equitativos no que diz respeito ao seu poder soberano. O Estado tem o poder e o direito de determinar independentemente, quem permite entrar no país, possibilitando a residência e outros direitos estipulados, bem como manter a sua integridade soberana (*Idem*).

2.2.2.5. Teoria do Liberalismo

A abordagem do liberalismo é provavelmente a abordagem mais discutida atualmente. Segundo o preâmbulo da carta das Nações Unidas, o objetivo é procurar a cooperação entre os povos, espalhar a democracia, manter as relações sociais e económicas e a promessa de viver em paz uns com os outros. O pressuposto do liberalismo é o mesmo, estabelecer boas relações com todas as nações, promover a cooperação e ter a independência económica.

Esta teoria acorda com a boa relação entre os Estados, não tratando os Estados como atores racionais, como a teoria anterior. Nesta teoria é importante a cooperação entre os Estados, as Instituições que os integram, e as relações que criam a nível económico e social (Viotti e Kauppi, 1987 *in* Meyers, 2000:1266). Estas questões são mais importantes do que as associadas à segurança e ao reforço militar.

O neoliberalismo institucional é a teoria que mais se debruça sobre a temática das migrações, fundamentalmente porque os estudiosos acreditam que a cooperação institucional favorece a resolução de determinados problemas que na maior parte das vezes podem convergir em conflitos evitáveis. Relativamente à problemática do asilo há uma norma global sobre a qual todos os Estados estão vinculados, no entanto, cada Estado vê esta questão diferente e interpreta a legislação nacional de forma independente.

Porém, os Estados cooperam e colaboram quando se encontram em contextos políticos idênticos. A aplicabilidade das políticas migratórias nesta teoria é testada por Zolberg (1981, 1992), Hollifield (1992b), Miller (1992), Meyers (1994) e Cornelius *et al.* (1994). Os autores determinam que o caso da União Europeia é excepcional na medida em que se trata de uma organização supranacional com um regime vinculativo, acrescentando que no caso dos restantes Estados as outras Organizações cooperam, mas não há um grande impacto nas alterações das políticas domésticas de cada Estado.

2.2.2.6. Críticas à teoria do Liberalismo

Os elevados custos que a migração causa nos Estados, torna a procura pelas Instituições menos atrativa e, conseqüentemente, há menos procura e menos cooperação entre os Estados. No caso Europeu, o espaço está delimitado pela livre circulação de pessoas determinada no acordo Schengen. O acordo traduz-se na cooperação entre os Estados, na liberalização das fronteiras e na colaboração de políticas migratórias comunitárias (Meyers, 2000:1266).

2.2.2.7. Teoria da Globalização

Esta teoria demonstra ser um verdadeiro desafio na integração das políticas migratórias, uma vez que envolve questões de estabilidade e territorialidade do Estado. A tendência desta teoria, segundo os autores, revela uma crescente dificuldade na formação, implementação e controlo de políticas, visto que não há delimitação territorial (Cable, 1995; Schmidt, 1995; Strange, 1996; Holton, 1998 *in* Meyers, 2000:1267). Sassen (1996a:9 *in* Meyers, 2000:1267) sustenta que a questão da soberania dos Estados é alterada com esta teoria através de um conjunto de pressões externas, quer sejam na prática os tratados, convenções ou o capital.

A soberania dos Estados é afetada reduzindo a sua autonomia na qual diz respeito a implementação de políticas, neste caso as migratórias. No mesmo pensamento, Castells (1998:198) afirma que a globalização é um fenómeno necessário para a mobilidade de capitais e pessoas, acrescentando que as migrações podem ser conseqüências positivas

deste fenómeno (Castells, 1998:198 *in* Meyers, 2000:1267). Neste contexto nascem as Organizações NAFTA e GATT² ligadas às trocas comerciais abertas e às livres tarifas.

A influência que a globalização tem nas políticas migratórias é infinita, no entanto, quando tratadas as questões relativas ao controlo de fluxos, a globalização dificulta estas tendências. A globalização está diretamente ligada às alterações das políticas domésticas e às mudanças sociais. Richmond (*in* Meyers, 2000:1268) sustenta que a globalização tem afetado bastante as sociedades num mundo pós industrializado e moderno, integrando questões face à problemática da segurança estatal e da própria soberania.

2.2.2.8. Críticas à teoria da Globalização

Segundo a literatura, a influência que a globalização tem nas políticas de controlo migratórias é limitada. Se seguirmos o exemplo da União Europeia, esta contribui favoravelmente para os movimentos migratórios dentro do espaço comunitário, no entanto, tem políticas restritivas em relação às entradas de cidadãos de Estados terceiros ou cidadãos não europeus. Este princípio é contraditório ao argumento no qual a teoria se centra.

Segundo Freeman (1998) e Joppke (1998b) as políticas de controlo migratório são favoráveis pelo facto de não aumentarem o número de imigrantes devido às pressões externas, o que pode causar uma alteração significativa à soberania do Estado. Sassen sustenta que a problemática da globalização está no controlo que é insustentável, no que diz respeito aos movimentos migratórios, por três razões:

1. As políticas de imigração têm mudado dependendo de cada Estado e da sua associação a alguma instituição, organização internacional ou supranacional;
2. A potencial iniciação a um novo regime de proteção aos refugiados segundo as leis do direito internacional humanitário, que pode alterar as leis domésticas dos Estados aderentes dos acordos, e assim, limitar os movimentos dos refugiados ao mesmo tempo que conseguem dar o direito de proteção;

² North American Free Trade Agreement e General Agreement on Tariffs and Trade

3. A tensão entre a crescente livre comercialização, e a manutenção da legislação de forma a controlar a livre circulação de pessoas que se deslocam por motivos laborais (Sanssen, 1998 *in* Hansen, 2002:261-2).

A questão das migrações é uma temática que está em indeterminável mutação e por isso, é difícil manter uma opinião quando os contextos são constantemente alterados. As principais teorias que dizem respeito às migrações são o realismo e a globalização. No entanto, estas teorias testam de uma forma mais profunda os Estados do que as políticas dos mesmos, dando mais importância à interação entre os Estados e a forma como se comportam perante os diferentes contextos do que às mudanças de políticas face às alterações externas. As questões relacionadas com a questão da soberania dos Estados e da alteração das políticas domésticas são de maior importância do que as questões relacionadas com as trocas comerciais ou o livre comércio de bens e serviços. Ou seja, a livre circulação de pessoas é uma questão que provoca efeitos colaterais e esses efeitos são o mais importante para o Estado (Meyers, 2000:1269).

3. Capítulo III – Políticas Migratórias e de Asilo na União Europeia

As migrações internacionais ocorreram, de facto, com maior intensidade em três períodos: durante a colonização (e descolonização), no período da Segunda Guerra Mundial e na crise petrolífera de 1973. Durante o período de colonização a necessidade de povoamento desencadeou um crescimento dos fluxos migratórios; o período relativo à Segunda Grande Guerra, quando a Europa era considerada uma exportadora de pessoas para os outros continentes, apesar de passar a ser importadora de mão-de-obra num período pós guerra; e a crise petrolífera que causou um aumento do desemprego fazendo prever que provavelmente o fluxo migratório iria diminuir, devido à mão-de-obra anteriormente referida, o que não aconteceu.

Nesta última fase, a tarefa que a Comunidade Europeia tinha era controlar as fronteiras e implementar um conjunto de políticas de forma a controlar estes grandes fluxos migratórios, a fim de certificar os planos de segurança, que eram os maiores desafios colocados pela integração de novos países na União Europeia. Assim, a Europa procurou fechar-se aos migrantes.

Todavia, os fluxos continuaram a intensificar-se obrigando a União Europeia a rever as políticas de migração anteriormente implementadas. No processo de revisão, há, no entanto, uma necessidade de procurar compreender melhor os fatores motivadores da deslocação, de forma a conseguir dar uma solução consoante as motivações, quer fosse a nível de políticas domésticas ou comunitárias.

Há fatores do foro histórico, sociológico, político, geográfico e ecológico que influenciam a decisão de migrar. O objetivo é saber quem migra motivado por estes fatores a fim de construir uma ou mais políticas que consigam responder às necessidades dos Estados, quer sejam económicos, demográficos ou mesmo sociais.

A motivação pela qual muitos dos indivíduos migram pode ser considerada racional ou instintiva, se corresponde a uma decisão provocada por efeitos do próprio Estado (situação económica e precariedade de emprego) que impulsiona o decisor a sair voluntariamente ou se o indivíduo tem de sair, visto que é vítima de perseguição ou de maus-tratos.

As causas pelas quais as pessoas saem forçosamente podem ter várias origens. Neste projeto é privilegiado a causa política que trata dos refugiados e dos requerentes de

asilo. Ora, esta saída forçada constitui uma preocupação para a União Europeia na medida em que se considera acolhedora destes migrantes forçados, regularmente provenientes de países do terceiro mundo e de Estados em constante conflito político, devido à instabilidade política.

O problema reside sobretudo na confusão entre o migrante ilegal e o refugiado, uma vez que, o migrante ilegal entra ilegalmente no Estado, muitas vezes usufruindo do estatuto de refugiado ilicitamente. A legislação permite a proteção de todas as pessoas que peçam asilo, mas de que forma se pode distinguir um imigrante clandestino de um refugiado. Nos postos de fronteira quando um pedido é requerido, as Instituições têm por obrigação dar abrigo à pessoa em questão e analisar o caso detalhadamente.

Face a todos estes fatores e problemáticas, as políticas da União Europeia têm vindo a ser desenvolvidas de forma a dar uma resposta rápida aos Estados para que diminua o fluxo de migrantes ilegais e de refugiados políticos. Neste contexto surge o paradoxo: refugiar imigrantes ou acolher imigrantes refugiados. Deve alterar-se a legislação de forma a não aceitar mais nenhum imigrante que possa ser confundido com um imigrante ilegal.

Assim, entramos num conflito: a União Europeia introduz diretrizes para a livre circulação de pessoas nos países signatários, provocando um favorecimento da entrada de imigrantes mas também um reforço das fronteiras externas. Isto pode ser considerado uma vantagem a muitos níveis, nomeadamente, económico. No entanto, há a questão da perda de prerrogativas, ou seja, as políticas que dizem respeito aos migrantes de cada país variam consoante as suas condicionantes.

A necessidade de harmonização das políticas transnacionais com as políticas domésticas é essencial para a resolução desta questão.

3.1. Evolução das políticas migratórias na União Europeia

Todo o processo de evolução da Comunidade Europeia compreende dificuldade na adoção de novas políticas pelos estados, assim como de novas políticas comunitárias. Ao longo do tempo a União Europeia sofreu várias alterações, desde o início da sua construção.

Em 1950, Robert Schuman faz uma declaração sobre a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

*A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto.*³

A Comunidade Europeia evoluiu muito nos últimos 62 anos. Além do alargamento, da integração de novos Estados, há, igualmente, uma importante evolução das políticas comunitárias, em resposta às novas preocupações e objetivos previamente definidos. Após a Segunda Guerra Mundial, foram criadas Instituições na União Europeia (Conselho Europeu, Comissão Europeia, Parlamento Europeu, entre outras) de forma a conseguir dar resposta a todas as áreas – a criação de um sistema internacional que permitisse que os Estados pudessem cooperar entre si.

A União Europeia, apesar da evolução, mantém as fronteiras estatais físicas que determinam o poder soberano. O Estado, que detinha o pleno poder sobre o seu território e legislação, via-se muitas vezes numa situação em que podia eventualmente haver uma perda de soberania quando a legislação nacional tinha de ser harmonizada com a legislação comunitária. Este super Estado tornou-se mais complexo, com prerrogativas legais e políticas vinculativas sobre os seus Estados membros. Mais ainda se pode acrescentar sobre a cooperação entre a União Europeia e outras Organizações internacionais, como a ONU (Organização das Nações Unidas), a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), entre outras.

O sistema europeu é considerado um caso único, apesar de ter uma organização recente que integrou duas grandes guerras e uma série de tratados, leis e Instituições que demonstram o sucesso através da sabedoria e experiência. Apesar de ser conhecido como um super Estado, é uma organização constituída por Estados membros que comportam fronteiras entre si de forma a demarcar o espaço soberano individual. Apesar das leis comunitárias, cada Estado tem a sua própria regulamentação. As chaves para manter a qualidade desta regulamentação são:

1. O poder é aplicado num determinado espaço territorial, determinado pelas fronteiras, controlando as entradas e saídas de pessoas, bens e dinheiro;
2. A soberania é um poder intocável, já que, quem tem o poder sobre aquele espaço territorial, tem o poder de determinar impostos e taxas sobre a sociedade que “comanda”;

³ Declaração de Robert Schuman de 9 de Maio de 1950

3. *O Estado é considerado independente e politicamente legal, o sistema central nacional funciona e os cidadãos são subordinados;*
4. A legitimação, uma vez que é reconhecido pelos cidadãos e pelos estrangeiros como Estado juridicamente válido com autoridade (McCormick, 2002:3).

No entanto, estas qualidades têm vindo a ser alteradas devido ao contexto externo: a globalização. Este fenómeno torna a organização diferente e complexa, *estabelecendo laços económicos e políticos entre os Estados* (McCormick, 2002:3-4); a migração foi um dos motivos que fez alterar as disposições estatais na União Europeia; tem sido delicado o acompanhamento dos Estados, no que diz respeito às matérias de segurança, prosperidade e promoção dos direitos humanos; os Estados estão cada vez mais impossibilitados de conseguir responder a todas as necessidades dos cidadãos, em matéria de economia, bens e serviços; e o fenómeno da globalização, novamente, afetou também o sector da tecnologia.

A migração é uma questão indispensável a considerar nesta organização. No contexto atual é inevitável não associarmos a migração ao alargamento europeu, como as fronteiras externas europeias “se movem” e os fluxos migratórios são alterados. Atualmente, numa Europa de 27 Estados membros, é crucial debater sobre as políticas que se alteram de forma a conseguir dar resposta aos fluxos migratórios, a razão por que se alteram e quais as principais consequências dessas alterações quer nos Estados membros quer na organização da União Europeia (Silberman, R. 2005:82).

Segundo Roxane Silberman (2005:82), aquando da criação da União Europeia, não foi elaborada uma política comum europeia que regulasse todos os Estados membros. Logo, quando foi adotada uma política migratória, esta tornou-se vinculativa para os Estados membros fazendo com que perdessem parte da sua soberania, visto que as leis nacionais teriam de ser alteradas conforme a legislação comunitária (*Idem*). O principal desafio, tal como já foi referido, é que as fronteiras da Europa “movem-se” e levam novamente a um novo ciclo de migrações e, talvez, a uma nova alteração da lei comunitária sobre a migração.

O fator “alargamento” é relevante para as alterações das políticas migratórias, no entanto, não podemos discriminar a globalização e todos os fatores externos que podem influenciar os movimentos migratórios. As consequências que o alargamento europeu pode trazer, no contexto das migrações, são visíveis em quatro tipos de fluxos migratórios:

O movimento dos cidadãos dos novos Estados membros em direção aos outros países da União Europeia, o movimento de pessoas não cidadãos destes Estados que se encontram nestes Estados (...) movimentos de população limítrofes destes Estados (...) e populações distantes que passam por estes Estados para entrarem na União Europeia

(Roxane Silberman, 2005:84).

Em relação ao primeiro grupo de migrantes, podemos afirmar que a deslocação dos cidadãos de um Estado para o outro ocorre por razões históricas.

Este caso explica-nos que os cidadãos estão historicamente institucionalizados, ou seja, já foi criado o hábito da deslocação daquela população, por exemplo, cidadãos da Polónia para a Alemanha e de Portugal para a França. Estes dois casos muito específicos aconteceram por razões políticas no Estado, no caso de Portugal após a ditadura Salazarista e no caso da Polónia devido à repressão política e às dificuldades económicas que se viviam na altura. A migração aconteceu um pouco por toda a Europa, nuns Estados com mais intensidade que outros, no entanto, todos foram afetados pela migração.

Historicamente, a União Europeia registou oscilações de fluxos migratórios. Todavia, o acompanhamento destas alterações e a preocupação da possível alteração que os imigrantes pudessem estabelecer nos Estados de forma significativa, teria de levar a uma maior fiscalização das fronteiras de modo a diminuir os fluxos. O alargamento da UE não pode ser considerado o único fator gerador do aumento dos movimentos migratórios na Europa porque a migração já existia. Já havia uma previsão de uma maior intensidade de fluxos migratórios, quando existe uma nova adesão à UE, o que implica um reajuste das regras implementadas de forma a conseguir responder a este novo contexto. Nesta fase do processo de alargamento, importa definir o que são as fronteiras e até que ponto a soberania dos Estados é levada em conta no processo de reajustamento.

A fronteira é então entendida como o espaço físico que separa um Estado do outro e que acaba por distinguir, como já foi referido, o limite espacial sobre a qual o Estado tem o poder soberano. O Estado continua a deter o poder sobre o seu território e soberania, no entanto, perde algumas das prerrogativas para a Comunidade Europeia, visto que é a Comunidade Europeia que determina as questões de liberdade de circulação de pessoas pelo espaço comunitário.

O direito da livre circulação nasce com o tratado de Roma em 1957⁴ e que acaba por alterar a soberania dos Estados membros, podendo por vezes criar uma certa instabilidade política. Neste caso, a circulação era condicionada porque o tratado cria a união entre os Estados e a solidariedade entre eles e as trocas comerciais são um dos pontos referidos no tratado com o fim de iniciar um mercado comum.

Relativamente à livre circulação de pessoas pelos Estados membros da União Europeia, foi criada em 1985 a convenção de Schengen, que declara as regras para a supressão das fronteiras entre os Estados signatários deste acordo. Inicialmente, não foram muitos os Estados que escolheram fazer parte deste acordo uma vez que com o tratado de Roma já tinham perdido parte das suas prerrogativas. Assim, os primordiais deste acervo foram: Luxemburgo, França, Alemanha, Bélgica e Países Baixos.

Logo, os países signatários abriram as fronteiras para os Estados membros da União Europeia, parceiros do acordo, e ainda para países terceiros determinados pelas regras do acordo.⁵ Na sequência do importante desenvolvimento sobre o movimento das pessoas dentro do espaço comunitário, em 1992, foi elaborado o tratado de Maastricht⁶.

Pela primeira vez a União Europeia deixa de ser uma comunidade dedicada ao comércio e passa a ser uma comunidade económica e política, dividida em três pilares para uma melhor gestão dos diferentes problemas nas diferentes áreas: o primeiro pilar relativo à agricultura, educação, saúde e ambiente; o segundo pilar relativo às Políticas Económicas e de Segurança Comum (PESC); e o terceiro pilar dedicado às questões relacionadas com a Justiça e Assuntos Internos (JAI). Em matéria de migração, o tratado de Amesterdão elaborado em 1997 elaborou uma reformulação da circulação de pessoas pelo espaço comunitário, que permite que qualquer cidadão europeu possa entrar noutro Estado membro, desde que esteja legal.

O acordo de Schengen é anexo⁷ ao tratado de Maastricht, sendo vinculativo aos países signatários, excluindo os casos do Reino Unido e da Irlanda que optaram por não fazer parte do acordo de Schengen.

⁴ Tratado de Roma, Art.º 3.º alínea c)

⁵ Em 1990 aderiu a Itália, em 1991, Espanha e Portugal, em 1992 a Grécia, em 1995 a Áustria, em 1996 a Dinamarca e a Suécia, em 1999 a Islândia e a Noruega.

⁶ Também conhecido como o tratado da União Europeia

⁷ Através da Diretiva Comunitária (1999/307/CE)

A implementação deste acordo e a consequente supressão das fronteiras internas permitem a adoção de uma política única, harmonizada e coesa entre os Estados membros. Por um lado, pode permitir um controlo mais acentuado com as fronteiras externas da Comunidade Europeia. O espaço geográfico quando debatido no tema “migração” é diferente. Há uma harmonização entre os Estados, solidariedade e cooperação. Por outro lado, podemos entender que pode haver um descontrolo da fiscalização de cada Estado ao permitir a entrada “fácil” dos cidadãos.

Os cidadãos beneficiaram do processo de alargamento para entrar na comunidade, o que poderia originar uma afluência de migrantes irregulares. Efetivamente, as vantagens eram muitas, mas havia a necessidade de aperfeiçoar as políticas migratórias que só ocorreria após alguma vaga migratória. O conceito de “liberdade, segurança e justiça” surge neste contexto. Segundo Jef Huysmans (2000:753) estas *high politics* são altamente desestabilizadoras da sociedade, são políticas que vão alterar o estatuto da segurança dos Estados membros.

*A migração (...) foi integrada num contexto político que define e regula as questões relacionadas com a segurança que aumentam com a abolição do controlo interno
fronteiriço*

(Huysmans, 2000:752-3).

A questão da segurança é muito importante na migração e é essencial entender que a regulação das políticas comunitárias permite o controlo dos movimentos migratórios e consequentes questões relativas à falta de segurança, como o terrorismo.

3.2. Harmonização das políticas

Aquando da criação do Tratado de Amesterdão, foi criado o espaço de Liberdade, Segurança e Justiça para que, no contexto das migrações, fosse criada uma harmonização política.

Este espaço comunitário de liberdade natural da livre circulação do espaço Schengen era assegurado pelos diferentes instrumentos que a União Europeia disponibilizava (EURODAC, Regulamento Dublin, SIS⁸). Contudo, começava a aperceber-se que eram necessários mais instrumentos eficazes para ter mais segurança para tornar o

⁸ Sistema Informático de Schengen que permite a partilha de informação entre os Estados membros sobre os diferentes indivíduos que se deslocam pelo espaço comunitário

espaço mais justo, transformando-se num espaço de harmonização de políticas migratórias e de asilo, de forma a favorecer ambos os lados, o supranacional e o dos Estados membros (Thorburn, 1998).

Segundo Thorburn (1998:630), a chave de todo o sucesso na cooperação europeia é a harmonização e segundo a Comissão Europeia, a harmonização é entendida como o desenvolvimento e a compreensão das práticas e das regras comunitárias (Comissão Europeia, 1994 *in* Thorburn, 1998:630).

A imposição das diretivas pela UE no sentido de assegurar a proteção e as condições mínimas para o refugiado foram medidas para a harmonização das políticas supra nacionais e nacionais, com a principal intenção de reduzir os incentivos para os refugiados, de modo a que os pedidos de asilo diminuam no espaço europeu (Schuster, 2011:1394).

A harmonia das políticas públicas com a finalidade de criar um sistema comum de asilo funcional não foi bem-sucedida, porque as normas que foram implementadas não eram vinculativas ou as alterações impostas pelos Estados na adoção das mesmas eram muitas para que não se alterasse de forma substancial o poder soberano. Muitos Estados não eram obrigados a dar proteção ou a confirmar a segurança destes indivíduos, além de que as Convenções que estavam consagradas concediam a vontade de desvinculação em determinados aspetos. Por fim, a Comissão e o Conselho Europeu deixaram ao critério de cada Estado membro aplicar a convenção “à sua maneira” (Byrne *et al*, 2004:363).

As políticas de asilo, na prática, não foram aplicadas ou falharam quase na sua totalidade nos fenómenos dos anos 90 que ocorreram na Jugoslávia, Ruanda, Bósnia (Thorburn, 1998:631).

3.3. Políticas migratórias da União Europeia - Enquadramento

A construção de políticas na União Europeia não é um procedimento fácil, devido à diversidade quer de Estados membros, quer de Instituições e órgãos, sendo considerado, por isso, um processo politicamente volátil (Givens & Luedtke, 2003;2).

Relativamente ao processo de harmonização das políticas migratórias, a União Europeia dispõe de uma longa história de acontecimentos que demarcam a importância da adesão de acordos de liberdade de circulação de pessoas no espaço comunitário.

A Convenção de Schengen permitiu a abolição das fronteiras entre os Estados signatários, possibilitando a totalidade de movimento e residência das pessoas em qualquer Estado membro. A institucionalização da liberdade de circulação no espaço comunitário acabava por ser completamente harmonizada com as políticas nacionais, permitindo a perda de parte da soberania e das prerrogativas dos Estados membros para a Comunidade Europeia, consentindo a valorização das Instituições europeias e a jurisdição comunitária (Givens & Luedtke, 2003;2). Para os mesmos autores, o segredo de uma harmonização e de uma boa prática das políticas comunitárias assenta, sobretudo, na sua natureza e no seu sucesso. Estas duas variáveis sustentam o princípio das flutuações migratórias, da integração europeia, do alargamento, entre outras variáveis que afetam a construção das políticas migratórias.

Givens e Luedtke (2003;5) sustentam que *há uma variação inexplicável em quatro áreas da harmonização das políticas comunitárias:*

1. *Ao longo do tempo*, (determina que a harmonização política comunitária sofre alterações temporais);
2. *Entre os Estados membros*, (nenhum Estado é igual ao outro, e por isso as políticas e o entendimento político são diferentes);
3. *Entre as áreas políticas*, (alusivo sobretudo ao fator restrição/expansão);
4. *“Entre matérias”*, (desde a criação da União Europeia os interesses tem vindo a expandir-se, e neste caso, temos o acordo da liberdade de circulação, mercado, justiça entres outros).

Estes fatores estão diretamente relacionados com a afetação da criação, aceitação e implementação das políticas.

As duas variáveis mais importantes para a harmonização do sistema internacional são: o sucesso da harmonização das políticas comunitárias e a restrição e expansão das políticas. Quando não há sucesso na harmonização, não há um bom funcionamento do sistema por ela (política) implementado e quanto maior for o âmbito de restrição da proteção dos imigrantes, menores serão os benefícios que os mesmos tirarão das políticas implementadas pelos Estados, assim como, quanto mais expansivas forem as políticas migratórias, maior a sua obrigatoriedade de aplicação, ou seja, por oposição às políticas restritivas, estas aumentam padrões da harmonização (Givens e Luedtke, 2003;5-6).

Quando aplicadas à realidade, as políticas de asilo são expansivas já que a Convenção de Genebra obriga a aplicação e harmonização das políticas em todos os Estados signatários conforme o estipulado. Importa assim compreender até que ponto são expansivas, ou seja, até que ponto os Estados membros aplicam as políticas comunitárias em harmonia com as políticas domésticas, ou se aplicam políticas restritivas de forma a determinar uma menor proteção aos imigrantes e conseqüentemente, a ir contra os princípios determinados pela comunidade.

Efetivamente há uma necessidade de rever as condicionantes que influenciam e determinam as variações das políticas migratórias, visto que na história da União Europeia se verifica um padrão migratório. No entanto, não se pode determinar ao certo quando irá surgir uma nova vaga de fluxos migratórios. As alterações dos regimes das políticas migratórias mudaram a concepção que a comunidade tinha sobre os imigrantes quando, por exemplo, nos anos 70 foram adotadas medidas restritivas de acesso aos Estados. A economia europeia e o trabalho nos Estados foram o fator de maior relevância e motivação destas políticas (Huysmans, 2000:754).

Na União Europeia, após uma sequência de eventos que, de algum modo, afetaram a segurança, a principal preocupação na formalização de políticas torna-se propositadamente o reforço da segurança e legislação adequada de forma a controlar e manter a harmonia no espaço comunitário. Assim sendo, Givens & Luedtke (2003) apoiam a ideia de que as políticas migratórias devem ser implementadas num meio que compreenda a segurança na comunidade, visando a maximização dos interesses nacionais, assim como as boas práticas quer nacionais quer supranacionais na integração dos imigrantes através de Organizações e Instituições destinadas para o caso.

Os anos 80 e 90, sobretudo os anos 90, foram determinados como mais críticos no que diz respeito a uma maior flutuação dos movimentos migratórios. Nos anos 90 houve uma grande movimentação de pessoas por motivos laborais quando a União Europeia não tinha ainda estabelecido bem as medidas para os trabalhadores temporários e permanentes pelo que privou os trabalhadores temporários de direitos políticos e económicos dos quais os imigrantes permanentes usufruíam (Castles *in* Riemsdijk, 2011). De forma a colmatar esta falha, a Comissão Europeia impulsionou a harmonização das políticas migratórias e de asilo tendo vindo a introduzi-las nos tratados mais importantes, nomeadamente o Tratado de Amesterdão e Lisboa.

Na construção da comunidade houve o cuidado de garantir os valores morais e tradicionais sobre a qual se erguia a supremação, tendo em conta que tentam manter os valores europeus, a cooperação europeia e a institucionalização das Organizações internacionais a partir do momento em que as Instituições que protegem os imigrantes são importantes para um enraizamento. Nos casos de segurança, é necessário que as práticas estejam institucionalizadas para que funcionem bem. Ainda ao longo do processo de construção, há a resistência dos Estados perante determinadas situações, que segundo os Estados conduzem à perda de personalidade nacional e de soberania, o que mantém as diferenças altamente desafiadoras de conflitos num superestado de cooperação (Jalali, C., 5).

Ao longo do tempo, as alterações na União Europeia têm sido bastantes no que diz respeito às políticas migratórias. Devido à evolução demográfica houve a necessidade de manter os fluxos migratórios, uma vez que a população podia em alguns Estados ficar mais envelhecida precisando, por conseguinte, de mais mão-de-obra. Além disso, atualmente, a migração de mão-de-obra qualificada é uma necessidade para fazer frente aos mercados internacionais e conseqüentemente, à concorrência (Riemsdijk, 2011).

Em 27 Estados membros, encontramos interesses e ideologias políticos diferentes, e a possibilidade de chegar a um acordo que seja comum é complexo, já que a diversidade implica menor acessibilidade e harmonia nos Estados membros (Delaney & Leitner *in* Riemsdijk, 2011). Delaney & Leitner (*Idem*) referem vários processos para determinar o sistema político, no entanto, os mais importantes são os modelos *top-bottom* e *bottom-up*.

Estes processos, *top-bottom* e *bottom-up*, remetem-nos para uma hierarquia vertical de posição de poderes políticos o que implica sempre uma escala de poderes, destacada por diferentes funções, dependendo estas funções da sua posição (Leitner & Miller *in* Riemsdijk, 2011). Por outro lado, temos o modelo horizontal, defendido por Marston *et al* (*in* Riemsdijk, 2011) que assenta no princípio da boa relação entre os diferentes grupos, igual ao modelo anterior, no entanto, numa *conceção lateral*. As relações entres os Estados enriquecem os conhecimentos e as relações sociais e permitem, ainda, que todos operem na mesma posição. Por sua vez, Leitner defende que esta conceção é somente usada para *estudar as redes transnacionais entres as diferentes regiões europeias*, não colocando fonte de poder político nem hierarquia de poder neste modelo (Leitner & Miller *in* Riemsdijk, 2011).

O autor defende que o poder vertical consegue criar um poder hierárquico organizado, apesar de contestado, uma vez que abre uma fenda nas relações sociais e, conseqüentemente, acentua as assimetrias entre os Estados membros (*Idem*).

No entanto, é o melhor modelo para o progresso e a melhor estratégia para o desenvolvimento político da organização (*Idem*).

Ora, atualmente, podemos entender que os dois processos são usados no sistema político europeu, uma vez que as políticas comunitárias são implementadas pela organização supra nacional e os Estados membros adaptam as políticas domésticas ao modelo europeu (*top-down*). Por outro lado, temos o modelo horizontal em que há a necessidade da aprovação dos Estados membros para a aprovação das mesmas políticas, criando-se uma perspectiva horizontal: a cooperação entre os Estados.

3.3.1. As políticas de Migração e Asilo na União Europeia

As políticas de migração e de asilo são consideradas políticas relacionadas. Em termos de adoção de decisão, contudo, não podem ser tomadas da mesma forma, pois as finalidades são completamente diferentes (Hatton, 2004, 48; Gilbert, 2004:968). As políticas migratórias têm como principal finalidade controlar as entradas e saídas em território nacional, enquanto as políticas de asilo, visam a proteção do refugiado (*Idem*).

Nos tempos hodiernos, as fronteiras e a disposição geográfica dos Estados são alvos de atenção por parte dos estudiosos, já que são condicionantes de grande relevância, o que mais influencia as conseqüências negativas que advêm da migração, tais como: a migração ilegal, tráfico de humanos e drogas, entre outros. De facto, um elevado número de migrações ilegais sucede na Grécia e Itália, que são os países do sul da Europa e que acabam por receber mais “clandestinos” vindos da África e da Ásia (Novack e Padjen, 2009:76; ECRE, 2006 *in* Schuster, 2011:1394).

Esta conjuntura para os requerentes de asilo é difícil, porque se encontram nestes países sob proteção e acabam por ser considerados como migrantes que entram ilegalmente no espaço europeu procurando uma vida económica mais favorável. No entanto, os refugiados não devem de todo ser penalizados por entrar ilegalmente no espaço europeu, já que não podem culpabilizar a situação em que se encontram (Bruin, 2011:22). O asilo é o reconhecimento dos indivíduos que necessitam de proteção tal como está definido na Convenção de Genebra de 1951 adotada pela União Europeia.

Neste sentido, a problemática assenta no seguinte: Qual o tipo de política de asilo que a União Europeia deve adotar? (Hatton, 2004:8).

Segundo Pirjola (2009:351), é direito dos Estados darem proteção a quem a procura. Estas conceções podem ir desde o universal até ao particular incluindo todos os problemas inerentes à instituição do asilo. O asilo é considerado uma dimensão externa das políticas migratórias e de todo o sistema de regulação envolvente.

O que neste contexto está em causa é a segurança e a justiça na União Europeia, pois a partir do momento que o asilo faz parte do direito internacional público e está ligado às migrações temos de ter em atenção a segurança dos Estados quanto aos migrantes ilegais (Novack e Padjen, 2009:78). Assim, a resolução do Conselho Europeu de forma a dar resposta às necessidades dos Estados, e ao mesmo tempo, à proteção conclui que:

“The European Union needs a comprehensive approach to migration addressing political, human rights and development issues in countries and regions of origin and transit. This requires combating poverty, improving living conditions and job opportunities, preventing conflicts and consolidating democratic states and ensuring respect for human rights, in particular rights of minorities, women and children. To that end, the Union as well as Member States are invited to contribute, within their respective competence under the Treaties, to a greater coherence of internal and external policies of the Union. Partnership with third countries concerned will also be a key element for the success of such a policy, with a view to promoting co-development”⁹

Com o programa de Tampere¹⁰ (1999), o objetivo é que a União Europeia, ao longo da sua evolução, dê resposta aos eventuais problemas que a migração pode trazer, assim como aos problemas que o asilo acarreta no espaço comunitário Europeu (Haddad, 2008:191).

De facto, com o alargamento da União Europeia os fluxos migratórios têm vindo a intensificar-se. Nesse sentido, criou-se uma necessidade de conceber uma agenda de segurança, de modo a consolidar as migrações e o asilo como projeto da integração no alargamento da União. O processo de harmonização das políticas de asilo e das migrações

⁹ Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999

¹⁰ Programa elaborado após os conflitos no Kosovo

é extenso e difícil. Estes procedimentos, segundo os autores, podem consagrar-se, primeiro, no desenvolvimento dos instrumentos prevenindo o acesso ao asilo; segundo, na procura de redução das tentativas de requerentes de asilo logo à chegada – *mecanismos de pré-chegada* (Hansen *et al*, 2008:448); e terceiro, na substituição do direito do processo de asilo na Europa com o procedimento em que possam primeiro pedir asilo nos países que estejam geograficamente mais próximos.

Deste modo, compreende-se a importância de criar uma nova agenda política para as migrações, dado o seu impacto na UE. A União Europeia deve reunir esforços no sentido responder às pressões externas para a mudança, para obter resultados favoráveis na regulação da migração e das políticas migratórias. Ou seja, tendo em conta que as migrações não vão deixar de existir, há a necessidade de apresentar leis de forma a poder dar soluções a estas pressões e às flutuações dos fluxos migratórios bem como corrigir as falhas da União Europeia.

4. Capítulo IV – A Migração e a Segurança

O acordo de Schengen permitiu aos europeus a liberalização das fronteiras e a consequente liberdade de entrada e saída de nacionais europeus nos Estados comunitários. Este acordo permite, por um lado, um alargamento das liberdades individuais dos cidadãos, mas constitui uma preocupação uma vez que pode facilitar a circulação de estrangeiros no espaço europeu.

Apesar da liberalização de fronteiras, este acordo favorece também a maximização da proteção das fronteiras externas, evitando a entrada de cidadãos ilegais de Estados terceiros.

Em 1999, após a adoção do programa de Tampere, a UE estava direcionada para a construção de uma política de asilo e imigração comum que fosse reconhecida e vinculativa aos Estados membros. Esta política tinha o propósito da não discriminação respeitando *as obrigações internacionais em relação ao asilo e considerar mesmo o início de uma vida para estes indivíduos* (Giraudon, 2004:170).

Até então, a questão da segurança era garantido pelo Tratado de Amesterdão com a introdução da “ Justiça, Liberdade e Segurança”.

No programa de Tampere estes conceitos foram postos em causa. As prioridades alteraram-se e sobressai uma preocupação de lutar contra o crime. A liberalização das fronteiras facilitou a deslocação dos imigrantes e este direito levou a que os Estados membros ficassem mais alertados para os fatores de crime e terrorismo. O facto é que a imigração zero era uma prática impossível, visto isto, a livre circulação já acontecera e a prioridade era agora um controlo acentuado. Outra razão são os baixos valores demográficos que começavam a disparar nos Estados, o que fez com que a imigração passasse a ser um fator positivo.

O conceito de segurança foi alterado com significância, inicialmente num mundo globalizado, nos EUA, e estes acontecimentos causaram grande influência no mundo, e consequentemente, na União Europeia. Os ataques de 11/9 pressionaram a União Europeia em dois sentidos na associação dos ataques ao fenómeno da migração, da migração ilegal, e adotar um novo contexto para a segurança, dado que surgem novos conceitos junto com a segurança, como a ameaça que acarreta um esforço maior dos Estados em envolverem-se e

cooperarem no sentido de desenvolver melhores medidas de prevenção e controlo (Geedes, 2003; Huymans, 2006; Boswel, 2007; Dover, 2008 *in* Chou, M, 2009:542).

O tema da segurança já tinha sido abordado na União Europeia, aquando das guerras, do colapso da união Soviética, da queda do muro do Berlim entre outros fatores. O 11/9 é uma mudança nas relações internacionais e nas relações políticas. É o ponto de viragem que altera todo o contexto e a definição de ameaça e de terrorismo que até então era entendida.

4.1. Enquadramento da segurança na migração – Principais problemáticas

Hoje em dia, quando se fala em segurança humana, esta remete-nos para a segurança da vida pública.

De facto, cada vez é mais notória que a segurança contribui para o bem-estar das pessoas. Garantir a segurança humana significa proteger as liberdades vitais, proteger as pessoas expostas a ameaças em situações críticas, desenvolvendo os seus pontos fortes e procurando realizar as suas aspirações.

Pode ainda afirmar-se que cada vez mais há um crescente sentimento de insegurança agravado pelo fenómeno da globalização. A proliferação e a destruição de armas maciças, ataques terroristas, alterações climáticas, pobreza, doenças contagiosas ou outras situações de emergência acarretam um grande sentimento de desconfiança por parte da população. Efetivamente, as ameaças, os ataques, entre outras situações de insegurança, podem ser prevenidas. Não obstante, a destruição de armas químicas e as “respostas aos ataques” podem trazer consequências devastadoras à população.

O tema da segurança surge com relevância na Europa desde o fim da Guerra Fria. Pode dizer-se que os fatores medo e insegurança cresceram devido à falta de segurança causada pela Guerra Fria. Os fatores históricos, uma vez mais, são de extrema relevância na União Europeia e a razão das alterações políticas e económicas. No que diz respeito à migração, não é exceção. O fim da Guerra Fria alterou, de facto, a visão dos políticos sobre a segurança e as ideologias. No que diz respeito ao asilo, com o fim deste acontecimento, os requerentes de asilo deixaram de ser as vítimas da guerra, o que implicou uma alteração da definição de refugiado assim como do conceito de segurança, de forma a continuar a proteger as pessoas que realmente precisam de proteção e assegurar a proteção dos Estados igualmente (Hattrell, 2010:4).

Neste ponto é relevante fazer uma ligação entre a migração e a segurança, uma vez que muitos não conseguem fazer a associação. Assim, segundo Choucri (2002:9 in Stivachtis, Y.2008:1-2), há determinados fatores que dificultam a constituição da influência que a segurança tem sobre a migração, tais como *aquilo que um indivíduo faz depende em muito de como ele vê o ato; quem conta define quem é contado; e o que é contado depende de quem conta, como e porquê.*

Estes três fatores apesar de aparentar serem simples determinam a dificuldade da separação dos conceitos e o domínio da segurança sobre a migração.

Por outro lado, Choucri (*Idem*) afirma que para ser determinada no campo da migração, *a segurança de um indivíduo pode ser assegurada pela insegurança de outro; as estratégias que levam a crer que criam a segurança podem ser realçadas pela demonstração de insegurança; e a segurança pode ser considerada um conceito objetivo, no entanto, em última análise é subjetiva (Idem).* O que manifesta que muitas vezes a estratégia de implementação de regras de segurança pode ser aplicada através do seu oposto: do medo, da insegurança e da instabilidade. Tal como Hyumans (2009:12) refere, a implementação de regras de segurança através de atos de insegurança, “dessecuritização” por exclusão. O 11/9 é um caso que fez com que fossem tomadas medidas de precaução de segurança nos aeroportos, por causa do medo de situações similares poderem acontecer futuramente.

Ainda relativamente aos acontecimentos, a migração é posta em causa no que diz respeito à identidade. Segundo Stivachtis, Y. (2008:2), há um triângulo estratégico entre a migração, a segurança e a identidade. No caso dos ataques terroristas, como foi elaborado por um grupo com uma identidade e com um líder, pode ser também uma influência na segurança. Ora vejamos, hoje em dia, os muçulmanos nos EUA são de certa forma ostracizados pelos ataques, logo, a segurança adquire diferentes significados em diferentes sociedades. O multiculturalismo afeta o Estado, as políticas e a segurança, estes movimentos, de grandes grupos com a mesma identidade, com o mesmo destino, atualmente é algo que afeta o Estado, e a sua segurança (Stivachtis, Y. 2008:7).

De uma forma geral, quanto à migração, são as políticas estatais que determinam as entradas e saídas de pessoas, independentemente das causas dos movimentos, que podem ser motivadas por fatores económicos, sociais ou de identidade, como já foi anteriormente referido.

Se os Estados são afetados pela entrada de determinadas raças, isto influencia, certamente, de forma mais intensa os refugiados (Robinson, 1998, *in* Stivachtis, Y. 2008:10) a partir do momento, em que estes são normalmente de grupos étnicos diferentes. Decerto este fator não quer dizer que todos os migrantes sejam considerados uma ameaça ao Estado ou um atentado à segurança. Em determinados grupos e na migração há uma descredibilização dos movimentos migratórios, pelo que é necessário fazer a separação dos diferentes grupos (Squire, 2009, *in* Huymans & Squire, 2009:7). Os migrantes começam a ser vistos como ameaças, no sentido que proporcionam os Estados a fazer alterações significativas, uma vez que o fator estabilidade e segurança podem ser, segundo os autores, alterados (Hattrell, 2010:6).

A migração e a segurança são relacionadas e asseguradas a três níveis diferentes: o nível individual, o estatal e internacional (Stivachtis, Y, 2008:14). Para Aliza Tekofsky (2006:10) a segurança está ligada à migração por três outras componentes diferentes: *a segurança militar*, as medidas que o Estado providencia para tratar das ameaças que possam afetar a alteração da segurança; *o regime de segurança*, como ato formal, em que o Estado e as Instituições tratam das questões necessárias assim como asseguram a proteção interna do Estado; e *o Estado de segurança* conhecido como todo o quadro de segurança do Estado de forma a manter a ordem interna estatal (Stivachtis, Y, 2008:14, Aliza Tekofsky, 2006:10).

Tal como Stivachtis afirmou, a segurança e a migração são intrínsecas e no sistema internacional a segurança é assegurada por diferentes Instituições e instrumentos. No caso da União Europeia, essa segurança é garantida pela FRONTEX, agência que protege as fronteiras externas de imigrantes ilegais e da criminalidade em cooperação com outras Instituições europeias. A segurança é, então, certificada também a vários níveis quer nos Estados quer na própria comunidade. Anderson & Bort afirmam que apesar do Estado estar inserido num sistema de hierarquia multinível, continua a manter o seu poder e o seu estatuto perante o sistema internacional de monopólio *na lei criminal e nos aspetos que dizem respeito à segurança da comunidade*, ou seja, o Estado continua a ter o seu papel central (Anderson & Bort 2001:72-74 *in* Tekofsky, 2006:10).

No caso dos refugiados, a segurança deve-se integrar na proteção do refugiado, visto que é o indivíduo que requer proteção internacional. Esta é uma questão muito sensível para os Estados, porque têm que ceder parte da sua segurança à proteção do

refugiado (Van Selm 2005:21-22 *in* Tekofsky, 2006:11). No entanto, os Estados atuam de forma cautelosa na implementação de políticas de asilo, tornando-as menos restritivas, reduzindo os fatores de atração antes existentes para que os refugiados não optem por aquele Estado (Hattrell, 2010:6).

O risco que os Estados incorrem na aceitação de proteger estes imigrantes para integrar a sociedade é elevado. Muitas vezes, parte desses imigrantes podem ser causadores de criminalidade, atentados ou mesmo terrorismo, o que leva os Estados a categorizar Estados terceiros em listas negras devido a acontecimentos passados, à imigração ilegal, à determinação das políticas públicas e às relações internacionais desses Estados (Tekofsky, 2006:15). Estas são as consequências que podem determinar a entrada de imigrantes em determinados Estados.

O controlo de entrada na Europa fortaleza é entendido como um mecanismo de defesa e controlo de entradas, através do SIS (Schengen International System), EUROSUR (sistema de vigilância) EURODAC (base de dados de impressões digitais), de modo a certificar-se que os que entram no espaço Europeu são pessoas sem cadastro e/ou sem intenções criminosas (*Idem*).

Na construção de políticas de segurança, a migração tem vindo a tornar-se cada vez mais um fator mais influenciador na sua determinação e alterações (Squire & Hyumans, 2009:8). O controlo e a determinação da segurança é uma questão que em certa parte determina o poder do Estado, pelo que é necessária a atenção por dois sentidos para o Estado não mostrar fraqueza. Uma vez que se mostrar fraqueza, pode ser mais influenciável em relação à migração e facilitar a entrada de mais imigrantes e o estatuto e a soberania do próprio Estado perante o sistema internacional podem ser determinantes na decisão de entrada dos imigrantes (*Idem*).

A segurança é considerada então um método de governança que tem impacto sobre a constituição (Hyumans & Squire, 2009:13). Na própria construção das políticas nacionais, os Estados têm a preocupação principal e necessária, a estratégia de execução das políticas de segurança, qual a estratégia adotada, visto que a estratégia terá, certamente, influência direta nos padrões migratórios, pode alterá-las, o que pode levar muitas vezes os Estados a situações de ameaça. (Hyumans & Squire, 2009:4).

O 11/9 alterou o sistema de segurança internacional (Kaunert, 2009:148) e o caso dos refugiados tal como a construção das políticas dos refugiados foi amplamente afetada.

O terrorismo passou a ser um acontecimento real e a Comissão Europeia entendeu isto como um acontecimento que podia ocorrer a qualquer momento no espaço comunitário. O facto de dar proteção a indivíduos de outras nações era uma situação preocupante, no entanto, a Comissão Europeia entendeu que a Convenção de Genebra abrangia por completo a proteção dos indivíduos e segurança do espaço europeu. Segundo Van Selm (2003:143 *in* Kautner 2009: 161), a instituição não faz ligação nenhuma entre o asilo, os refugiados e o terrorismo como aconteceu em alguns Estados.

No entanto, importa esclarecer que a *guerra contra o terrorismo influenciou a área da política* (Boswell, 2007, 2008 *in* Kautner, 2009: 161). A Comissão Europeia começou por reger-se por dois princípios principais de forma a prevenir os problemas de falta de segurança, para que os imigrantes não fossem um problema para o espaço comunitário, e os verdadeiros refugiados não sejam reconhecidos como vítimas de acontecimentos passados (Kautner, 2009:162).

A Comissão Europeia não pode alterar substancialmente os planos relativos à implementação das políticas de asilo, uma vez que tem o total apoio das Organizações Não Governamentais (ONG's). A alteração que não seja a favor do refugiado ou que não esteja em conformidade com estas Organizações dificultará, certamente, a implementação, alteração e renovação de políticas de asilo na UE (*Idem*).

A questão fundamental reside em como assegurar a proteção dos refugiados sem pôr em risco a segurança quer do próprio Estado quer do espaço comunitário devido à livre circulação de pessoas acordada pelo espaço Schengen.

4.2. Teoria da segurança

O quadro da segurança nos Estados foi alterado com alta significância na União Europeia a partir de 1989 com o fim da Guerra Fria e com a queda do muro de Berlim (Hyumans, 2006:17).

A segurança tem várias perspetivas e têm vindo a modificar-se devido à alteração contextual, no entanto, todas as teorias assentam na teoria da escola de Copenhaga. O princípio sobre o qual assenta esta teoria é de que um determinado assunto é tornado relevante para a segurança quando há a existência real de uma ameaça que ponha em causa a segurança do Estado (Kautner, 2010:149). No caso da União Europeia, este conceito já não é aplicado, já que foram criadas várias Instituições para a prevenção da ameaça, ora, a

prevenção da ameaça, não a evita, o que faz com que não seja necessário acionar medidas de emergência (Buzan, 1991; Buzan *et al.* 1998; Waever, 1993, 1995 *in* Kautner, 2010:149) para a proteção do espaço.

4.2.1. Conceito de segurança nacional e internacional

O conceito de segurança tem vindo a sofrer várias alterações ao longo do tempo devido às alterações de contextos. Nos últimos anos temos assistido aos chamados fenómenos da globalização (João Cravinho, 2006:256 *in* Tomé, 2010:35) que têm vindo a alterar o enquadramento global.

De facto, a definição inicial de segurança centra-se no Estado e as relações internacionais estão no quadro das *high politics* integradas na defesa do Estado, no contexto militar, no regime e na segurança estatal (Tomé, 2010:35). É, portanto, fulcral nesta definição diferenciar segurança nacional e segurança internacional, dado que tratamos sobre a segurança individual de cada Estado e a participação de cada Estado na cooperação da organização da União Europeia.

Segundo Buzan (1991:363 *in* Tomé, 2010: 36), o conceito de segurança nacional associa-se ao Estado e naturalmente este Estado está conectado num sistema com outros Estados a vários níveis, o que não pode ser negado numa relação de cooperação entre a segurança nacional e a segurança internacional.

A segurança internacional, por sua vez, pode ser entendida de várias formas. Vários autores propõem visões e perspetivas distintas, como Alagappa que considera três tipos de segurança internacional: a competitiva, a coletiva e a comunidade de segurança; Vayryen, que considera a segurança cooperativa, coletiva e comum; já Morgan descreve cinco tipos de segurança internacional: poder contrapeso de poder, concerto de grandes potências, segurança coletiva, comunidade pluralista de segurança e integração (*in* Tomé, 2010:41).

4.3. O Estado no contexto da Migração e Segurança

A função da segurança é essencial, altamente influenciadora e decisiva ao longo de todo o processo de construção das políticas migratórias. O acontecimento internacional que deu início a esta problemática foi, segundo alguns estudiosos, o 11 de Setembro com o ataque nos Estados Unidos da América. Em 2001 as políticas migratórias e a fiscalização

não eram restritivas, o que leva a acreditar que facilitou o desenvolvimento do plano terrorista. A concepção de fronteira e de Estado foi claramente alterada, uma vez que se a super potência mundial pôde sofrer um ataque destas dimensões, no caso dos restantes Estados, foi um abalo nas questões da segurança. O contexto internacional foi todo alterado após estes ataques, estabelecendo um novo mundo, novas concepções, obrigações e prioridades. O 11/9 é o ponto de viragem institucional, político, económico e social.

O Estado depreende-se como um espaço territorial bem definido organizado por normas jurídicas, políticas e sociais que regem o bem-estar da sociedade que lá vive. A obrigatoriedade de uma constituição que normalize todas estas componentes é essencial, por isso é tão importante adaptar a constituição e as regras ao bem-estar da sociedade. A questão da imigração, anteriormente, era vista como um problema/question nacional. Cada Estado determinava as suas necessidades em termos de números de imigrantes que queria receber e do seu perfil (Baganha, 2001; Borjas, 2002)

Tal como já foi referido na teoria Marxista, as políticas migratórias variam consoante a necessidade de maximizar o mercado capitalista (Castells; Castels; Kosack em Rudolph, 2003:604). Segundo Castells, Castels e Kosack (*Idem*), quando o Estado não está interessado em perder os seus trabalhadores, principalmente os mais qualificados, a política deve ter em conta três características:

- *As vantagens do trabalho no estrangeiro* (Corneluis, Martin e Hollifield, 1994);
- *As políticas de preferência étnica e cultural;*
- *A expectativa da abertura/restricção dos negócios* (Hollifield e Zuk, 1998; Potts, 1990)

(*Idem*)

A migração, como se tem notado, tem vindo a tornar-se cada vez mais um fenómeno económico associado à globalização e às trocas comerciais, com consequências e alterações essenciais na política internacional e nacional, assim como na cultura e no meio social.

As questões do Estado relativas à segurança, são por norma designadas de *high politics*, já que, primeiro são políticas que alteram significativamente a concepção do Estado e segundo, são políticas que precisam da cooperação internacional, são a *raison d'état*. Rudolph (2003:605) apresenta três dimensões da segurança que podem ser afetadas no

Estado e que são altamente influenciadoras de todas as políticas que lhes dizem respeito: *segurança geopolítica; produção de riqueza; e estabilidade e coesão social (Idem)*. Estas três dimensões, quando alteradas devido a contextos externos podem, realmente, modificar o fator segurança do Estado. No que diz respeito à imigração, entendemos que pode afetar qualquer dimensão e, por isso, quando as alterações demográficas do Estado condicionam a produção da riqueza, por exemplo, pode trazer problemas no que diz respeito à segurança interna.

Neste caso, a dimensão externa da segurança é o mais importante a considerar. As políticas migratórias e de fronteiras dizem respeito a muito mais do que as dimensões acima mencionadas. De facto, a conjuntura política atual relativa à imigração tem vindo a aumentar a fiscalização das fronteiras e consequentemente, a tentar diminuir o número de imigrantes, aplicando medidas classificadas como cada vez mais restritivas, que em alguns casos, segundo Rudolph (*Idem*), estas restrições podem ter a ver com razões anteriores de raça e de democracias multiculturais. As questões relativas à segurança começaram a surgir na Europa no contexto da Guerra Fria e com a aproximação dos Estados à União Soviética. Inicialmente a segurança na Europa assentava em dois princípios básicos:

- *A integração para o desenvolvimento económico e da segurança;*
- *Gestão da troca e da mobilidade de forma a maximizar a economia (Idem)*

Neste período, os movimentos migratórios intensificaram-se, principalmente os movimentos dos refugiados, neste caso para a Alemanha que acolheu cerca de 8.3 milhões de refugiados (Rudolph, 2003:607). O multiculturalismo criado pelas migrações e por estes movimentos dos refugiados acredita-se por muitos que tem sido um atentado ao mercado laboral na Comunidade Europeia (*Idem*). A migração é apresentada como um fator altamente inconstante no que diz respeito à evolução da economia e à sua estabilidade (Huysmans, 2000:752). O autor defende que a ideia da abolição das fronteiras através do acordo Schengen afeta a segurança dos Estados apesar de, por outro lado, ser vantajosa a aproximação dos Estados. A França era um exemplo de implementação de políticas restritas de forma a controlar cada imigrante quanto à sua etnia, qualificação e função a desempenhar neste novo destino, uma vez que o Estado apenas recrutava imigrantes no seu país de origem quando assim necessitasse.

Nos últimos tempos, a base das políticas restritivas aplicam-se através da convenção de Dublin e do desenvolvimento do EURODAC, medidas de apoio de controlo e

fiscalização para prevenção e segurança do sistema comunitário. Estas mudanças institucionais permitem um enquadramento político-jurídico orientado, que mostra mudanças significativas no contexto migratório (Huysmans, 2000:756).

4.4. As consequências do 11 de Setembro na problemática de Segurança Internacional

No contexto das migrações, uma nova questão foi introduzida, a da segurança, que foi claramente alterada, segundo vários autores, devido aos acontecimentos do 11 de Setembro nos EUA e do 11 de Março em Madrid (Geddes, 2003; Huysmans, 2006; Boswell, 2007; Dover, 2008 *in* Meng-Hsuan Chou 2009:542).

Os Estados têm receio das alterações que possam ser feitas nos seus Estados relativamente à sua soberania e às suas políticas domésticas relativamente às políticas migratórias porque receiam estes atentados. *A soberania torna-se mais do que uma simples conceção pluralista* (Haddad, 2008:202). Pelo que, por um lado, há uma constante batalha na integração das políticas migratórias e de asilo, uma vez ser necessário o solidarismo para a integração total das políticas por todos os Estados (Haddad, 2008:198). Por outro lado, temos a constante batalha dos Estados para manter o seu poder na União Europeia (*Idem*). O tema da segurança faz parte da agenda política europeia, reforçando os termos de ameaça e passando pela cooperação.

A principal finalidade é criar uma estratégia que, por um lado, minimize as preocupações sobre os comportamentos migratórios e, por outro, consiga antecipar comportamentos de potenciais fluxos migratórios. Um exemplo deste caso é o da União Soviética em que *a dimensão externa da cooperação do asilo e da migração Europeus podem ter sido levados pelo colapso da União Soviética e o resultante desaparecimento de uma “ameaça” comum* (Buzan *et al.*, 1998; Huysmans, 2000, 2006, *in* Chou, Meng-Hsuan 2009:544).

Outro exemplo é o da queda do muro de Berlim, em que as consequências das políticas de asilo na União Europeia foram sufocadas por duas razões segundo Hatton T. (2004: 8), primeiro porque o facto dos números de pedidos de requerentes de asilo ter aumentado, não pode ser levado em conta, muitas vezes devido às diferentes redes migratórias ou mesmo ao tráfico de seres humanos, ou seja, os fatores que proporcionam a ascendência do número de requerentes de asilo, podem ser variados (*Idem*). Segundo,

temos também, as políticas de asilo que são, de certa forma, bastante similares em todos os Estados membros da Comunidade Europeia, o que traz alguma dificuldade em diferenciar as políticas e as decisões entre os diferentes casos e Estados (*Idem*).

O espaço Shengen é um ponto de viragem na União Europeia no que diz respeito ao controlo de fronteiras internas e externas, no sentido em que os Estados assumem a livre circulação de bens e pessoas entre os mesmos. O principal objetivo deste acordo é abolir *as fronteiras internas para todas as pessoas que fazem parte dos territórios dos países signatários* (Acordo de Shengen, 1985 Artigo 2 *in* Chou, Meng-Hsuan 2009:546). A institucionalização deste acordo acaba por influenciar positivamente os movimentos migratórios na União Europeia. Isto significa que, quando um imigrante entra no espaço europeu efetua o pedido de asilo, e frequentemente, aquando da evolução do processo, falsos refugiados entram ilegalmente e após a entrada, a circulação é garantida pelo Acordo (Schuster, 2011:1403).

Em 1992 foi criado o Tratado de Maastricht onde foram elaboradas as políticas de asilo e as políticas migratórias, que foram colocadas como questões fundamentais da União Europeia, passando a fazer parte do Primeiro Pilar.

Este tratado converge de dois acontecimentos históricos importantes: o colapso da União Soviética e a falta de cooperação da União Europeia (Boswell, 2003:55 *in* Chou, Meng-Hsuan 2009:546). Estas mudanças aconteceram no final da Guerra Fria, da qual resultaram fluxos migratórios severos estimados em três milhões de pessoas na Alemanha (*Idem*).

Durante muito tempo, os Estados membros não conseguiam chegar a um consenso sobre a adoção de uma convenção sobre o controlo de fronteiras, uma vez que o Reino Unido e outros Estados não estavam de acordo com as propostas que eram apresentadas.

As questões relativas aos atentados, como já foram referidas, foram implicitamente agendadas durante todo o processo de construção/reconstrução da segurança Europeia. Isto resulta no controlo das migrações a nível interno e no asilo que muitas vezes é procurado em contextos adversos (Chou, Meng-Hsuan 2009:547).

Quanto à construção da legislação relativa aos requerentes de asilo, a Europa teve, ao mesmo tempo, de criar condições para que estes indivíduos pudessem pelo menos viver sob as mínimas condições. Os principais objetivos destas medidas são: *estabelecer possibilidades legais para remover migrantes não autorizados; mudança da carga no*

processo de pedido de asilo para alguns atores económicos; agir como dissuasores para aqueles migrantes que podem tentar entrar de forma irregular na Europa Ocidental (Chou, Meng-Hsuan 2009:548).

A grande lacuna no espaço comunitário assenta nas práticas do tratamento dos requerentes de asilo. A tentativa foi de tal forma notória que mesmo assegurar a igualdade e a proteção dos indivíduos acabou por se tornar um dos maiores desafios da União (Byrne *et al*, 2004:363). Deste modo, podemos entender que as dimensões externas têm sido de extrema importância tanto para o asilo como para as migrações, uma vez que as preocupações sobre a segurança chegaram ao topo da agenda política internacional.

4.5. Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)

4.5.1. Desenvolvimento do Sistema Europeu de Asilo

Os cidadãos europeus têm uma clara inclinação pela adoção das políticas restritivas nacionais, depreciando as políticas supranacionais. O que leva a uma crescente implementação de políticas de restrição na entrada de refugiados (Noll, 2000 *in* Facchini, 2005), o que pode, de facto, agravar a situação dos refugiados genuínos. Porém há cidadãos que defendem a adoção na totalidade da Convenção de Genebra de 1951, protegendo os refugiados e partilhando uma atitude totalmente altruísta (Hatton, 2004, Hatton e Williamson, 2004 *in* Facchini *et al* 2005).

Esta situação pode levar a dois cenários hipotéticos: a União Europeia torna-se um espaço de receção de refugiados e demasiado compreensivo facilitando a entrada dos refugiados e a aceitação destas gentes, ou por outro lado, torna-se um espaço fechado, com políticas restritivas e proibitivas que não permitem a entrada de imigrantes com facilidade, assim como um controlo acentuado das entradas e da fiscalização dos refugiados.

Neste sentido torna-se difícil nas duas situações distinguir os verdadeiros refugiados. Qual a verdadeira proporção de verdadeiros refugiados e de migrantes económicos? (Hatton, 2004:16).

Vários autores têm vindo a criticar o sistema de asilo comum atual para a proteção dos refugiados (Vedsted-Hansen, 2005, Schuster, 2005, Spijkerboer, 2007 *in* Schuester, 2011:1392). Isto acontece porque, apesar de a Europa dotar de um sistema mais compreensivo (Gilbert, 2004:972), não adota na totalidade as condutas introduzidas pela

Convenção de Genebra de 1951, isso significa uma maior abertura para a entrada de mais imigrantes.

Muitos dos Estados membros estavam reticentes na ratificação da Convenção de Genebra de 1951, uma vez que, a proteção de refugiados implicava uma alteração da conceção, quer da proteção do Estado, quer da própria segurança, o que fez com que muitos dos Estados estivessem muito aquém em relação à assinatura da convenção (Hansen, 2008:444).

Há Estados que sustentam políticas de asilo mais generosas para os refugiados, no entanto, tendem a ser mais restritivas de forma a controlar os fluxos de entrada destes grupos, primeiro, para que os benefícios que o Estado favoreçam este grupo sejam limitados aos refugiados genuínos, e segundo, que estas políticas restritivas tragam maior dificuldade de entrada aos imigrantes, quer refugiados, quer imigrantes ilegais que tentam usufruir destes benefícios (Facchini *et al*, 2005).

Além disto, existe ainda um abuso do sistema que o ACNUR dispõe aos cidadãos, em que as pessoas acabam muitas vezes por aproveitar as guerras civis e os genocídios políticos, de forma a saírem do país onde se encontram à procura de uma vida melhor e, assim, mudarem para Estados economicamente mais favoráveis, abusando do sistema que, neste caso, a União Europeia favorece, juntamente com o ACNUR (Schmeidl, 1997; Hatton e Willianson, 2003 *in* Hatton 2004:16). Esta situação pode levar a que muitos refugiados sintam desconforto, já que aos verdadeiros refugiados muitas vezes não é dado o benefício da dúvida devido aos tantos falsos refugiados abusadores do sistema (Azam e Hoeffler, 2002, *in* Hatton 2004:16). O princípio de *non-refoulement* e da não extradição, que garantem a proteção do refugiado e a não expulsão da pessoa da Comunidade Europeia (Gilbert, 2004:972), permitindo-lhe a segurança depois de confirmado o estatuto na União Europeia. Este fator pode em alguns casos ser considerado como um fator de atração.

Os conflitos favorecem as deslocações forçadas (Hatton, 2004). No entanto, são estes mesmos conflitos que muitas vezes são usados como motivos para a deslocação dos migrantes económicos que procuram uma melhoria da qualidade de vida. A União Europeia compreende um conjunto de medidas e instrumentos que atraí os imigrantes.

A legislação sobre a imigração serve para controlar as entradas das pessoas nos Estados, a legislação sobre os refugiados controla a proteção internacional (Gilbert, 2004:968).

Pode então colocar-se a questão sobre qual a melhor solução para conseguir responder às necessidades dos verdadeiros refugiados e ao mesmo tempo proteger a União Europeia da imigração ilegal. Uma das formas é conseguir responder à escolha do destino dos requerentes de asilo no sentido de saber se são refugiados *de facto* e, se aquela escolha foi uma escolha *que resultou da oportunidade ou da escolha* (Hatton, 2004:17). Desta forma permite-nos distinguir se é um imigrante económico ou um imigrante forçado, já que um imigrante forçado procura somente um lugar seguro, uma nova oportunidade.

A atribuição da autenticidade das histórias dos refugiados é uma situação muito difícil de se averiguar, uma vez que, grande parte dos refugiados não tem documentação e não há forma de determinar a veracidade da história que contam, se realmente aconteceu, se foram perseguidos e se a vida está mesmo posta em causa (Bohmer e Schuman, 2007:604). Para o decisor torna-se difícil atribuir o estatuto (*Idem*).

As circunstâncias são o que fazem da pessoa um refugiado e não o reconhecimento (Schuster, 2011:1392).

Mediante, Schuster (2011), o sistema de Dublin II (regulamento de controlo de imigrantes e refugiados) e o EURODAC (regulamento de fiscalização da EU) não atingem os seus objetivos principais tornando os refugiados em imigrantes ilegais (Schuster, 2011:1393). O que quer dizer que os instrumentos da União Europeia são de tal forma restritivos que estão predispostos a tornar a Europa uma fortaleza e a lutar pela “imigração zero”. No sistema de fiscalização ao invés de auxiliar na recolha de refugiados e na expulsão de imigrantes ilegais, causa exatamente o oposto, torna os refugiados verdadeiros em imigrantes ilegais (*Idem*).

A partilha de responsabilidade, entre as políticas migratórias e de asilo, é um fator benéfico não só pelo sentido dos inúmeros imigrantes na Europa, mas também pela própria situação geográfica. Isto porque os Estados do sul da Europa detetam mais entradas de imigrantes, no entanto, são os Estados membros (Comunidade Europeia) que acarretam de igual forma com esta situação (Assembleia Parlamentar, Doc. 12630, 2011:8). É considerado um *bem público internacional* no sentido que todos os estados têm de colaborar e cooperar para combater a imigração ilegal.

Eventualmente, pode não haver compatibilidade ou harmonização entre as políticas nacionais e as políticas supranacionais (Rodrigues, N. 2006:2), há no entanto, um esforço da alteração das políticas nacionais em detrimento da conformidade com a legislação

internacional (*Idem*). Neste sentido, os Estados membros, num Estado de solidariedade podem auxiliar-se para que a responsabilidade não recaia somente em alguns Estados, já que os Estados com maior número de entradas de imigrantes ilegais são os Estados do sul da Europa.

No entanto, cada Estado dispõe de uma proteção diferente para o refugiado que varia consoante os interesses estatais (Kirchheimer, 1959:990).

As Instituições são uma parte fundamental no funcionamento e estabilidade das políticas migratórias e de asilo. A existência destas Organizações facilita, muitas vezes, a implementação e adaptação nacional e internacional de novos mecanismos e instrumentos necessários para o acompanhamento evolutivo das políticas.

As migrações e o asilo são fenómenos que estão em constante mudança, e por isso não só os Estados devem estar preparados para uma nova vaga, uma nova mudança, mas também para a necessidade de aparecimento de Instituições e regulamentos especializados.

Tal como a nível governamental são criadas diferentes pastas para os diferentes ramos, no que diz respeito à migração e ao asilo nas Instituições acontece o mesmo, quer a nível nacional e europeu, quer a nível internacional. O objetivo é criar grupos especializados que possam ajudar os Governos e as Instituições Governamentais Europeias na criação e elaboração de melhores políticas na ótica do imigrante e do requerente de asilo.

4.5.2. Diretivas Comunitárias do Sistema Europeu de Asilo

O Sistema Europeu Comum de Asilo compreende 4 diretivas para a proteção do refugiado. Estas diretivas foram realizadas para facilitar o sistema político e o legal assim como o bom funcionamento dos instrumentos de fiscalização e controlo de migrantes.

O objetivo é construir um sistema de asilo que se integre ao espaço da segurança, justiça e liberdades baseando na Convenção de Genebra de 1951.

1. Diretiva comunitária para assegurar a proteção e as condições mínimas temporariamente – 2001/55/EC¹¹

Esta diretiva tem como objetivo assegurar a proteção de requerentes de asilo de estados terceiros que procurem a proteção temporariamente. Isto porque quando há

¹¹ JO L 212, 7-8-2001

uma variação do fluxo migratório acentuada, para assegurar a proteção de requerente de forma mais rápida e manter a segurança do estado, a proteção temporária é a resposta rápida a momentos de emergência.

2. Diretiva sobre as medidas mínimas para a receção de requerentes de Asilo – 2003/9/EC¹²

Esta diretiva pretende assegurar o mais alto nível de harmonização entre os Estados. Tem como objetivo assegurar uma atividade laboral para os refugiados condição que varia consoante os Estados já que há uma discrepância entre assegurar um trabalho e o Estado garantir esse trabalho. Também é garantida a proteção do refugiado e espera-se uma uniformização da proteção nos diferentes Estados de acordo com o programa de Haia.

3. Diretiva sobre a qualificação dos Estados para receber e reconhecer o estatuto de refugiado proveniente de Estados terceiros – 2004/83/EC¹³

Esta diretiva assume mais critérios na seleção de refugiados assim como aprofundar a harmonização; dar o máximo de proteção, direitos e benefícios aos refugiados. A uniformização atinge-se com um maior ou menor grau de harmonização. O objetivo é encontrar um Estado uniforme nos benefícios e direitos assim como a proteção subsidiária. A reflexão sobre o conceito de validar o estatuto de refugiado na União Europeia inclui a possibilidade de transferir proteção e partilha de responsabilidades criando um sistema de reconhecimento único nas decisões tomadas

4. Diretiva comunitária sobre as medidas mínimas para o procedimento nos Estados membros para garantir o estatuto de refugiado – 2005/85/EC¹⁴

¹² JO L 31, 6-3-2003

¹³ JO L 304, 30-9-2004

¹⁴ JO L 326, 13-12-2005

O objetivo desta diretiva comunitária é de garantir um quadro mínimo de proteção do refugiado na Comunidade Europeia. Os Estados membros têm de assegurar e acompanhar o processo do requerente de asilo. Em todo o processo garantem os princípios anunciados pela Convenção de Genebra de 1951 adicionada ao Protocolo de Nova Iorque de 1967. Com base nos bons princípios que a União Europeia se rege, deve assim garantir, ou recusar o asilo, e ajudar no processo de aquisição ou expulsão da Comunidade Europeia.

4.6. Instituições para a migração e Asilo

4.6.1. DGHA (Directorate General Human Affairs)

A Direção Geral dos Assuntos Internos (DGHA) é uma Instituição criada pela Comissão Europeia (CE) para a organização das pastas relativas aos diferentes assuntos europeus. Quando o acordo Schengen (1985) foi estabelecido, a preocupação era a de manter o controlo das pessoas e das fronteiras, principalmente das fronteiras externas e da entrada de imigrantes ilegais. Esta nova questão e novo enquadramento da mobilidade trazem novos desafios para a Europa que obriga a novas perspetivas e atualizações para a defesa da Comunidade Europeia. O acordo Schengen permitiu a abertura das fronteiras internas o que, conseqüentemente, facilitou a mobilidade e a circulação das pessoas, favorecendo potencialmente o fator “risco”. No entanto, o fator “oportunidade” cria desafios.

Cabe à Direção Geral dos Assuntos Internos fazer esta gestão e adequar os instrumentos e Instituições aos diferentes contextos. É esta direção que tem a seu cargo as políticas que dizem respeito à administração interna da União Europeia pretendendo assegurar as atividades e melhorar a nível económico, cultural, social, de segurança ou legislativo. O objetivo é criar uma Europa aberta e ao mesmo tempo segura para os cidadãos.

Relativamente à segurança, a Direção cria pastas com Instituições que estejam diretamente especializadas com o combate ao terrorismo e ao crime organizado, tentando promover a cooperação policial e a confiança na corporação como a CEPOL e a EUROPOL. O objetivo passa por lutar contra o tráfico de armas e de humanos e continuar

a formar estratégias que possam criar a segurança e estabilidade interna e nos Estados membros.

Quanto à política de asilo ou ao sistema de asilo comum, existente atualmente, o objetivo é de criar uma política compreensiva que esteja na base da solidariedade e da responsabilidade entre os Estados. Há ainda a responsabilidade e esforço de tentar criar normas, para que a migração se torne num processo de cooperação, assim como a evolução de políticas que permitam a diminuição da imigração irregular.

O trabalho que está a ser realizado para melhorar esta política de imigração eficaz e compreensiva melhorará o cenário atual, assim como continuará a trabalhar no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

Finalmente, a Direção dos Assuntos Internos tenta promover o diálogo e a cooperação dos Estados membros da União Europeia com Estados terceiros, com o principal objetivo de criar laços de amizade, ultrapassar desafios que anteriormente possam ter sido criados e formando a cooperação internacional sempre que possível.

Nesta dimensão, a prioridade é promover a migração legal e facilitar a mobilidade dos cidadãos sempre que seja possível, ajudar e cooperar mutuamente na prevenção e/ou redução da migração irregular, reforçar os laços que já tenham sido criados entre a migração e o desenvolvimento que podem vir a favorecer melhoramentos económicos eventuais para a Comunidade Europeia.

No âmbito da migração a União Europeia tem vindo a desenvolver um número de instrumentos de forma a conseguir consolidar o fenómeno, determinar o padrão da migração, das missões migratórias, das plataformas de cooperação e das parcerias de mobilidade.

O padrão da migração é usado para determinar, de uma forma geral, as rotas migratórias e implementar operações ou postos, ações que possam influenciar de forma a cessar o padrão. As missões migratórias, onde a Direção tenta estabelecer o contacto entre o Estado membro da União Europeia e o Estado terceiro, onde tenha sido sentido a falta de comunicação, cooperação e diálogo, a Direção tenta estabelecer a ligação entre os Estados de forma a voltar a manter o contacto entre os Estados. As plataformas de cooperação, onde a Direção tem a função de juntar os interessados de forma a intensificar o diálogo e explorar a cooperação. Finalmente, as parcerias de mobilidade que apresentam um quadro

ligeiramente diferente, mas no fundo com o mesmo fim, o da cooperação operacional baseada nas ofertas mútuas do projeto, de iniciativas e compromissos.

A Direção dos Assuntos Internos tenta, de uma forma geral, manter a segurança no espaço comunitário. Uma vez criada em 2010 a única novidade no âmbito das migrações, considerando que as migrações estavam ligadas à pasta dos Assuntos Internos e Justiça (JHA)¹⁵, foi a separação desta Instituição que permitiu facilitar a gestão e garantir uma maior segurança na União Europeia. A Justiça passa a fazer parte de uma pasta diferente e a migração, as políticas migratórias e de asilo ficam na pasta dos assuntos internos.

4.6.2. GEAA (Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo)

O Gabinete de Apoio em Matéria de Asilo (GEAA) é uma instituição relativamente recente desenvolvida em 2010. Este Gabinete é o elo de ligação entre as Instituições sobre os refugiados, a Comissão Europeia e o ACNUR.

O Gabinete é independente e totalmente apoiado pela Comissão Europeia, quer na sua criação, quer no seu desenvolvimento, dado que apoia os Estados da UE e na cooperação da criação e desenvolvimento de uma política de asilo comum europeia. E, sendo um Gabinete especializado, ajuda os Estados membros a identificar os problemas, propondo ações vantajosas quer para os Estados, quer para os refugiados. O interesse principal aqui é o refugiado, mas é preciso a atenção dos Estados membros para conseguir ter a atenção deles.

O Gabinete tenta, assim, favorecer um melhor acesso ou então melhorar a qualidade da informação que os Estados dispõem atualmente para que consigam uma melhor comunicação entre os Estados de origem e os Estados recetores.

Deste modo, os Estados membros e os Estados terceiros, quando cooperam, facilitam muitos dos mecanismos e processos a ser resolvidos. O Gabinete do Asilo é o intermediário facilitando, por isso, a comunicação entre os Estados.

O Gabinete tentará, sempre que possível, dar assistência aos Estados que realmente precisam de ajuda e que estejam de alguma forma a sofrer pressões externas sobre receber ou não refugiados. Sempre que algumas Organizações possam entrar em conflito político

¹⁵ Justice Home Affairs

ou conflitos de interesse, o Gabinete agirá de interesse com o refugiado e com o Estado, ajudando-o a ultrapassar os problemas que estejam a ser causados.

Desta forma, facilita e ajuda na gestão e manutenção dos instrumentos que cada Estado tem usado para a receção de refugiados, melhorando sempre que necessário ou alterando, de modo a torná-los adequados às funções.

A Instituição é constituída em quatro partes: os apoios de emergência; os apoios permanentes; a informação, documentação e análise; e recolocação, reinstalação e dimensão externa. Nos apoios de emergência o papel do Gabinete é prestado diretamente aos Estados membros que enfrentam casos de pressões externas, como foi já referido. No caso de apoios permanentes, o Gabinete de Apoio ao Asilo cria Currículos Europeus de Asilo (CEA) e atividades na área da qualidade, fornecendo a Informação sobre o País de Origem (IPO) e outras ações que possam ser, de forma contínua, do interesse dos Estados para a criação e melhoramento do sistema de asilo.

O centro de informação é o órgão que faz os relatórios, apresenta as informações, fornece os dados, sempre que necessário e atualiza os dados do sistema de asilo.

Esta organização consiste num quadro de gestão e consulta com representação na Comissão Europeia e no ACNUR.

Relativamente à intervenção das restantes ONG's, que defendem os direitos dos refugiados, estas têm-se revelado cada vez mais úteis para chamar a atenção destes problemas globais e ajudam na manutenção deste sistema de asilo. No entanto, o envolvimento formal destas Organizações na EASO (European Asylum System Office) está fora de questão, nem faz parte do regulamento. A cooperação das Organizações é fundamental para um reforço do sistema e para a acentuação da sua implementação permitindo, assim, que as Organizações tenham operações de intervenção mais complexas e mais estruturadas e, por conseguinte, com sucesso.

Informalmente, o EASO permite que as ONG's facultem informação através do Fórum Representativo, um mecanismo onde há troca de informação e onde as ONG's podem "depositar" as suas informações e a EASO pode usufruir dela para melhorar o sistema. O objetivo do fórum acaba por ser este mesmo, o de trocar informação de forma informal, dar sugestões, ter algum feedback sobre as sugestões e, então poder sugerir medidas que possam apresentar como melhorias para um novo relatório ou plano¹⁶.

¹⁶ The European Asylum Support Office (EASO) Closing the protection gap *in* Europe? - Amnesty International

Este fórum permite assim, e segundo a Amnistia Internacional, acabar com a lacuna da falta de reconhecimento e de conhecimento, favorecendo a agência e permitindo, desta forma, uma crescente melhoria na sua atuação nos Estados membros e na Comissão Europeia.

Apesar de este Gabinete ter uma ligação estrita com o asilo não quer dizer que lide somente com o asilo, este também colabora com outras Instituições europeias como a FRONTEX (Agência de Fiscalização das Fronteiras Externas) e a rede europeia de migrações (REM) de modo a controlar os fluxos migratórios e evitar os fluxos em massa.

A missão desta entidade permite a garantia de asilo a quem realmente dele carece e na distinção entre o “refugiado imigrantes e imigrantes refugiados”, uma vez que, muitas vezes, o direito de asilo pode ser usado indevidamente para poder entrar de forma lícita no espaço comunitário, ou seja, entrar pelos meios certos com fins errados.

Em todo o processo a organização deve ter em conta o seu público-alvo, as questões de raça, género e outros fatores que possam influenciar facilmente a discriminação do indivíduo perante o resto da sociedade.

Efetivamente, o Gabinete de Apoio ao Asilo ao exercer atividades de cooperação entre os Estados está a determinar regras e procedimentos que os Estados têm de seguir para apoiar os refugiados e a corresponder às suas necessidades cooperando com os restantes Estados e Estados terceiros, colocando em prática as regras de acordo com as outras entidades, neste caso a Comissão Europeia e o ACNUR.

O Gabinete de Apoio ao Asilo interveio no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), dado que as normas de proteção internacional estavam a ser melhoradas e harmonizadas. Havia uma necessidade de conciliar as restantes políticas já que na Comunidade Europeia tinham atingido níveis tão díspares entre os Estados membros que era necessário estabelecer medidas que não tornassem as políticas tão desiguais.

Na primeira fase da implementação do sistema de asilo foram então implementadas três diretivas de forma a tentar amenizar as políticas: a diretiva sobre as condições de acolhimento, as normas mínimas assumidas pela UE de receção de requerentes de asilo; a diretiva sobre os procedimentos de asilo na qual se pretende a eliminação das disparidades entre os Estados membros através dos procedimentos aplicados e a diretiva sobre as condições exigidas *inter*, sobre as condições mínimas que os nacionais dos países terceiros

têm de preencher para poderem beneficiar do estatuto de refugiado assim como da proteção internacional.

Esta foi a primeira fase da criação do SECA e, o Gabinete de Apoio ao Asilo tentou sempre proteger e fortalecer o sistema de proteção dos refugiados, acompanhando a evolução deste sistema e ajudando no fortalecimento do sistema atualmente.

O papel do Gabinete foi sempre o de acompanhar a implementação destas diretivas apoiando e tentando influenciar da melhor forma a sua eficácia, qualidade para que nacionalmente os processos sejam mais facilmente empregues. O processo é simples: conseguir melhorar cada processo até que se consiga assegurar procedimentos que sejam rápidos, mas ao mesmo tempo que sejam eficazes e justos, no mínimo.

No que diz respeito à receção dos casos, o Gabinete tem colaborado e esta ajuda resulta num sistema mais justo, equilibrado, harmonizado e coerente para poder receber os refugiados de forma digna e, assim, acolhê-los.

Neste contexto, o Gabinete apoia a aplicação das diretivas tentando aperfeiçoá-las, ao mesmo tempo que, apoia o sistema atual e apoia os Estados membros na implementação de novos sistemas que funcionem de forma mais harmonizada.

Atualmente, com a crise na Grécia, a prioridade do Gabinete dirige-se para este país, mas também querem continuar a melhorar a organização e aperfeiçoar de modo a conseguir maior projeção. Mesmo assim, o Gabinete quer continuar com o trabalho que tem vindo a ser feito sobre o CEA (Currículo Europeu de Asilo), as IPO (Informações dos Países de Origem) e a qualidade do contingente de intérpretes.

Não obstante, o GEAA lida com casos considerados mais sensíveis do que os casos ditos normais.

A criação do EASO tinha como objetivo contribuir para a implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo. O EASO não tem poder de decisão. Pode, eventualmente, influenciar mas não deve, no entanto, e não pode de forma alguma decidir pelos Estados membros, uma vez que não tem autoridade para tal. As decisões são tomadas a nível individual por cada Estado depois de analisados cada caso, estando o EASO como uma instituição de suporte na decisão que o Estado toma.

Um dos pontos em que o GEAA tem de estar sempre atualizado e bem informado é acerca da informação sobre os Estados. A qualidade da informação sobre os Estados tem de ser clara para que estes possam iniciar o processo e consigam chegar a uma conclusão

justa e digna para o refugiado. Os requisitos para esta informação são a imparcialidade, a confiança, a independência e a sua atualização¹⁷. Este ponto é essencial na organização, sendo a questão chave para o bom funcionamento e gestão de todo o processo. A Amnistia apoia o GEAA nas suas decisões e nos seus objetivos, assim como os Estados membros nas decisões de melhoramento em aplicar medidas que favoreçam o refugiado.

A Amnistia sustenta que o EASO deve ainda trabalhar a transparência das suas atividades sobre a recolha das informações dos Estados. Esta questão deve ser uma garantia para os Estados que vão receber o requerente de asilo e que vão analisar o processo. O envolvimento de outras ONG's deve ser efetivado e continuar a colaborar com o GEAA nas suas atividades e nos seus órgãos. A certificação das ONG's no Gabinete é uma garantia de cooperação e de simplificação dos processos, bem como das suas atividades na implementação do sistema europeu de asilo comum. O EASO deve, então, garantir a representação no fórum, torná-lo um órgão mais pró ativo para que os Estados tenham acesso à consulta e entrada da informação dos países de origem e outros documentos que sejam de relevância para o processo.

Desta forma garante os direitos fundamentais dos requerentes de asilo e dos imigrantes, e deve, ainda, clarificar sempre que possível o tipo de cooperação com as autoridades dos Estados terceiros que podem vir a desenvolver uma nova visão sobre a proteção do refugiado e novas medidas.

4.6.3. ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refugiado)

O Alto Comissariado foi criado pela Assembleia-Geral (AG) da Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 14 de Dezembro de 1950.

A Assembleia Geral das Nações Unidas reuniu-se com a principal preocupação de tentar chegar a um resultado para proteger os cidadãos vítimas de perseguição e de qualquer tipo de violência ou de intolerância, criando o ACNUR de forma a dar resposta a esta violência contra os seres humanos.

O ACNUR é uma organização humanitária, apolítica e social com dois objetivos principais sobre os quais assenta a organização: o de proteger homens, mulheres e crianças refugiados e o de encontrar soluções duradouras para que estas pessoas possam vir a

¹⁷ The European Asylum Support Office (EASO) Closing the protection gap *in* Europe? - Amnesty International

reconstruir a sua vida e voltar a um ambiente normal. A sua missão é de assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados. Não se trata somente da aplicação da legislação, mas também do restabelecimento destas pessoas de volta à vida normal, por isso, procuram sempre que possível soluções que possam ser úteis a longo prazo.

As soluções duradouras compreendem desde a reconstrução do indivíduo na sociedade como um cidadão “normal”, como também podem ser consideradas etapas como a repatriação voluntária, a integração local e restabelecer-se num terceiro país, uma vez que não pode voltar para o país de origem.

No que diz respeito à migração e ao asilo, o ACNUR intervém quando ocorrem as migrações ilegais, muitas vezes, uma pequena percentagem das pessoas que partilham o meio de transporte quer seja barco, carro, camião, são de facto refugiados. O padrão migratório referenciado pelos migrantes são iguais, o que se distingue é a finalidade. Por isso, o ACNUR considera importante a sua intervenção nestes casos, visto que, o cruzamento de fronteiras, feito de forma ilegal, é um enorme risco, quer para os imigrantes, quer para os refugiados. O facto de os refugiados optar pelas mesmas rotas que os imigrantes ilegais, preocupa o Alto Comissariado. Há o risco de vida, as condições de viagem que na grande parte das vezes são em condições desumanas e o facto de estas pessoas ficarem expostas e serem frequentemente exploradas e abusadas.

Os Estados vêem estes movimentos como ameaças à segurança estatal. A Organização Internacional (OI) assume como um perigo para os refugiados e algo a evitar. Os imigrantes entram frequentemente na Europa sem passaporte, visa ou qualquer outro documento legal (hoje em dia mais dificilmente devido ao controlo acentuado). Deste grupo de imigrantes, atualmente, com as crises no norte de África, podemos distinguir dois grupos, os que fogem dos conflitos e da perseguição e da violação dos direitos humanos, os verdadeiros refugiados, e os que discernem nesta crise uma oportunidade de sair do seu país e melhorar a sua situação económica.

Os fluxos migratórios cresceram, segundo o ACNUR, e a tendência é a mesma derivando de dois fatores chave: a globalização e a elevada desigualdade económica dos Estados.

5. Capítulo V - Conceitos e Instrumentos para o reconhecimento do estatuto de Refugiado

Para uma melhor compreensão do desenvolvimento do trabalho, há necessidade de definir os conceitos principais: migração, asilo, imigrante ilegal e fronteira.

Ao longo do estágio, foi-se tornando claro que apesar de o conceito de refugiado e imigrante serem considerados inerentes na legislação, o entendimento prático é, porém, diferenciado. Embora ambos os conceitos compreendam o movimento de pessoas, no entanto, a distinção entre um imigrante e um refugiado é muitas vezes levada ao extremo, sendo o refugiado considerado (por vezes) imigrante ilegal. A atenção dada a cada um dos conceitos (imigrante e refugiado) distingue-se pelos seus objetivos, ou seja, a procura de melhores condições de vida, ou a procura de um lugar seguro para viver.

Os instrumentos usados para a gestão e controlo das fronteiras europeias também são conceitos necessários para a distinção entre refugiado e imigrante ilegal, visto que há uma linha ténue que distingue o controlo da migração e o controlo do refugiado.

5.1. O Conceito de Refugiado e o Estatuto de Asilo

O conceito de refugiado foi introduzido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e foi no âmbito desta organização que começou por surgir uma definição de refugiado, diferente daquela associada ao direito. A definição de refugiado varia consoante as situações em que as pessoas se encontram, ou melhor, varia de acordo com a situação em que as pessoas estão a ser vitimizadas. Estes podem ser refugiados por perseguição política, religiosa ou devido a catástrofes naturais, e, neste sentido, o Alto Comissariado apresenta uma definição mais rica e abrangente sem desfavorecer a legitimidade que o estatuto de refugiado tem à luz do direito. Assim, um refugiado é qualquer pessoa que tenha de pedir refúgio de um país de origem para outro, de modo a que, à luz do direito, possa ser protegido de perseguição política, religiosa, ideológica, filiações a qualquer grupo, raça ou nacionalidade (Sousa, 2008).

Efetivamente, devido às alterações na União Europeia, a nível económico, social e de segurança, houve uma necessidade de reconhecer o conceito de refugiado nestes diferentes contextos, para que na perspetiva do direito internacional e da proteção dos

Estados, a legislação se moldasse e a proteção permanecesse a ser uma realidade sem obstáculos.

A Convenção de Genebra de 1951 é o instrumento internacional que rege o direito de proteção dos refugiados sob fundamentação da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Este é o instrumento jurídico-político utilizado mundialmente para a proteção de refugiados, sendo originalmente criada com o intuito de proteger os refugiados prejudicados pela Segunda Guerra Mundial. A União Europeia reconheceu esta Convenção no seu seio, já que havia uma crescente necessidade de proteger os refugiados afetados pela guerra.

5.2. Instrumentos para a adoção do estatuto de refugiado

5.2.1. Convenção de Genebra de 1951

A questão controversa desta convenção baseia-se no espaço temporal, *acontecimentos ocorridos antes de 1951*, bem como espacial, (...) *na Europa*, que abrange a proteção do refugiado. A questão relacionada com o problema de aplicação espacial decorre do art. 2.º (a) e (b) na qual só podia ser aplicada em (a) *acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 na Europa*; (b) *acontecimentos ocorridos (...) na Europa ou fora desta* (Convenção de Genebra de 1951). Em 1967 foi criado o protocolo de Nova Iorque de forma a responder a estas lacunas e a poder responder às necessidades deste grupo de indivíduos. Não obstante, nos dias de hoje temos vindo a assistir a alterações económicas, sociais e de segurança, com a emergência de questões como o terrorismo, processos de democratização ou alargamento e integração de novos Estados na União Europeia, que desencadeiam estes migrantes a sair de forma forçada do seu meio para sobreviver noutros Estados sob o estatuto de refugiado.

De facto, o direito de atribuir asilo ou não, depende inteiramente da disponibilidade de cada Estado e da sua lei, dado que não existe nenhuma norma de direito internacional público que obrigue o Estado a mudar a legislação.

É fundamental fazer a distinção entre um refugiado e um requerente de asilo e separá-los de modo a compreender melhor os conceitos. O asilo é um espaço de competência e um refugiado é uma qualidade que é atribuída a uma pessoa, sendo assim,

asilo é aquilo que um refugiado procura. O refugiado pode não ser um requerente de asilo, assim como um requerente de asilo nem sempre é um refugiado. O asilo interno faz parte da legislação interna de cada país e está ligado à definição proposta pela condição de Genebra, visto que esta não obriga um Estado a acolher um requerente de asilo.

A instituição de asilo implica, necessariamente, uma proteção – que é dada pelo Estado recetor. Esta prática trata-se de um exercício de jurisdição, que é internacionalmente aceite devido ao princípio de soberania, afirmando assim a segurança e proteção da pessoa/indivíduo reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que segundo o artigo 14.º concede o direito à vida e à liberdade.

5.2.2. Regulamento de Dublin

O Regulamento de Dublin determina o Estado que analisa o pedido do requerente de asilo. Este documento foi elaborado com o principal intuito de evitar a “compra” de asilo assim como evitar que o asilo seja visto como uma falsa imigração forçada dos imigrantes ilegais que entram no espaço comunitário para circular livremente. Procura ainda evitar que os requerentes de asilo tenham de escolher, já que a condição de refugiado é o reconhecimento de uma situação de perigo, não necessariamente de um Estado economicamente mais favorecido.

Assim, a Comissão Europeia (COM), com a criação deste regulamento¹⁸, tem a necessidade de fazer avaliações periódicas para que se possa determinar a satisfação do instrumento face às realidades. Assim, como foi estabelecido no plano de criação de uma política comum de migração e de asilo, este regulamento passa a ser um instrumento, juntamente com o EURODAC, na fiscalização e controlo de migrantes.

Este regulamento enquadra-se então junto da diretiva de cuidados mínimos a garantir para a receção de requerentes de asilo, COM (2008) 815 final. Numa avaliação feita pelo Conselho Europeu (CE) à atuação deste regulamento entendeu-se que os resultados obtidos através deste instrumento foram satisfatórios, apesar de precisar de algumas alterações para assim continuar a diminuir a entrada de imigrantes no espaço comunitário e para melhor proteger os que entram com o verdadeiro estatuto. Desta forma, entendeu-se que se devia criar um mecanismo de proteção subsidiária que permite ao

¹⁸ (CE)343/2003 relativo ao Regulamento de Dublin

requerente de asilo usufruir da proteção da União Europeia enquanto aguarda pela resposta do seu processo; a aplicação uniforme do regulamento, na medida em que, todos os Estados devem aplicar o regulamento de igual forma sem ter em conta a cláusula da soberania implicada no art. 3, n.º2 do Regulamento de Dublin, tendo de igual modo a total responsabilidade sobre o requerente, por outro lado, a cláusula humanitária, que segundo novos regulamentos determina o reagrupamento familiar dos refugiados (art. 15º do Regulamento de Dublin).

O Conselho Europeu também apresenta dúvidas sobre as transferências dos requerentes de Estado para Estado, já que o próprio regulamento tenta evitar o deslocamento destes.

5.2.3. EURODAC (European Dactyloscopy)

O EURODAC, regulamento (CE) 2725/2000, é uma base de dados criada em 2000 para a fiscalização e controlo de entradas de imigrantes no espaço comunitário através de impressões digitais.

Este instrumento torna-se uma ferramenta valiosa, no sentido em que cada imigrante que entra pela primeira vez no espaço comunitário fica “registado” na base de dados do EURODAC, que está ligado a outras redes de bases de dados relacionadas com crime, asilo, tráfico, entre outros. É um mecanismo para prevenir a entrada quer de imigrantes ilegais, ou de falsos refugiados, ou mesmo registar estes refugiados para que sejam reconhecidos como tal.

Desde que o mecanismo entrou em vigor, são registados todos os anos as entradas de imigrantes. Relativamente aos refugiados no ano de 2007 foram registados cerca de 197 284 pedidos de asilo na União Europeia.

Apesar de as estatísticas frequentemente terem apresentado cada vez menos dados nesta base de dados europeia, não se torna menos relevante, nem menos funcional, pelo que os Estados continuam a usufruir desta estrutura para a fiscalização e controlo de fluxos migratórios e de refugiados.

Desta forma, este instrumento é fundamental para o sucesso do regulamento de Dublin, que, para o seu sucesso necessita da distinção dos imigrantes, porventura ilegais.

Por isso, o EURODAC é fundamental já que a convenção de Schengen permite a livre circulação dos europeus e imigrantes (legais).

6. Capítulo VI – Análise da evolução e impactos sobre as medidas de asilo aplicadas

Este capítulo compreende a análise estatística dos dados do EUROSTAT. Para melhor entender as dinâmicas de proteção de refugiados é fundamental apreender através dos dados, a evolução das políticas dos Estados membros da UE, já que, a aceitação e rejeição dos pedidos é efetivamente diferente ao longo dos tempos.

A problemática do asilo não é recente, no entanto, as alterações mundiais, quer a nível democrático, quer a nível económico, permitem uma evolução das políticas de forma diferenciada nos Estados, apesar da política comunitária. Esta distinção e a dimensão das políticas internas assumem um papel relevante no desenvolvimento da política comunitária e asilo, bem como determinam as necessidades de cada Estado membro.

Atualmente, os Estados compreendem políticas mais fechadas no que diz respeito à receção de imigrantes, determinando muitas vezes o destino dos refugiados que procuram essencialmente segurança, já que no seu território se sentem ameaçados por diversas razões.

Assim, este capítulo procura-se refletir sobre a evolução dos pedidos dos requerentes de asilo e da aceitação ou rejeição de refugiados pelos Estados. Desta forma, os gráficos possibilitam uma visão sobre a abertura dos Estados para este novo grupo de imigrantes, os refugiados.

6.1. Metodologia sobre o desenvolvimento dos pedidos de asilo na UE

A pesquisa para a análise desta problemática envolve a exploração de bibliografia básica, já que o estágio no SEF é a base deste trabalho. A pesquisa básica compreende a aquisição de novos conhecimentos para que a problemática do asilo seja mais compreendida. A aplicação destes conhecimentos na instituição do SEF serve para aprofundar e conhecer a aplicação prática dos métodos políticos. Pretende-se sobretudo entender as matérias e elevar os conhecimentos.

A metodologia deste relatório de estágio envolve duas pesquisas fundamentais, a quantitativa e a qualitativa. A primeira compreende a análise de valores e dados de forma a melhor fundamentar a pesquisa e o trabalho feito, sendo essencial para compreender as alterações e a evolução das políticas de asilo e migração na União Europeia, assim como

assimilar os dados reais com as opiniões teóricas. Por sua vez, a análise qualitativa envolve as questões teóricas e a problemática do tema através das diversas opiniões dos autores especialistas, sendo a mais focada deste trabalho, torna vital entender estas abordagens para compreensão da matéria. As políticas migratórias e de asilo são temas de grande importância atualmente, e, apesar da fraca bibliografia recente, a investigação do enquadramento migratório e de asilo é essencial.

O aprofundamento do estudo das políticas de asilo na União Europeia envolve uma pesquisa exploratória e explicativa. Através da pesquisa exploratória familiarizamo-nos com o tema, assim como com todas as componentes envolvidas, tendo sido feito ainda um levantamento bibliográfico para tornar o tema mais explícito. A pesquisa explicativa depreende a explicação dos vários fatores que influenciam diretamente a alteração das políticas de asilo e migração para melhor enquadramento nos contextos atuais. O objetivo é entender se os Estados têm políticas permissivas ou expansivas para facilitar ou favorecer a entrada do refugiado, ou restritivas de forma a rejeitar o imigrante ilegal. Sendo esta a questão fundamental do trabalho de estágio, a análise de documentos é importante pois através dos documentos depreendem-se as alterações das políticas de asilo e migração.

Por fim a pesquisa feita envolve todo um trabalho de estágio que permitiu, acima de tudo, entender a posição das Instituições competentes e das entidades envolvidas de forma geral. As políticas migratórias e de asilo são temas atuais e a participação e o envolvimento numa instituição, para entender os processos, são o “objeto de estudo” deste relatório de estágio.

Efetivamente, o trabalho aqui elaborado demonstra uma vasta investigação sobre o tema das migrações e asilo, sendo que houve dificuldade na aquisição de bibliografia recente, já que o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) devia ter sido atualizado durante o ano de 2012. Atualmente as políticas de asilo são uma preocupação, no entanto, e devido à crise económica que tem vindo a crescer nos últimos anos, a elaboração de um novo quadro legal para o sistema do asilo tem vindo a ser adiada.

6.2. Análise

O aumento de requerentes de asilo relativos ao ano de 2010 e primeiros 6 meses de 2011 é notório quando cerca de 66 000 requerentes de asilo pediram proteção no espaço europeu, 12 800 a mais do que no ano transato.¹⁹

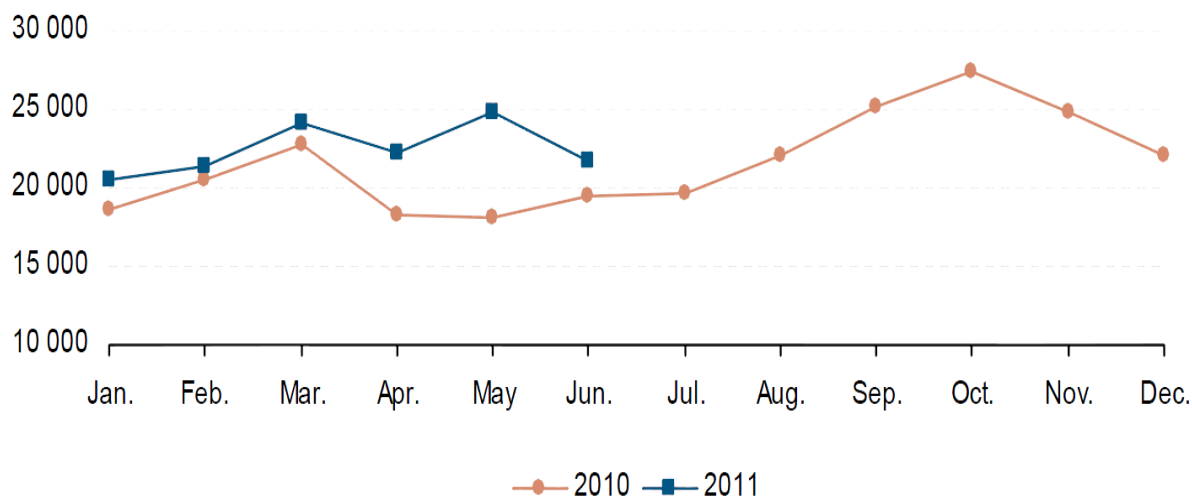


Gráfico 1: Evolução de pedidos de asilo de 2010 para 2011

Fonte: Eurostat

Estes dados refletem os problemas e crises mundiais que se têm vindo a desencadear nomeadamente no Norte de África. Estes acontecimentos têm causado muitos problemas, obrigando muitas pessoas a pedir refúgio, outros, falsos refugiados, logram destes incidentes de forma a poder entrar na Comunidade Europeia. Os destinos preferenciais para proteção prevalecem: a Alemanha, França e Bélgica.

¹⁹ Dados do Eurostat

Destes pedidos, cerca de 57 000 são considerados efectivos nos Estados e processados, dos quais, por cada 10 das decisões dadas como positivas, 5 requerentes são considerados refugiados, 4 são aceites ao abrigo do Regulamento de Dublin com garantias de protecção subsidiária, e apenas 1 é considerado refugiado humanitário.²⁰

A diversidade política do sistema comum de asilo demonstra que os Estados optam por diferentes formas de lidar com o tema, como o caso da Alemanha que, devido à segunda Guerra Mundial, recolheu muitos refugiados, adotando políticas muito permissivas/expansivas de forma a salvaguardar os interesses dos mesmos. Como tal, em 2011 (nos primeiros 6 meses), acolheu 1730 refugiados no seu Estado.

Contrariamente à Alemanha, existem Estados que optam por políticas mais restritivas, de forma a salvaguardar primeiro os interesses do Estado, tendo em conta a segurança do ²¹mesmo. A França é um exemplo, considerando que das 11090 decisões tomadas 89% foram rejeições.

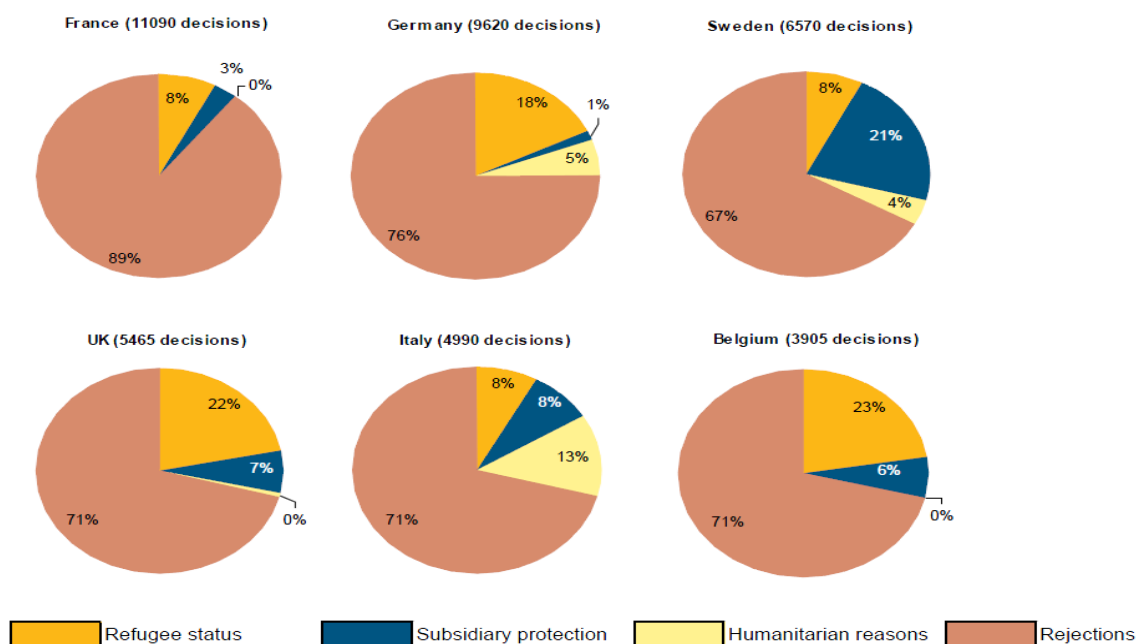


Gráfico 2: Decisões sobre os pedidos de asilo na EU em 2010

Fonte: Eurostat

O gráfico 2 representa a preferência da Suécia em atribuir proteções subsidiárias e da Alemanha na receção de refugiados. Além disso, atesta a restrição das políticas de asilo

²⁰ Idem

impostas no Reino Unido que, apesar de atribuir o estatuto de refugiado, não confere o estatuto legal e reconhecido pelo Estado de asilo. Assim, das 5465 decisões, não considera nenhuma delas por razões humanitárias, pelo que descredibiliza a razão pela qual as pessoas são forçadas a sair do Estado em que se encontram. A França tem também políticas muito restritas relativas a imigração e frequentemente rejeita a entrada de outras etnias. Resultado disso, foi a alteração da lei que acabou por “expulsar” os imigrantes romenos residentes em França.

Em todos os exemplos, a rejeição tem uma percentagem elevada pelo que se torna um problema para o refugiado. Estes elevados índices advêm da restrição das políticas de forma a não permitir a entrada de grupos étnicos mas também na “confusão” entre refugiado e imigrante ilegal.

A posição da União Europeia tem vindo a deparar-se com este dilema, como continuar a proteger os que são perseguidos, os requerentes de asilo genuínos, e ao mesmo tempo defender a comunidade através de políticas restritivas para prevenção da imigração ilegal e outros crimes associados (Price, 2009:201).

Ao longo da história da UE, assiste-se a oscilações de requerentes de asilo conforme os diferentes contextos históricos.

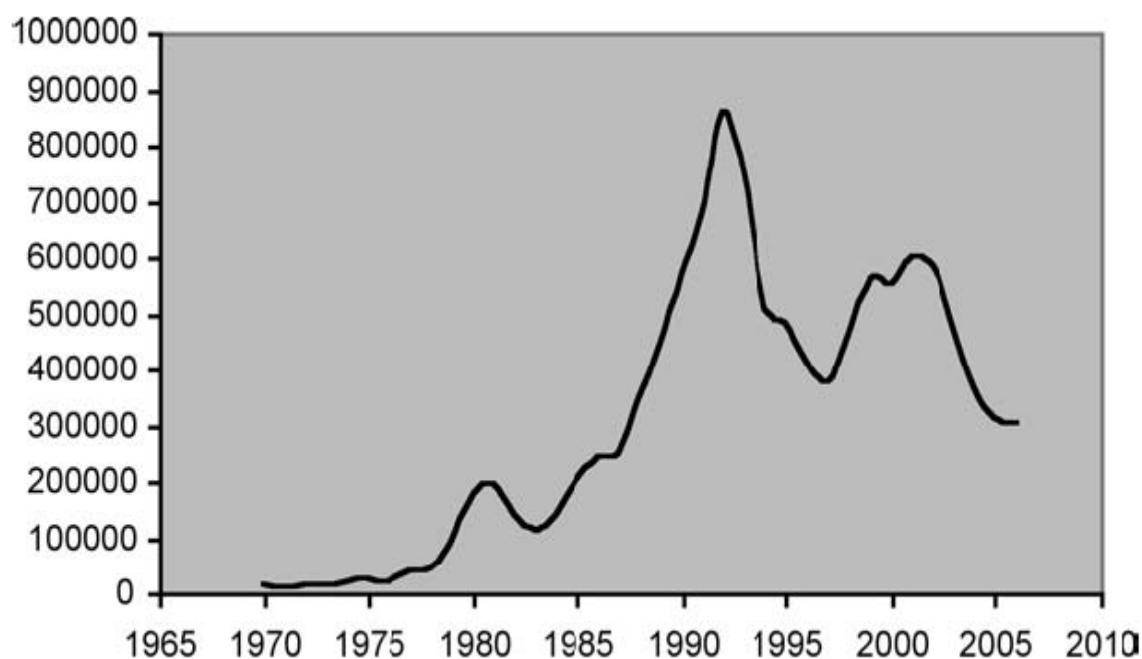


Gráfico 3: Evolução dos pedidos de asilo de 1970 a 2005

Fonte: Estatísticas do ACNUR de 2005
(Price, 2009)

O Gráfico 3 demonstra as variações de pedidos de asilo até 2005. O pico de pedidos ocorreu precisamente no período da queda do muro de Berlim, da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e fim da Guerra Fria com cerca de 857 000 pedidos (Price, 2009). Após estas ocorrências muitos refugiados foram “obrigados” a procurar uma segurança num Estado mais estável. Os acontecimentos que levaram a outros aumentos foram os conflitos da Jugoslávia, Kosovo e Herzegovina nos anos 90, os mais recentes ataques aos EUA em 2001 e a guerra do Iraque. Todos estes períodos históricos demonstram, efetivamente, as variações de pedidos de asilo.

Por outro lado, também se pode depreender, as variações de políticas da União Europeia devido a estas mesmas alterações. Inicialmente, no período pós Guerra Fria, as políticas ditadas pelas Nações Unidas, pela Convenção Universal dos Refugiados, prevaleciam, já que não havia outro instrumento de regulação.

Em comparação com anos mais recentes (Gráfico 1), constata-se que, apesar de reconhecer um período em que os padrões migratórios e as políticas na União Europeia estavam definidos, o número de pedidos de asilo continua a ser elevado. Contudo, as políticas mais restritivas não depreciam a escolha dos Estados da EU como destino de segurança. Ainda assim, a introdução de novos instrumentos de fiscalização, controlo e regulação atenua a entrada de migrantes mas não substancialmente.

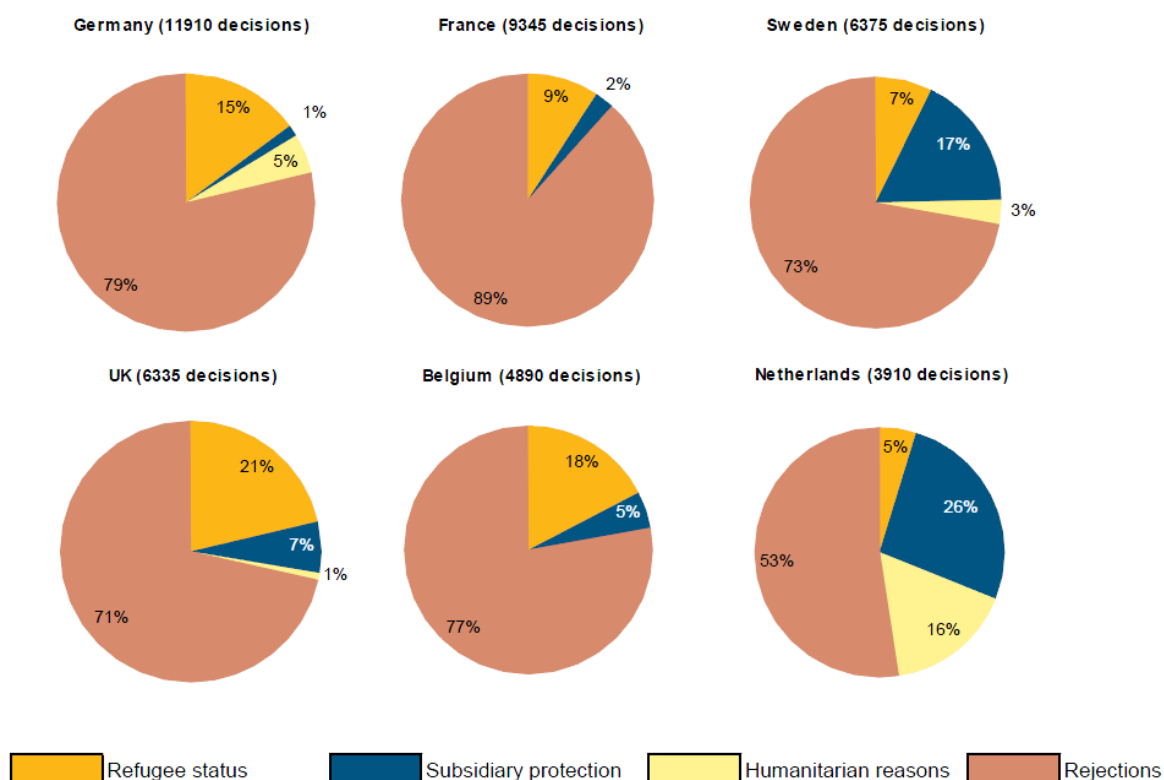


Gráfico 4: Decisões sobre pedidos de asilo em 2011

Fonte: Eurostat

A rejeição que a UE tem vindo a impor aos imigrantes é notória. No entanto, o processo do requerente de asilo é cada vez mais solicitado. A principal razão, pela qual o Estado rejeita os requerentes de asilo é porque o enquadramento migratório atual facilita, dentro da legalidade, a solicitação do estatuto de refugiado. Os imigrantes ilegais tentam por vezes entrar na Comunidade Europeia através deste mesmo processo, desvalorizando o verdadeiro estatuto de refugiado. Um dos exemplos é o de Ramzi Yousef que entrou no espaço americano e obteve o estatuto de refugiado, tendo em 1993 bombardeado o *World Trade Center*, revelando aos Estados que políticas demasiado permissivas podem constituir uma ameaça. Desta forma, os novos enquadramentos legais de políticas migratórias e de asilo começaram a ser associados ao terrorismo (Price, 2009:8).

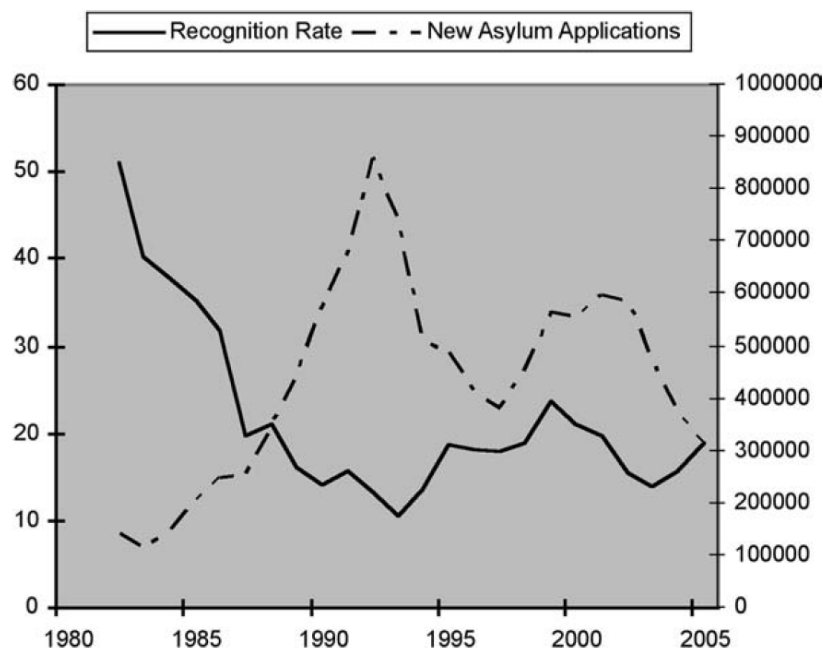


Gráfico 5: Reconhecimento do estatuto de refugiado

Fonte: Estatísticas do ACNUR de 2005

(Price, 2009)

Nos anos 80 onde se reconhecia o estatuto de refugiado devido às ocorrências históricas, a taxa de reconhecimento era alta em relação ao número de pedidos de asilo. Isto significa que, quanto menos pedido, maior a veracidade das políticas e proteção, contudo, não aconteceu ao longo do tempo.

Apesar do reconhecimento do estatuto de refugiado, a situação contrária, ou seja, um maior número de pedidos para uma menor taxa de reconhecimento ocorreu.

A perspectiva de conseguir um ponto ótimo em que o número de reconhecimento seja igual ao número de pedidos, pode levar a um colapso das políticas dos Estados europeus. A questão reside na forma de continuar a receber os verdadeiros refugiados sem os prejudicar, para que não sejam confundidos com imigrantes económicos (Price, 2009:203).

Segundo Price (*Idem*), deve haver dois objetivos para não prejudicar os verdadeiros refugiados: *evitar os falsos positivos e evitar os falsos negativos*.

Esta questão é relevante já que se devem evitar os pedidos de asilo que são concedidos de forma injusta ou demérita assim como os Estados devem evitar a todo o custo a recusa de proteção dos refugiados genuínos. A resolução desta problemática é fundamental para a criação de políticas de asilo nos Estados bem como conseguir proteger

quer os refugiados, quer os próprios Estados de questões de crimes e de falta de segurança, eventualmente desencadeados por refugiados.

6.3. Análise Teórica

Em 2010 foram introduzidas pela Comissão Europeia, novos planos e estratégias contra a imigração ilegal, nomeadamente a imigração ilegal pelo mar, no sul da Europa, que são Estados que têm sido problemáticos na chegada quer de refugiados, quer de imigrantes ilegais (Katrougalos e Lazaridis, 2003).

6.3.1. O conceito de imigrante ilegal e o refugiado

A conciliação de políticas nos Estados membros é efetivamente uma tarefa árdua. O combate à imigração ilegal tem vindo a ocorrer ao longo dos tempos, a fim de cada Estado membro poder acompanhar a globalização e a adaptação de novas políticas que compreendam a proteção essencialmente dos nacionais, mas também dos novos imigrantes. Estima-se que cerca de seis milhões de imigrantes estejam a residir no espaço comunitário desde que a União Europeia alargou para os 25 Estados membros, sendo considerado que o trajeto principal e o qual as agências de proteção tem mantido mais contacto, o canal pelo mar mediterrâneo (Baldwin- Edwards, 2005 *in* Mayr, Minter e Krieger, 153:2012).

Com efeito, a Comunidade Europeia tem-se debatido com bastantes esforços no sul da Europa, já que aqui se situam as maiores rotas de imigrantes ilegais e refugiados, que tomam o mesmo caminho. Apesar da grande afluência de imigrantes no sul da Europa, a preocupação continua a ser direcionada à União Europeia graças ao acordo Schengen que permite a livre circulação de imigrantes por toda a comunidade. O objetivo é, no entanto, diminuir a flutuação de migração ilegal.

Segundo Mayr, Minter e Krieger, (2012:154), são considerados três tipos de ferramentas com vista a criar uma maior proteção na Europa:

- Reforço externo, que depende da proteção através das diferentes agências de proteção de fronteiras que a UE dispõe;
- Reforço interno, compreende a atualização das políticas internas dos Estados de forma a não permitir a residência de ilegais no espaço nacional;
- Garantia do estatuto legal para todos os imigrantes ilegais que possam estar quer a contribuir para o Estado, quer tenham somente alguns problemas irregulares na sua estadia no país.

Estes fatores contribuem para uma maior harmonização das políticas comunitárias, no entanto, a dificuldade e o esforço comum são essenciais para o sucesso das políticas.

Desde a entrada em vigor do acordo Schengen, a fronteira externa é a principal preocupação, isto porque a livre circulação permite que um imigrante atravesse a fronteira externa, e segundo a diretiva 2003/109EC (Mayr, Minter e Krieger, 2012:155) do acordo de Schengen permite a legalização de imigrantes ilegais após 5 anos de permanência no espaço comunitário.

A Comissão Europeia criou assim medidas de proteção de forma a continuar a favorecer a livre circulação dos cidadãos no espaço europeu, evitar a entrada de imigrantes ilegais e manter e proteger o direito de asilo. Assim o novo plano da COM pretende criar uma estratégia que permita a distinção de imigrantes ilegais de refugiados fundamentando o Regulamento de Dublin, sobre a questão das transferências de refugiados (Bruin, 2011:26).

6.3.2. O conceito de Fronteira

As fronteiras são espaços estratégicos para a defesa dos Estados. A criação de agências de proteção é fulcral já que o problema dos imigrantes ilegais desencadeia-se a partir das fronteiras externas, o que cria um problema para o resto dos Estados devido a livre circulação de pessoas. A questão das fronteiras implica questões de segurança (Andreas & Biersctker, 2003), soberania (Blom Hansen & Stepputat, 2005) e de economia (Wilson & Donnan, 1998) que alteram as prioridades dos Estados de forma a melhor se protegerem (*in* Fassin, 2011:214). Este fator é de grande influência na aceitação e predisposição em assegurar a proteção de refugiados, já que as rotas são as mesmas que dos imigrantes ilegais e ainda são muitos os ilegais que levam refugiados para a Comunidade Europeia em troca de favores.

Neste sentido, os refugiados vêm a sua entrada em Estados em que poderiam ser protegidos bloqueada, porque, por um lado, a União Europeia compreende políticas de asilo que permitem a proteção destes grupos de imigrantes, por outro a entrada é muito restrita, já que a proteção das fronteiras externas é reforçada.

6.3.3. O Imigrante Económico e o Refugiado

Pondera-se a seguinte questão: Qual a diferença entre receber refugiados e imigrantes económicos. (Pogge, 1997 *in* Price, 2009:246). A questão é desenvolvida por

muitos investigadores que defendem a liberalização das fronteiras para os dois grupos e que a distinção entre os dois não é acentuada. Esta questão é pertinente, no sentido em que, a União Europeia cria um sistema de proteção e de apoio para os refugiados e um sistema diferente para os imigrantes, pelo que não há espaço para receber em todos os Estados ao longo do tempo imigrantes devido às alterações económicas provocadas pela globalização.

Se atualmente os Estados predispõem as políticas de forma a restringir ao máximo o número de entradas de estrangeiros, relativamente aos refugiados isso também acontece, escolhem medidas que dificultem a entrada e pedidos de asilo. Isto acontece por duas razões: os refugiados são, às vezes, considerados ameaças à segurança do Estado e, por outro lado, podem ser considerados imigrantes económicos que podem tomar o lugar de nacionais.

Pogge (1997) defende que não há diferença entre estes dois grupos já que se os refugiados fogem do Estado por razões de segurança, os imigrantes económicos também “fogem” pela opressão imposta pelo Estado e fraca economia que não faz gerar emprego (*in Price, 2009:246*). Enquanto o primeiro grupo é incentivado a deixar o país por razões de segurança, o segundo é por razões de pobreza. Até que ponto a pobreza não pode fazer parte de uma das razões pela qual um indivíduo tenha de fugir?

A definição de proteção de refugiado tem de estar assente na legislação da União Europeia e nos próprios Estados membros, uma vez que não devem confundir um imigrante económico com um refugiado, nem o contrário.

A tabela em anexo (Tabela 1) mostra a variação de pedidos de asilo no espaço europeu desde 1996 até 2007. Como podemos constatar, a Alemanha é o Estado que tem recebido de forma constante, ao longo dos anos, um maior número de pedidos de asilo, apesar de ter tido um decréscimo entre 1997 e 2000 os valores rondam, nos anos 90, uma média de 103 777. A política liberal que a Alemanha sustenta para a proteção deste grupo é, de facto vantajosa, e por isso, muitos procuravam refúgio neste Estado.

Entendemos que um Estado com uma economia desenvolvida, será um Estado certamente mais seguro do que outro, logicamente a “escolha” do refugiado recai sobre estes Estados. No caso de França, Reino Unido e Suíça são Estados desenvolvidos, pelo que há uma escolha pela economia ou pela segurança do Estado.

No caso da França, de 1996 até 2003, os valores ascenderam de forma constante, tendo diminuído gradualmente a partir de 2004 até 2007, mas não de forma significativa, já que o valor apresentado de pedidos de asilo em França em 2007 foi de 29 160 (ver tabela).

No caso do Reino Unido e da Suíça há casos similares pelo que receberam uma média comparável ao longo dos anos 90, tendo o Reino Unido 29 640 pedidos em 1996 e 18 415 a Suíça e no final dos anos 90, após terem subido os pedidos em ambos os Estados, o Reino Unido com 71 160 e a Suíça com 44 5510. Não obstante, optaram por políticas mais restritivas, pelo que, a partir dos anos 90 os pedidos vieram a diminuir progressivamente. No entanto, na Suíça o valor desceu até 9525 pedidos em 2007, enquanto no Reino Unido ainda eram 27 905 os pedidos em 2007.

Conclusão

Durante este período letivo (2011/2012), o estágio revelou-se uma importante ferramenta de trabalho e de desenvolvimento da investigação sobre as Políticas de Asilo da União Europeia. O estágio curricular na Instituição permitiu uma visão mais delicada sobre os assuntos relacionados com os refugiados e todos os imigrantes de forma geral.

A UE compreende um vasto sistema diversificado que por vezes dificulta a aplicação de normas europeias para o sucesso do funcionamento das diferentes áreas. Apesar das medidas restritivas que a UE dispõe para controlo e fiscalização de migrantes, as políticas de asilo e acolhimento de refugiados funcionam no Sistema Político Europeu, porque a UE é um espaço diversificado e que compreende várias ideologias e sistemas. No entanto, o acolhimento de refugiados e a harmonização são processos difíceis e demorados devido à burocracia que cada Estado compreende e às diferentes culturas. A compreensão dos Estados perante várias definições de imigrantes ou de proteção de refugiados complica a receção de refugiados, apesar da proteção Europeia.

No caso Europeu, compreende o SECA que está definido em quatro diretivas que “obrigam” os Estados membros a proteger os mais desfavorecidos.

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) compreende a proteção dos refugiados, mesmo quando ainda em processo, o que por um lado, pode ser um problema, porque durante o processo (que pode ser longo) os imigrantes podem reclamar outros direitos, como por outro, o abuso do sistema por parte dos imigrantes ilegais conciliado com esta demora pelo resultado do processo, adquirem direitos que não deviam. Este sistema está atualmente a ser redefinido com os novos contextos internacionais que a UE está a tomar. Até ao final do presente ano, novas orientações serão tomadas por este processo de forma a melhorar o Sistema Europeu.

Os Regulamentos e Instituições são diversos pelo que o apoio especializado é assegurado a todos os Estados, bem como a cooperação entre os Estados que, nestas situações, é essencial. Os Instrumentos são ferramentas úteis para o exercício da atividade, já que é através dos mesmos que a fiscalização e o controlo de entradas e movimentos se detetam.

Durante o período de estágio no SEF, depreendi que a compreensão nestes casos específicos é uma componente valorizada, já que o erro na confusão do imigrante ilegal e o

refugiado pode ser uma questão crítica, assim como a investigação e interesse pelo caso. Do meu ponto de vista, o trabalho na fiscalização e controlo de imigrantes é delicado, já que a história de cada migrante vinga pela originalidade e esta característica pode muitas vezes ser alvo de certificação do estatuto de nacionalidade em Portugal, como pode causar problemas na aquisição de estatuto de refugiado, uma vez que não há comprovativo dos antecedentes.

Hoje em dia, a questão do asilo é cada vez mais relevante devido aos acontecimentos no Norte de África que são uma preocupação para a Comunidade Europeia. A falta de segurança na Síria, Algéria, Egito, Darfur e Angola, entre outros Estados Africanos são assuntos que inquietam a União Europeia. A crise na União Europeia não facilita a aquisição de estatutos de refugiado devido à situação económica e à sobrelotação de indivíduos nos diferentes Estados.

Desta forma, o sistema de asilo é uma das questões mais pertinentes atualmente, já que se encontra em debate na Comissão Europeia e no meio Europeu. A preocupação em ajudar e proteger este grupo de migrantes é cada vez maior, nomeadamente no contexto económico em que vivemos.

Bibliografia

- Adamson, F. (2006). *International Migration and National Security: Maximizing Benefits and Minimizing Risks*;
- Baganha, M. (2005). Política de imigração: a regulação dos fluxos. *Revista crítica de ciências sociais*. 73, 24-44;
- Barnett, L. (2002). *Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime*. Oxford University Press;
- Bohmer, C. & Schuman, A. (2007). Producing epistemologies of ignorance in the political asylum application process. *Identities*. 14 (5) 603-629;
- Castles, S. & Miller, M. (2009). *The Age of Migration: International population movements in the modern world*.
- Chou, Meng-Hsuan (2009). The European Security Agenda and the 'external dimension' of EU Asylum and migration cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*. Routledge, 10 (4), 541-559;
- Compagnon, Antoine *et al.* (2005). *As novas fronteiras da Europa: O alargamento da união, desafios e consequências*. (pp.81-107). Fundação Calouste Gulbenkian, Dom Quixote
- Cornelius, W. & Rosenblum, M. (2004). Immigration and politics. (Working paper 105). *The center for comparative immigration studies*;
- Facchini, G., Lorz, O., Willmann, G. (2005). *Asylum seekers in Europe: the warm glow of a hot potato*. Springer-Verlag;
- Fassin, D. (2011). Policing Borders, Producing boundaries. The governmentality of immigration in dark times. *Annual Review Anthropology*;
- Figueiredo, J. (2005) *Fluxos Migratórios e Cooperação para a cooperação para o Desenvolvimento Realidades compatíveis no contexto Europeu?* Tese de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão. Lisboa. Portugal;

- Floyd, R. (2007). Human security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing human security as a securitizing move. *Human Security Journal*. 5;
- Fry, J. (2005). European asylum law: race-to-the-bottom harmonization? *Journal of transnational law & policy*. 15 (1);
- Gammeltoft-Hansen, Thomas *et al.* (2008). The right to seek – revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU. *European Journal of Migration and Law* 10.439-459. Martinus Nijhoff;
- Gilbert, G. (2004). Is Europe living up to its obligations to refugees?. *The European Journal of International Law*. 15 (5) 963-987;
- Goudappel, F. & Raulus, H. (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*. Springer
- Guiraudon, V. (2004). Police and Judicial Co-operation. *Developments in the European Union*, 2. 9 (160-180) Palgrave macmillan;
- Haddad, E., (2008). The external Dimension of EU refugee policy: A new approach to asylum? *Government and opposition*. 43 (2) 190-205;
- Hansen, R. (2002). Globalization, embedded realism, and path-dependence: the other immigrants to Europe. *Comparative political studies*. 35(3) 259-283;
- Hansen, T., & Hansen, H. (2008). The right to seek- revisited. On the UN Human Rights Declaration Article and Access Procedures in the EU. *European Journal of Migration and Law*. 439-459;
- Hatton, T. (2004). Seeking asylum in Europe. *Economic Policy*. 5-62.
- Huysmans, J. (2000). *The European Union and the securitization of migration*. 38 (5) 751-777;
- Huysmans, J. and Squire, V. (2009). Migration and Security. *Handbook of Security Studies*. London, UK, Routledge.

- Jalali, C. *Governar em Lisboa ou governar em Bruxelas? Os modelos e tendências de Europeização do Governo Nacional*. Working paper 17, Instituto Português de Relações Internacionais. Universidade Nova de Lisboa;
- Kicinger, A. (2004). International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon. (Working paper). *Central European Forum for Migration Research*;
- Kirchheimer, O. (1959). Asylum. *The American Political Science Review* 53(4) 985- 1016;
- Levy, C. (2010). Refugees, Europe, Camps/State of Exception: “Into the Zone”, the European Union and Extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice). *Refugee survey quarterly*. 29 (1)
- Luedtke, A. & Givens, T. (2003). The politics of EU Immigration Policy. *European Union Studies Associations Convention*. Nashville.
- Mayr, K., Minter, S., Krieger, T. (2012). Policies on illegal immigration in a federation. *Regional Science and urban economics*.42 p. 153-165 Elsevier;
- McCormick, J. (2002). *Understanding the European Union – A concise introduction*. Pp 1-55. Palgrave.
- Meyers, E. (2000). Theories of international immigration policy – a comparative analysis. *International Migration Review* 34 (4) 1245-1282;
- Monnier, A. (2006). *Demographie contemporaine de l’Europe: evolutions, téndances, défis*. Pp 369-397. Cap.11. Armand Colin.
- Parliamentary Assembly. *Asylum seekers and refugees: Sharing responsibilities in Europe*. Doc. 12630 de 28 de Janeiro de 2011;
- Pirjola, J. (2009). European Asylum Policy – Inclusion and Exclusions under the surface of Universal Human Rights Language. *European Journal of Migration and Law*.11 p. 347-366;
- Price, M. (2009). *Rethinking Asylum: history, purpose, and limits*. Cambridge University Press.

- Riemsdijk, M. (2011). (Re)Scaling Governance of skilled migration in Europe: Divergence, Harmonization and Contestation. *John Wiley & Sons, Ltd.*;
- Rodrigues, J. Noronha, (2006). A história do direito de asilo no direito internacional. *Centro de estudos de Economia Aplicada do Atlântico Working paper séries. N.º 18*;
- Rodrigues, J. Noronha, (2006). Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia. *Centro de estudos de Economia Aplicada do Atlântico Working paper séries. N.º 14*;
- Rudolph, C. (2003). Security and the political economy of international migration. *American political science review 97 (4)*;
- Rudzit, G. (2005). O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo? *Civitas 5 (2) 297-323*;
- Schuster, L. (2011). Turning Refugees into “illegal migrants”: Afghan asylum seekers in Europe. *Ethnic and Racial Studies. 34 (8) 1392-1407*;
- Thorburn, J. (1998). Asylum in the Amsterdam Treaty: a harmonious future? *Journal of ethnic and migration studies. 24 (4) 627-638*;
- Tomé, L. (2010) Segurança e Complexo de Segurança: Conceitos Operacionais. *Janus. Net e-journal of International Relations 1*

Anexo

Tabela 2: Pedidos de Asilo na União Europeia entre 1996 e 2007

Estado/Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		2005		2006		2007		
EU (27)	:	:	313645	380450	406585	424180	421470	344800	276675	(p)	234675	(p)	197410	(p)	222635		
Bélgica	12435	11790	21965	35780	42690	24505	18800	13585	12400	(p)	12575	(p)	8870	(p)	11575	(p)	
Bulgária	:	370	835	1350	1755	2430	2890	1320	985	(p)	700	(p)	500	(p)	815	(p)	
República Checa	:	2110	4085	7355	8790	18095	8485	11400	5300	(p)	3590	(p)	2730	(p)	1585	(p)	
Dinamarca	5895	5100	5700	6530	10345	12510	5945	4390	3235		2280		1960		2225	(p)	
Alemanha	117335	104355	98645	94775	78565	88285	71125	50565	35605	(p)	28915	(p)	21030	(p)	19165	(p)	
Estónia	:	0	25	25	5	10	10	15	10	(p)	10	(p)	5	(p)	15	(p)	
Irlanda	1180	3880	4625	7725	10940	10325	11635	7485	4265	(p)	4305	(p)	4240	(p)	3935	(p)	
Grécia	1640	4375	2950	1530	3085	5500	5665	8180	4470	(p)	9050	(p)	12265	(p)	25115	(p)	
Espanha	4730	4975	4935	8405	7925	9490	6310	5765	5365	(p)	5050	(p)	5295	(p)	7195	(p)	
França	17405	21415	22375	30905	38745	47290	51085	59770	(r)	58545	(pr)	49735	(r)	30750	(r)	29160	(p)
Itália	680	1890	13100	18450	15195	17400	16015	13705	9630	(p)	9345	(p)	10350	(p)	14055		
Chipre	:	:	225	790	650	1620	950	4405	9675	(p)	7715	(p)	4540	(p)	6780	(p)	
Letónia	:	:	35	20	5	15	25	5	5	(p)	20	(p)	10	(p)	35	(p)	
Lituânia	:	240	160	145	305	425	365	395	165	(p)	100	(p)	145	(p)	125	(p)	
Luxemburgo	265	435	1710	2930	625	685	1040	1550	1575	(p)	800	(p)	525	(p)	425	(p)	
Hungria	1260	:	7120	11500	7800	9555	6410	2400	1600	(p)	1610	(p)	2115	(p)	3420	(p)	
Malta	:	70	160	255	160	155	350	455	995	(p)	1165	(p)	1270	(p)	1380	(p)	
Holanda	22855	34445	45215	39275	43895	32580	18665	13400	9780	(p)	12345	(p)	14465	(p)	7100	(p)	
Áustria	6990	6720	13805	20130	18285	30125	39355	32360	24635	(p)	22460	(p)	13350	(p)	11920	(p)	
Polónia	600	3580	3425	3060	4660	4480	5170	6810	7925	(p)	5240	(p)	4225	(p)	7205	(p)	
Portugal	270	250	355	305	225	235	245	115	115	(p)	115	(p)	130	(p)	225	(p)	
Roménia	585	1425	1235	1665	1365	2280	1000	885	545	(p)	485	(p)	380	(p)	660	(p)	
Eslovénia	35	70	335	745	9245	1510	650	1050	1090	(p)	1550	(p)	500	(p)	370	(p)	
Eslováquia	415	645	505	1320	1555	8150	9745	10300	11395	(p)	3550	(p)	2850	(p)	2640	(p)	
Finlândia	710	970	1270	3105	3170	1650	3445	3090	3575	(p)	3595	(p)	2275	(p)	1405	(p)	
Suécia	5775	9680	12840	11220	16285	23500	33015	31355	23160	(p)	17530	(p)	24320	(p)	36205	(p)	
Reino Unido	29640	32500	46015	71160	80315	71365	103080	60045	40625	(p)	30840	(p)	28320	(r)	27905	(p)	
Islândia	:	:	:	:	:	:	:	:	:		85	(p)	40	(p)	:		
Noruega	1780	2270	8375	10160	10845	14770	17480	16020	7950	(p)	5400	(p)	5320	(p)	:		
Suiça	18415	23795	39885	44510	17705	19405	24430	19545	13475		9350		9315		9525		
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:	:	:		:		:		:		
Croácia	:	:	:	:	:	:	:	:	:		:		:		:		
Ex- Jugoslávia, Macedónia	:	:	:	:	:	:	:	:	:		:		:		:		
Turquia	:	:	:	:	:	:	:	:	:		:		:		:		

Fonte: EUROSTAT

Legenda : = dados não disponíveis p = provisório r = corrigido

Tabela 3: Decisões sobre os pedidos de Asilo na União Europeia entre 1999 e 2007

Estado/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
EU (27)	:	:	:	:	:	:	292295	237970	(p)	:		
Bélgica	23875	29130	33925	:	19975	15435	17585	(p)	8345	(p)	:	
Bulgária	:	:	:	2235	1930	(p) 970	(p) 945	(p)	695	(p)	770	(p)
República Checa	:	:	:	12065	13400	7880	4375	(p)	3020	(p)	2280	(p)
Dinamarca	5520	7040	8685	:	3430	2155	1325		925		850	(p)
Alemanha	:	:	107195	130130	93885	61960	48100	(p)	30760	(p)	28570	(p)
Estónia	:	:	:	:	15	10	15	(p)	5	(p)	15	(p)
Irlanda	5060	:	:	:	8190	6890	5240	(p)	4245	(p)	3810	(p)
Grécia	:	:	:	:	4810	3865	10420	(p)	11180	(p)	20990	(p)
Espanha	:	:	8955	6235	6985	6670	5140	(p)	4065	(p)	5400	(p)
França	23415	30275	40670	49960	66345	68120	51070	(p)	37495	(p)	29150	(p)
Itália	:	:	:	16875	:	:	20055	(p)	9260	(p)	:	
Chipre	:	:	:	:	405	5335	5795	(p)	5585	(p)	7170	(p)
Letónia	:	:	:	25	10	10	10	(p)	15	(p)	20	
Lituânia	:	:	:	385	775	560	95	(r)	130	(r)	145	(p)
Luxemburgo	:	:	:	1050	1205	:	1480	(p)	890	(p)	1035	(p)
Hungria	:	:	:	9200	3930	1785	(p) 1655	(p)	2020	(p)	2805	(p)
Malta	:	:	:	:	470	880	1160	(p)	1185	(p)	955	(p)
Holanda	57440	69575	36720	34255	21765	15655	19750	(p)	14180	(p)	:	
Áustria	6055	20510	25985	29880	35610	25425	18585	(p)	15490	(p)	16045	(p)
Polónia	:	:	:	5415	7750	5895	8840	(p)	7280	(p)	6185	(p)
Portugal	:	245	200	230	100	75	90	(p)	105	(p)	110	(p)
Roménia	:	:	2420	1160	835	555	470	(p)	365	(p)	590	(p)
Eslovénia	:	:	:	740	1195	1035	1785	(p)	900	(p)	540	(p)
Eslováquia	:	:	:	:	7420	13390	3785	(p)	2815	(p)	2970	(p)
Finlândia	1605	2600	1910	3035	3320	4730	3455	(p)	2520	(p)	2020	(p)
Suécia	10825	16145	16880	27115	31005	35260	23920	(p)	46395	(r)	32470	(p)
Reino Unido	:	:	:	103450	80370	58915	36650	(p)	27520	(r)	27630	(p)
Islândia	:	:	:	:	:	:	85	(p)	30	(p)	:	
Noruega	:	:	:	:	16360	(p) 12520	(p) 7445	(p)	4215	(p)	:	
Suiça	:	:	:	:	:	:	:		:		:	
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:		:		:	
Croácia	:	:	:	:	:	:	:		:		:	
Macedónia	:	:	:	:	:	:	:		:		:	
Turquia	:	:	:	:	:	:	:		:		:	

Fonte: EUROSTAT

Legenda : = dados não disponíveis p = provisório r = corrigido

Tabela 4: Pedidos de Asilo rejeitados na União Europeia entre 1999 e 2007

Estado/Ano	1999	2000	2001	2002	2003		2004		2005		2006		2007	
EU (27)	:	:	:	:	:		:		179595		137575	(p)	:	
Bélgica	15845	27585	32545	:	17985		12060		10345	(p)	5905	(p)	:	
Bulgária	:	:	:	755	985	(p)	335	(p)	380	(p)	215	(p)	245	(p)
República Checa	:	:	:	5135	7800		4635		2635	(p)	2195	(p)	1570	(p)
Dinamarca	2255	3565	4130	:	2660		1945		1100		755		375	(p)
Alemanha	:	:	55400	78845	63000		38600		27450	(p)	17780	(p)	12750	(p)
Estónia	:	:	:	:	15		10		10	(p)	5	(p)	10	(p)
Irlanda	4735	:	:	:	7845		6460		4785	(p)	3845	(p)	3430	(p)
Grécia	:	:	:	:	4770		3745		4585	(p)	9600	(p)	20685	(p)
Espanha	:	:	8525	5960	6580		6305		4795	(p)	3860	(p)	5155	(p)
França	20110	25085	35650	43720	59820		61760		46965	(p)	34640	(p)	25800	(p)
Itália	:	:	:	15620	:		:		7285	(p)	3680	(p)	:	
Chipre	:	:	:	:	265		2735		3125	(p)	1780	(p)	2315	(p)
Letónia	:	:	:	25	5		5		5	(p)	0	(p)	10	
Lituânia	:	:	:	45	55		50		25	(r)	25	(r)	50	(p)
Luxemburgo	:	:	:	970	995		:		555	(p)	495	(p)	430	(p)
Hungria	:	:	:	2570	1545		930	(p)	855	(p)	1215	(p)	1375	(p)
Malta	:	:	:	:	210		260		580	(p)	635	(p)	330	(p)
Holanda	41255	52460	26035	26480	14560		8180		8085	(p)	7520	(p)	:	
Áustria	3155	4785	3635	4285	4950		5070		5425	(p)	5865	(p)	6645	(p)
Polónia	:	:	:	4670	3140		2000		2285	(p)	935	(p)	1835	(p)
Portugal	:	185	125	165	85		60		75	(p)	75	(p)	85	(p)
Roménia	:	:	2230	950	655		405		415	(p)	270	(p)	340	(p)
Eslovénia	:	:	:	120	145		325		665	(p)	570	(p)	270	(p)
Eslováquia	:	:	:	:	830		1595		825	(p)	860	(p)	1180	(p)
Finlândia	1130	2170	1075	2265	2440		3395		2515	(p)	1540	(p)	1045	(p)
Suécia	5535	8830	10635	18480	22660		27870		15925	(p)	12680	(r)	12185	(p)
Reino Unido	:	:	:	69990	67185		49040		27780	(p)	20430	(r)	19485	(p)
Islândia	:	:	:	:	:		:		55	(p)	20	(p)	:	
Noruega	:	:	:	:	11800	(p)	8345	(p)	4270	(p)	2025	(p)	:	
Suiça	:	:	:	:	:		:		:		:		:	
Montenegro	:	:	:	:	:		:		:		:		:	
Croácia	:	:	:	:	:		:		:		:		:	
Ex Jugoslávia, Macedónia	:	:	:	:	:		:		:		:		:	
Turquia	:	:	:	:	:		:		:		:		:	

Fonte: EUROSTAT

Legenda : = dados não disponíveis p = provisório r = corrigido