

**Direitos Humanos e Soberania: uma abordagem da
Escola Inglesa às políticas de refugiados da UE durante a
crise migratória de 2015**

Tiago Moura Abrantes Lopes Nunes

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações
Internacionais**

(maio, 2023)

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Ana Raquel Coutinho Rosa Vaz Pinto.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à minha orientadora, Professora Doutora Ana Raquel Coutinho Rosa Vaz Pinto por todo o apoio que me deu durante a execução desta dissertação. De seguida, à minha mãe, porque sem o seu esforço incessante seria impossível eu ter chegado até aqui. Por fim, aos meus amigos, pela sua amizade e integridade.

**DIREITOS HUMANOS E SOBERANIA: UMA ABORDAGEM DA ESCOLA INGLESA ÀS
POLÍTICAS DE REFUGIADOS DA UE DURANTE A CRISE MIGRATÓRIA DE 2015**

TIAGO MOURA ABRANTES LOPES NUNES

RESUMO

ABSTRACT

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos, Soberania, Escola Inglesa, Refugiados, União Europeia, Crise Migratória

KEYWORDS: Human Rights, Sovereignty, English School, Refugees, European Union, Migration Crisis

Esta dissertação investiga a tensão entre os conceitos de Direitos Humanos e Soberania segundo uma abordagem da Escola Inglesa da Teoria das Relações Internacionais na forma em como a UE atuou durante a crise migratória de 2015, seja no acolhimento de refugiados, nos mecanismos criados e adotados; bem como na gestão das suas fronteiras como um todo. Ao investigarmos as duas perspetivas de Sociedade Internacional da Escola Inglesa (sociedade pluralista e solidária), conseguimos verificar que as respostas da UE irão relevar disparidades claras entre as políticas de asilo e a segurança das suas fronteiras, afetando tanto a integração e a estabilidade do bloco bem como a integridade dos valores humanitários que defende. Concluiu-se que, numa crise destas dimensões, a União Europeia deu prioridade à manutenção da ordem e segurança interna em detrimento dos direitos dos refugiados que chegavam diariamente ao seu território.

This dissertation investigates the tension between the concepts of Human Rights and Sovereignty according to an English School approach of International Relations Theory in the way in which the EU acted during the 2015 migration crisis, whether in the reception of refugees, in the mechanisms created and adopted; as well as in the management of its borders. By investigating the English School's two perspectives of International Society (pluralist and solidarist society), we were able to see that the EU's responses reveal clear disparities between asylum policies and the security of its borders, affecting both the bloc's integration and stability as well as the integrity of the humanitarian values it defends. We concluded that, in a crisis of this magnitude, the European Union prioritised the maintenance of internal order and security over the rights of the refugees arriving daily on its territory.

ÍNDICE

Introdução	10
1. Estatuto de refugiado e as Relações Internacionais	17
1.1 Quem pode ser definido como refugiado?	17
1.2 Contexto jurídico internacional para a proteção dos refugiados	19
1.3 Quadro legal para a proteção dos refugiados na UE	26
2. A crise migratória e as políticas de refugiados da UE.....	30
2.1 A crise migratória	30
2.2 As repostas da UE.....	35
2.2.1 A Agenda Europeia da Migração e os mecanismos de Coordenação da Comissão Europeia	37
2.2.2 A Declaração UE-Turquia e a gestão de fronteiras	39
3. Escola Inglesa e a Teoria das Relações Internacionais.....	48
3.1 História e Definição	48
3.2 O que é a Sociedade Internacional?	50
3.2.1 Sociedade Internacional: Pluralista e Solidária	53
3.2.2 Intervenção humanitária na Sociedade Internacional	55
3.2.3 Direitos Humanos na Sociedade Internacional	60
4. O refugiado na Sociedade Internacional	64
4.1 Soberania, Direitos Humanos e Segurança	70
5. Refugiados, Sociedade Internacional e UE: análise teórica crítica.....	76
Conclusão.....	88
Bibliografia.....	90

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ARGUS - Sistema geral de alerta rápido que liga todos os sistemas especializados para emergências

CEE – Comunidade Económica Europeia

DG DEVCO - Direção-Geral de Parcerias Internacionais

DG ECHO - Direção-Geral das Operações Europeias de Proteção Civil e Ajuda Humanitária

DG HOME - Direção-Geral da Migração e Assuntos Internos

DG NEAR - Direção-Geral de Vizinhança e Negociações de Alargamento

EASO - Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo

EUNAVFOR - Força Naval da União Europeia

EUROJUST - Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal

EUROPOL - Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

EURTFs - *Taskforces* Regionais da UE

FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

ICMPD - International Centre for Migration Policy Development

IPCR - Resposta Política Integrada a Crises

OIM - Organização Internacional para as Migrações

UE – União Europeia

Introdução

Esta dissertação procura investigar a tensão entre os conceitos de Direitos Humanos e Soberania (valores solidários e pluralistas) na forma em como a UE agiu durante a crise migratória de 2015, na receção de refugiados; nos mecanismos criados e adotados; bem como na gestão das suas fronteiras como um todo. A abordagem adotada utiliza o quadro teórico da sociedade internacional da Escola Inglesa da Teoria das Relações Internacionais enquanto suporte científico para compreender o objeto de estudo.

Nos dias de hoje, milhões de pessoas fogem das suas terras em busca de segurança e oportunidade. Entre refugiados e requerentes de asilo, os direitos humanos são fundamentais, mas a sua defesa ainda enfrenta resistência de líderes como Xi, Viktor Orban e Vladimir Putin, que veem isso como interferência externa. Apesar disso, os direitos humanos continuam a ser uma ferramenta crucial para promover justiça e igualdade. Esta dissertação explora as proteções legais para refugiados e requerentes de asilo, tanto globalmente quanto na UE, refletindo uma preocupação constante com a dignidade e segurança daqueles que são forçados a deixar seus lares.

A história dos direitos humanos é marcada por uma luta contínua contra a discriminação e a opressão, permeada por ambiguidades e desafios. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948, representou um marco significativo, mas também gerou debates e controvérsias sobre a sua aplicação e alcance. A Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967 expandiram as proteções para os refugiados, mas as disparidades na interpretação e implementação desses instrumentos revelam desafios persistentes. Apesar das críticas, estes tratados refletem um esforço global para garantir a dignidade e os direitos fundamentais de todos os seres humanos.

O quadro legal para a proteção dos refugiados na UE está definido nos Tratados que regem o seu funcionamento e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (UE). Estes documentos estabelecem políticas comuns de asilo, imigração e controlo de fronteiras, promovendo a solidariedade entre os Estados-Membros e garantindo o

respeito pelos direitos humanos. Os artigos específicos destes tratados destacam o compromisso da UE em seguir os princípios da Convenção de Genebra de 1951 e do seu Protocolo de 1967, que definem o estatuto de refugiado e estabelecem os direitos e obrigações dos refugiados e dos Estados. Além disso, a UE reafirma a importância de garantir um espaço de liberdade, segurança e justiça, onde a proteção dos direitos humanos, incluindo o direito de procurar asilo, é fundamental. O princípio da não-devolução e a proibição de expulsões coletivas também são enfatizados, demonstrando o compromisso da UE em não enviar pessoas para países onde correm o risco de sofrer violações graves dos direitos humanos.

A crise migratória na Europa, que começou em 2013, foi mal categorizada enquanto uma "crise de refugiados". Na verdade, foi uma crise complexa que envolveu uma variedade de migrantes, que fugiam de países em conflito no Médio Oriente ou melhor, Ásia Ocidental, e Norte de África. Em 2015, a crise atingiu seu pico, com cerca de 1,2 milhão de requerentes de asilo chegando à Grécia e à Itália.

A crise migratória na Europa rapidamente se tornou numa crise política, afetando todo o bloco de maneiras distintas e agravando a turbulência institucional e a crise humanitária. A resposta da UE revelou disparidades claras entre políticas de asilo e segurança de fronteiras, impactando a integração e estabilidade do bloco. No início de 2015, o aumento das travessias pelo Mediterrâneo Central exigiu uma resposta imediata. Em abril desse ano, a Direção-Geral da Migração e Assuntos Internos (DG HOME) desenvolveu uma estratégia de dez pontos para lidar com a crise, marcando um ponto de viragem crucial. Isso incluiu o início da Força Naval da UE (EUNAVFOR), o que evidenciou uma mudança de foco para operações de combate ao tráfico de seres humanos dentro da Política Comum de Segurança e Defesa.

O plano de 10 pontos proposto pela DG HOME resultou na Agenda Europeia da Migração. Esta agenda incluiu a alocação de mais recursos para operações marítimas, a implementação de "hotspots" (centros de registo) e o fortalecimento do Sistema Europeu Comum de Asilo, que determinou a responsabilidade de cada Estado pelos pedidos de asilo. Os "hotspots" foram estabelecidos para identificar, registar e recolher impressões digitais de migrantes recém-chegados. Apesar de alguns obstáculos, os

"hotspots" irão produzir resultados notáveis, aumentando a percentagem de migrantes com impressões digitais registadas e promovendo uma abordagem mais unificada para lidar com a crise. No entanto, inicialmente, os decisores políticos subestimaram a gravidade da situação, especialmente quando a rota migratória mudou para as Ilhas Gregas a partir da Turquia. Durante o verão, a crise foi enfrentada com uma abordagem fragmentada, com alguns governos dependentes de financiamento de emergência *ad hoc* e outros invocando o Mecanismo de Proteção Civil da UE.

No final de outubro de 2015, surgiram três mecanismos de coordenação para lidar com as questões crescentes relacionadas à migração na Europa. A Resposta Política Integrada a Crises (IPCR) e o ARGUS (um sistema geral de alerta rápido que liga todos os sistemas especializados para emergências) ambos já existentes, foram utilizados de forma intensiva durante esta crise, juntamente com o Grupo de Contacto dos Balcãs Ocidentais. A Comissão Europeia liderou a criação do Grupo de Contacto dos Balcãs Ocidentais, facilitando reuniões semanais de coordenação com líderes dos países da região. Isto irá permitir uma comunicação direta entre as Direções-Gerais, os governos dos Estados-Membros e outros parceiros importantes. As Reuniões de Coordenação ARGUS, formalizadas em outubro de 2015, ganharam destaque em 2016, envolvendo representantes dos gabinetes do Presidente da Comissão e várias Direções-Gerais. Estas reuniões irão ser cruciais para a supervisão e resolução de problemas em regiões-chave, como Grécia, Turquia, Balcãs Ocidentais e Itália. O mecanismo de gestão de crises do Conselho, IPCR, originalmente concebido em 2013, tornou-se fundamental a partir de novembro de 2015. Utilizando relatórios operacionais, o IPCR facilitou a partilha de informações e discussões sobre a resposta à crise entre a Comissão, o Serviço Europeu de Ação Externa e os Estados-Membros. Além destes três mecanismos, é importante mencionar a Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016, que também teve um papel significativo na abordagem da crise migratória.

Os decisores políticos em Bruxelas, cientes dos desafios enfrentados em 2015, adotaram uma abordagem proativa em 2016, evidente pelo programa de realocização na Grécia e Itália como um catalisador para a cooperação entre os governos da linha da frente. A Comissão Europeia esperava demonstrar solidariedade entre os Estados-Membros, mas o programa acabou por ter um efeito limitado. Este programa de

recolocação envolve transferir requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional do país de entrada na UE para outro país da UE, onde o tratamento dos pedidos de asilo passa a ser da sua responsabilidade. Isso visa reduzir a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e acolhimento, especialmente em emergências. Enquanto a Rota do Mediterrâneo Oriental se tornou a principal rota migratória, o acordo com a Turquia foi crucial para conter a migração irregular. No entanto, a implementação da Declaração UE-Turquia enfrentou desafios significativos do lado grego, especialmente em termos legais e operacionais, resultando em dificuldades na devolução de requerentes de asilo à Turquia.

Durante a crise migratória de 2015, a UE priorizou a manutenção da ordem interna e a gestão da migração nas suas fronteiras externas em detrimento de políticas de asilo mais inclusivas. A discussão sobre a gestão de fronteiras da UE, principalmente dentro do Espaço Schengen, revela a importância desse acordo como um dos pilares fundamentais da UE. O Espaço Schengen, iniciado em 1985 por cinco membros da antiga Comunidade Económica Europeia (CEE), é vital para a integração europeia, permitindo a livre circulação de pessoas e bens entre os países participantes. A sua eliminação de fronteiras internas promove a mobilidade laboral e reduz a burocracia, enquanto reforça a segurança através de esforços coordenados para proteger as fronteiras externas. No entanto, a crise migratória de 2015 ameaçou o Espaço Schengen, levando vários Estados-Membros a securitizá-lo para manter a ordem interna. Essa securitização destacou a prioridade da segurança sobre as necessidades dos migrantes. A UE e seus Estados-Membros priorizaram a segurança e a ordem interna ao reforçar as fronteiras externas e adotar medidas temporárias de controlo fronteiriço. A restauração unilateral de controlos fronteiriços nacionais comprometeu a sobrevivência do Espaço Schengen, mas também acelerou a implementação de iniciativas pendentes, como a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. A cooperação entre a UE e a Turquia, evidenciada pela Declaração de 18 de março de 2016, representou um passo significativo para garantir a segurança das fronteiras orientais da UE. Este acordo refletiu a preocupação com a segurança interna da UE e o compromisso em controlar a imigração irregular. Embora a securitização do Espaço Schengen tenha sido uma resposta à crise migratória, também acelerou a

implementação de medidas de segurança e cooperação com países terceiros. No entanto, esta abordagem levantou questões éticas sobre os direitos humanos dos migrantes e destacou a necessidade de equilibrar segurança e direitos fundamentais.

Ao analisarmos esta crise segundo um quadro teórico da Escola Inglesa, é importante fundamentarmos e contextualizarmos a mesma. Com isto, em 1959, um grupo de acadêmicos formou o Comité Britânico para investigar a teoria internacional, que posteriormente se tornou a “Escola Inglesa”. A principal preocupação desta Escola é a conceptualização de uma sociedade internacional e como os Estados se comportam na mesma, reconhecendo que nesta, os estados reconhecem valores e interesses comuns, o que acaba por criar uma estrutura social.

Dentro da Escola Inglesa, existe uma divisão entre duas perspetivas da sociedade internacional. O pluralismo, que defende uma sociedade internacional com uma moralidade fraca, e o solidarismo, que defende uma moralidade densa, focada nos direitos humanos. Enquanto o pluralismo vê os Estados como agente primário e soberano, o solidarismo enfatiza a preservação da moralidade universal. Estas perspetivas são cruciais para abordar questões normativas como a intervenção humanitária e os direitos humanos no contexto da sociedade de estados.

O debate sobre intervenção humanitária na sociedade internacional, conforme abordado por Bellamy e Wheeler (2008), reflete as tensões entre uma abordagem pluralista e solidarista na Escola Inglesa das Relações Internacionais. Os defensores da intervenção humanitária argumentam que a soberania dos Estados está ligada à obrigação de proteger os cidadãos, apelando à renúncia da soberania em casos de negligência. Ainda, enfatizam uma humanidade compartilhada e a responsabilidade coletiva de proteger os direitos humanos. No entanto, os pluralistas destacam a necessidade de consenso sobre os preceitos morais para tal ação, temendo que as potências dominantes imponham padrões morais específicos. Além disso, questionam a eficácia da intervenção externa na promoção dos direitos humanos, defendendo que as mudanças sustentáveis devem surgir através de iniciativas internas. Por outro lado, os solidaristas argumentam que os Estados que violam gravemente os direitos

humanos perdem o direito à proteção da soberania. Wheeler (2000) destaca as críticas à intervenção humanitária, incluindo preocupações com a falta de consenso internacional, desconfiança em intervenções externas e desafios práticos, e a importância da linguagem na justificação das ações governamentais e argumenta que a comunidade internacional deve discutir honestamente as condições para o uso da força na defesa dos interesses civis. Apesar das tensões entre valores pluralistas e solidaristas, Wheeler sugere que o “solidarismo é um movimento “premature”, pois os líderes estatais relutam em assumir os riscos morais necessários para uma mudança em direção a uma ação mais benevolente em situações de crise humanitária” (Wheeler, 2000).

O discurso global sobre direitos humanos inclui a aplicação regional de direitos universais. R. J. Vincent, um dos defensores da sociedade internacional solidária argumenta que os direitos humanos devem ser interpretados tendo em consideração algum peso cultural. Vincent propõe uma abordagem que combina perspectivas universais e particulares, defendendo a validação intercultural dos direitos naturais e reconhecendo a preocupação global com a humanidade. Apesar das diferenças culturais, a procura pela dignidade humana básica é universal e exige uma base cultural forte e autêntica. No entanto, enquanto alguns direitos humanos podem ser sujeitos a algum particularismo cultural, os direitos fundamentais devem ser universais, refletindo uma relativa universalidade da natureza humana.

E para entendermos onde se situa o refugiado no contexto da sociedade internacional, é importante utilizar como base a obra de Emma Haddad, *The Refugee in International Society: Between Sovereigns* (2008). Nesta obra, destaca-se a definição sociológica de refugiado como “migrante internacional involuntário” e a importância das circunstâncias que levam à migração forçada, como a rutura entre o Estado e o indivíduo. Haddad explora como a percepção dos refugiados mudou ao longo do tempo, passando de indivíduos que necessitavam de ajuda humanitária para serem vistos como ameaças ou fardos, devido ao seu aumento. Ainda, discute como o termo “refugiado” é utilizado como um mecanismo de controlo através de procedimentos burocráticos, destacando como isso pode levar à perda de individualidade por parte

dos mesmos. Além disso, aborda as estratégias de naturalização, realocização e repatriamento como formas de reintegrar os refugiados no seu país de origem.

A relação entre refugiados e soberania dos Estados é explorada, destacando como os refugiados desafiam os conceitos tradicionais de nação, estado e identidade nacional. Haddad também examina a posição ambígua dos refugiados, que existem tanto dentro quanto fora do sistema estatal, e como isso afeta a compreensão da soberania e da identidade nacional. Por fim, enfatiza que a compreensão completa do conceito de refugiado pode ser encontrada num contexto de Estados soberanos pluralistas, onde diferentes comunidades políticas lutam para manter os conceitos de soberania. Os refugiados são vistos como pessoas forçadas a migrar das suas comunidades políticas de origem, desafiando a noção de que todas as pessoas são inerentemente parte de um determinado território.

O objetivo é entender se as políticas de refugiados adotadas pela União, durante a crise migratória (2015-2016), consagram em si motivos e abordagens mais pluralistas ou solidárias, isto é, se o foco das mesmas se concentra a responder a quaisquer considerações e preocupações dos seus Estados-Membros ou se dão primazia aos refugiados, quem sofre a crise em primeira mão. Para isto, é necessário possuímos conhecimento sobre o estado atual dos Direitos Humanos nas Relações Internacionais; entendermos o conflito que deu origem à crise; e analisarmos através da literatura existente e de relatórios oficiais e quais foram as diversas políticas implementadas pela UE.

1. Estatuto de refugiado e as Relações Internacionais

1.1 Quem pode ser definido como refugiado?

Nos dias de hoje, sob pressões de circunstâncias extremas, milhões de indivíduos fogem dos seus países de origem à procura de um futuro mais promissor. Estas pessoas procuram um porto seguro e embarcam numa viagem cheia de incertezas, com a esperança de encontrar uma vida melhor. Segundo dados de 2023, do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), existiam cerca de 110 milhões de pessoas que foram forçadas a migrar como resultado de perseguição, conflito, violência, violações dos direitos humanos ou eventos que disturbem a ordem pública (ACNUR, 2023). Ao discutirmos tópicos como o desta dissertação, importa debruçarmo-nos sobre as várias categorias existentes destas pessoas que são forçadas a migrar. Como tal, segundo a definição proporcionada pelo ACNUR, existem quatro categorias que as distinguem: “(1) Refugiados: uma pessoa que fugiu do seu país e a quem já lhe foi reconhecido o estatuto de refugiado e garantida proteção noutro estado acolhedor. (2) Requerentes de asilo: uma pessoa que, tal como um refugiado, fugiu do seu país, mas que ainda não lhe foi garantida proteção internacional nem lhe foi reconhecido o estatuto de refugiado. (3) Pessoas deslocadas internamente: pessoas que, pelos motivos descritos acima, foram forçadas a deslocar-se dentro do seu próprio estado. (4) E, por último, pessoas que se encontram em necessidade de proteção internacional e, portanto, sob o mandato do ACNUR”.

Ao contrário dos refugiados, a quem já lhes foi garantida proteção internacional, os requerentes de asilo navegam um processo complexo, enquanto esperam pelo veredito do seu pedido, e apesar dos vários desafios que encontram, estes, com uma enorme resiliência, procuram o seu direito fundamental de terem uma vida segura e digna. Para ambos, refugiados e os que requerem por asilo, os direitos humanos expressos nos vários mecanismos internacionais de proteção dos seus direitos são uma fonte de esperança e fornecem um quadro legal para a promoção da dignidade, igualdade e justiça para todos os indivíduos, independentemente das suas circunstâncias.

No entanto, a realização plena dos direitos humanos mantém-se uma luta ativa. Existem diversos movimentos sociais e entidades políticas, tanto a nível estatal como internacional que trabalham incansavelmente para defenderem estes princípios e trazerem à responsabilidade aqueles que os infringem. Para uns, o termo “direitos humanos” evoca um entendimento coletivo de direitos e liberdades fundamentais, que inspira iniciativa e progresso para um mundo em que a dignidade de cada indivíduo seja protegida na sua plenitude (Moon, 2012). Para outros, isto não é assim tão evidente. Governos como os de Xi, Orban ou Putin condenam a defesa dos direitos humanos enquanto uma imposição de uma agenda ocidental sobre as suas sociedades (Snyder, 2022). Para eles, essa defesa é vista como uma forma de interferência nos assuntos internos de seus Estados, que minam a soberania nacional e desafiam a sua autoridade política. Por exemplo, Xi Jinping rejeita a noção de que as normas ocidentais devem ser aplicadas globalmente e, em vez disso, defende que os direitos humanos devem ser vistos através de uma lente cultural e política exclusiva da China (Snyder, 2022).

Na mesma perspetiva, Vladimir Putin, na Rússia, e Viktor Orban, na Hungria, adotam uma abordagem mais nacionalista dos direitos humanos. Associam a defesa destes direitos a uma agenda estrangeira que procura minar os seus governos e promover princípios contrários aos seus costumes e cultura, apresentando-a como um perigo para a identidade nacional e a ordem política estabelecida. Ao capitalizarem o sentimento nacionalista e ao avançarem com a noção de que estão a defender os seus países de influências estrangeiras perigosas, estes governos iliberais tiram frequentemente partido da animosidade contra o que consideram ser uma intromissão estrangeira (Snyder, 2022). Ao fazê-lo, estes líderes procuram reforçar a sua base de apoio e solidificar a sua autoridade interna, enquanto projetam uma imagem de si próprios como os legítimos guardiões da independência e soberania dos seus países.

No entanto, esta retórica encobre frequentemente as verdadeiras violações dos direitos humanos que ocorrem nas suas próprias nações, como a censura, a repressão política e os maus-tratos às minorias étnicas, veja-se o exemplo da falta de liberdade jornalística na Rússia ou o tratamento dos Uigures na China (BBC, 2022). Ao desviarem a atenção destas questões e ao apresentarem a proteção dos direitos humanos como

uma ameaça externa, seja Xi, Orban, ou Putin, estes pretendem justificar o seu comportamento autocrático e impedir os esforços globais para promover a liberdade e a justiça.

Contudo, os direitos humanos continuam a ser um conceito importante no “arsenal da democracia” que, para Jack Snyder (2022), a sua eficácia reside em apelar aos direitos humanos através de interesses particulares dos Estados com o apoio de fortes coligações políticas capazes de proporcionarem resultados tangíveis. Segundo o autor, no seu artigo de julho de 2022 para a *Foreign Affairs*, “o poder lidera e os direitos seguem-se – uma fórmula para um progresso sustentável na procura da justiça e igualdade.”

Para esta dissertação diz-nos respeito abordar os direitos humanos de refugiados e requerentes de asilo em particular e após termos apresentado as várias categorias de pessoas que são forçadas a migrar, bem como de duas perspetivas distintas sobre a defesa dos direitos humanos. Ainda, estudaremos o quadro legal para a sua proteção, primeiramente a nível internacional e segundo, no quadro geográfico da UE.

Para compreendermos de forma extensiva as políticas de refugiados adotadas pela UE, é essencial primeiro verificar a evolução histórica do termo “asilo”, tendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) como pedra basilar deste exercício. A nível mundial, tanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), como a Convenção de Genebra (1951) e o seu Protocolo de (1967), revelam a preocupação em garantir uma resposta digna aos refugiados e requerentes de asilo ao terem expresso em si o Direito ao Asilo. No contexto da UE, o Tratado sobre o Funcionamento da UE (1957), o Tratado da UE (1992) e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (2000) consagram artigos relativos ao Direito ao Asilo e, portanto, demonstram também uma preocupação ativa da União em proteger aqueles que são obrigados a fugir do seu país de origem e procuram agora uma vida digna e segura.

1.2 Contexto jurídico internacional para a proteção dos refugiados

O esforço persistente para reconhecer o valor das pessoas face à discriminação, ao tratamento injusto, ao abuso, ao despotismo, à prisão, aos maus-tratos, à tortura e à aniquilação é fundamental para a história dos direitos humanos. Consequentemente, esta é uma história que abrange várias civilizações, períodos e geografias. É uma história em que a nomenclatura e a linguagem em torno dos direitos estão repletas de ambiguidades, significando várias coisas para diferentes indivíduos, consoante as circunstâncias. Por este motivo, tem havido historicamente desacordo relativamente a definições, interpretações, fontes, aplicabilidade e técnicas.

A história dos direitos humanos nunca foi exata ou consistente, o que pode ser explicado, de certa forma, pela miríade de complicações do tempo, da cultura, da região, do tema, da língua, do desacordo e do paradoxo (Forsythe, 2009). Não existe um caminho claro para o crescimento ou o progresso. Em vez disso, deparamo-nos com avanços e recuos, voltas e reviravoltas, sucessos e fracassos, apoio e rejeição. Os direitos humanos foram sempre moldados pelo que era viável num determinado contexto histórico, pelo que há sempre elementos de continuidade e de mudança.

Apesar do facto da Declaração Universal dos Direitos Humanos ter sido o primeiro tratado internacional a incluir tantas disposições importantes em matéria de direitos humanos, não houve tempo suficiente durante a Conferência de São Francisco (1945) para explorar de forma significativa o seu significado. Antes de promover e encorajar os direitos humanos, tal como mandatado pela Declaração, a sociedade internacional tinha de verificar se era possível chegar a um consenso alargado relativamente à identificação e especificação desses direitos, à determinação de quem deveria ter direito a eles e à proposta para a sua aplicação (Forsythe, 2009). Foi presidida por Eleanor Roosevelt e incluiu personalidades eminentes de todo o mundo, incluindo Peng-chun Chang da China, René Cassin de França, Charles Malek do Líbano e Hansa Mehta da Índia (Glendon, 2002). Estas pessoas representavam uma gama diversificada de sistemas políticos, tradições religiosas e filosóficas e valores culturais. Durante quase três anos, estes homens e duas mulheres trabalharam em temas complexos e polémicos relacionados com os aspetos políticos, filosóficos e práticos dos direitos humanos. Houve desacordos significativos, por exemplo, sobre a origem dos

direitos: se derivavam do poder do Estado, do direito natural ou de um deus (Forsythe, 2009).

David Forsythe, na sua obra, *Encyclopedia of Human Rights* (2009), afirma que tem havido debates acesos sobre a importância relativa de vários direitos humanos, nomeadamente se os direitos individuais são mais importantes do que os direitos coletivos; se podem existir normas universais num mundo multicultural ou se todos os direitos devem ser indivisíveis e interdependentes. Os direitos políticos e civis são considerados mais importantes do que os direitos económicos e sociais. As reivindicações concorrentes da soberania nacional e dos direitos humanos internacionais, bem como a questão de saber quem deve ter direito a esses direitos, foram objeto de um aceso debate político que se centrou na questão de saber se as Nações Unidas teriam autoridade para resolver as violações dos direitos nos seus Estados membros.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, um documento histórico adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1948, é o produto dos debates e dos esforços deste comité presidido por Eleanor Roosevelt. O Preâmbulo da mesma reconhece que a liberdade, a justiça e a paz no mundo se baseiam na "dignidade inerente e nos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana". "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos", afirmava e afirma o primeiro artigo. Esta frase afirmava que os direitos humanos são iguais para todas as pessoas, não apenas para os membros de um determinado grupo social, não se limitando a alguns locais ou atores, mas inerentes às pessoas simplesmente pelo facto de serem humanas. Também afirma que os direitos humanos são naturais (não concedidos por governos criados pelo homem), universais e iguais para todas as pessoas (Forsythe, 2009). Os direitos humanos abrangem a ausência de discriminação com base na etnia, sexo, classe, convicções políticas ou religiosas, ou estatuto governamental; o direito à vida, à liberdade e à segurança; a isenção da escravatura e da tortura; o direito a igual proteção jurídica; o direito de votar e de ocupar cargos públicos; o direito de propriedade; a liberdade de religião e de pensamento; o direito à segurança social e à justiça económica; o direito à saúde e à educação, entre outros.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirmava claramente que estes direitos foram criados "como um padrão comum de realização para todos os povos e todas as nações" e começava quase todos os artigos com a mesma palavra: "Todos", para abordar o tema crucial de quem deveria ter direito a estes direitos (Forsythe, 2009). Apesar de não ser juridicamente vinculativa e de não ter um mecanismo de aplicação, a Declaração tornou-se o documento mais traduzido da história e adquiriu de imediato um significado moral, político e jurídico crescente. De facto, estabeleceu os parâmetros e as normas para o discurso e as ações da subsequente revolução dos direitos humanos.

A conceção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi profundamente moldada pelo mundo pós-segunda guerra mundial e as atrocidades cometidas durante o conflito. O enorme sofrimento de milhões de pessoas que fugiram à perseguição, fez com que se desenhasse um quadro legal robusto com o objetivo de proteger os mais vulneráveis (Glendon, 2002).

A ratificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em dezembro de 1948, marcou um ponto de viragem significativo na política mundial. Esta, expressava sem rodeios que todas as pessoas, em qualquer lugar, tinham vários direitos e liberdades, colocando em causa a ideia de que o tratamento dado por um Estado ao seu povo era imune a críticas. A sua receção, entretanto, não foi unânime. Enquanto alguns Estados consideraram um importante ponto de viragem na história da liberdade, outros foram mais pessimistas, considerando-a um "lugar-comum vazio na ausência de tribunais, polícia e exército" (Glendon, 2002).

Eleanor Roosevelt, uma das principais autoras da redação da Declaração, considerou que esta tinha dois objetivos: em primeiro lugar, estabelecia direitos inalienáveis; em segundo lugar, informava as pessoas sobre os tipos de salvaguardas essenciais para a segurança e o respeito pessoais. Roosevelt, considerou-a um instrumento de educação global, vital para a construção de uma compreensão abrangente e de um sentimento de dignidade humana.

A Declaração parecia estar muito à frente do seu tempo (Glendon, 2002). No entanto, a sua promessa de transformação permaneceu em grande parte por cumprir,

mesmo passados cinquenta anos, mesmo passados tantos anos. A velha ideia de soberania nacional foi desafiada por novas questões trazidas pela globalização e conflitos regionais, e o ambiente em torno dos direitos humanos tornou-se mais complexo devido a fatores económicos transfronteiriços e a movimentos de autodeterminação regional que distorceram as fronteiras da autoridade.

Glendon apresenta-nos na sua obra que todos os autores da Declaração concordaram que a cultura desempenha um papel crucial para garantir a realização dos direitos humanos. Estes compreenderam que as atitudes e as mentalidades dos grupos sociais e dos indivíduos eram fatores fundamentais para determinar o respeito efetivo pelos direitos humanos. Este novo quadro legal internacional foi importante, mas também sublinhou a importância do desenvolvimento cultural para a manutenção dos direitos humanos. De acordo com esta perspetiva, Eleanor Roosevelt sublinhou que o estabelecimento de direitos humanos universais começava nos lugares mais pequenos: *“Where do human rights begin? In small places, close to home, so close and so small that they cannot be seen on any maps of the world.”* (Roosevelt, 1958)

Essencialmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos era mais do que um texto; era um apelo para melhorar a sociedade de dentro para fora, com base numa profunda consideração pela dignidade humana e pela compreensão intercultural. Num mundo em constante mudança, o seu legado continua a influenciar a luta contínua pelos direitos humanos (Glendon, 2002).

Esta exploração entre a cultura e o peso que tem nos direitos humanos fornece uma perspetiva relativista e não universal sobre os mesmos. Tal como Jack Donnelly aborda no seu artigo de 1984, *“Cultural Relativism and Universal Human Rights”* para a *Human Rights Quarterly*, o relativismo cultural deve ser entendido de forma mais matizada, reconhecendo tanto a primazia dos direitos humanos como a influência da cultura nas orientações e exceções interpretativas. Segundo o autor, o relativismo cultural não deve ser utilizado como escape para governos autoritários, embora as variações culturais possam legitimar desvios das normas universais dos direitos humanos. Para evitar tais abusos, Donnelly sugere que existam outros sistemas que mantenham a dignidade humana fundamental, bem como uma base cultural forte e

genuína. Isto significa exigir explicações culturais sólidas para os desvios em relação às normas gerais dos direitos humanos, para além de garantias de direitos fundamentais como a imunidade contra tratamentos cruéis, o envolvimento da comunidade e o acesso aos recursos necessários (Donnelly, 1984).

Não obstante a diversidade das civilizações em todo o mundo, para Donnelly, muitos direitos morais são fundamentalmente universais, evidenciando uma natureza humana intrínseca que ultrapassa qualquer divisão cultural. Este reconhecimento implica que, apesar do facto de as culturas serem diferentes, existe um entendimento comum dos direitos humanos fundamentais que derivam desta natureza humana partilhada. Por conseguinte, é necessário começar por assumir a universalidade dos direitos humanos fundamentais, mesmo reconhecendo as diferenças culturais. Esta premissa enfatiza o valor intrínseco de cada pessoa, independentemente da sua origem cultural.

No que diz respeito ao nosso objeto, importa debruçarmo-nos sobre um direito humano específico, nomeadamente, o Direito ao Asilo e a sua manifestação nos vários instrumentos de direitos humanos internacionais

O Artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos diz o seguinte:

“(1) Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

(2) Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.”

O Artigo 14.º da Declaração serve como um princípio orientador, que demonstra o compromisso internacional em defender e respeitar os direitos daqueles que procuram asilo. Este artigo apresenta-se como uma justificação tanto legal como moral para salvaguardar os direitos daqueles que passam por migrações forçadas, afirmando assim a dignidade e liberdade de indivíduos que procuram asilo.

No ano de 1951, o estabelecimento da Convenção de Genebra foi crucial pois, incorporando os princípios delineados no Artigo 14.º da Declaração Universal dos

Direitos Humanos, providenciou uma compreensão mais detalhada sobre aqueles que podiam ser considerados refugiados. A definição proposta na Convenção de 1951 teve o propósito de definir os critérios sob os quais um indivíduo se poderia qualificar para pedir asilo (dentro de um estado ratificante da Convenção).

O acordo das Nações Unidas, conhecido como a Convenção de Genebra, ratificado a 28 de julho de 1951, oferece uma definição normativa do conceito de refugiado. Foi pensada para responder à crise de refugiados europeia, que persistia desde a primeira guerra mundial e que ganhou proporções maiores após 1945. Esta Convenção estabelece os critérios para a identificação do estatuto de refugiado e enuncia os respetivos direitos e proteções. Ainda, identifica as obrigações dos Estados no que diz respeito às provisões de asilo e à proteção dos direitos dos refugiados, deste modo providenciando um quadro legal. Através do reforço de princípios de antidiscriminação; da expansão dos direitos e benefícios dos refugiados; da abordagem a tópicos como a reunificação familiar e a documentação necessária; e através do encorajamento de uma postura mais ativa pelos Estados, a Convenção de Genebra acabou por reforçar a proteção dos refugiados e promover uma maior colaboração internacional (ACNUR, 2003).

De acordo com o Artigo 1.º da Convenção, um refugiado é um indivíduo que:

“(2) Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.”

A Convenção de 1951 foi subsequentemente complementada pelo seu Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Este Protocolo assegurou que as proteções definidas pela Convenção fossem extendidas a refugiados, independentemente de quando ou onde estes procurassem asilo, eliminando assim quaisquer limitações temporais ou geográficas. Estas emendas aumentaram de forma

significativa as proteções consagradas na Convenção de 1951, estabelecendo um quadro mais abrangente e universal para a proteção dos refugiados a nível global. Amplamente ratificado, o Protocolo tornou-se a pedra basilar do direito internacional dos refugiados, com 146 Estados ratificantes à data de setembro de 2021, revelando a sua aceitação e legitimidade.

Apesar da Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967 terem tido um grande êxito no aumento da proteção dos refugiados, estes instrumentos não são imunes a críticas. Uma das principais diz respeito à disparidade entre Estados na interpretação dos mesmos. Interpretações e práticas diversas no que toca à sua implementação acaba por resultar em discrepâncias nos direitos e benefícios dos refugiados consoante a jurisdição em que estes se encontram (Betts e Collier, 2017). Isto deve-se ao facto de, naturalmente, entre todos os Estados ratificantes, existirem diversos sistemas legais, contextos culturais e históricos, e prioridades de governação distintas. Um exemplo claro é que enquanto a Convenção de Genebra e o seu Protocolo procuram acabar com diferentes interpretações e harmonizar o quadro legal para a proteção dos refugiados, alguns Estados possuem as suas próprias abordagens no que toca às restrições a nível temporal e geográfico, fazendo com que existam diferentes interpretações sobre se determinados grupos de refugiados possuem os critérios definidos na Convenção (Betts e Collier, 2017).

Segundo Betts e Collier na sua obra *“Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World”* (2017), a Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967 apresentam-se como uma “personificação” contemporânea de uma tradição milenar em oferecer santuário aqueles em situações de perigo. Ambos os instrumentos acabam por refletir o valor humano fundamental sobre o qual existe consenso global aparente e são os primeiros e únicos instrumentos a esta dimensão, que regulam especificamente o tratamento daqueles que são forçados a migrar dos seus países de origem devido a ruturas de naturezas diversas (Betts e Collier, 2017).

1.3 Quadro legal para a proteção dos refugiados na União Europeia

O quadro legal para a proteção dos refugiados na UE encontra-se consagrado no Tratado sobre o Funcionamento da UE (1957), o Tratado da UE (1992) e na Carta dos Direitos Fundamentais da EU (2000). No primeiro o conceito de asilo encontra-se expresso em dois artigos fundamentais, nomeadamente o 67.º e o 78º. Estes dizem o seguinte:

“Artigo 67.º

(2) A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.”

“Artigo 78.º

(1) A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.

(2) Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:

- a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;*
- b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional;*
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas;*

d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;

e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária;

f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária;

g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.”

Estes dois artigos demonstram o compromisso da UE em criar políticas comuns de asilo, que promovam solidariedade e harmonia entre os Estados-Membros, com o objetivo primário de garantir e defender os valores da União no que concerne à importância que atribuem aos direitos humanos e a uma resposta coordenada na gestão dos pedidos de asilo.

No Tratado da UE o conceito de asilo aparece expresso no Artigo 3.º:

“(2) A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.”

Na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, o conceito expressa-se no Artigo 18.º e 19.º:

“Artigo 18.º Direito de asilo.

É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da UE e do Tratado sobre o Funcionamento da UE (a seguir designados "Tratados").”

“Artigo 19.º Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição.

(1) São proibidas as expulsões coletivas.

(2) Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.”

Estes dois artigos demonstram o compromisso da UE em defender os valores avançados na Convenção de Genebra e o seu Protocolo, que definem o estatuto de refugiado e identificam as obrigações e direitos inerentes aos refugiados e aos Estados. Através da incorporação destes instrumentos internacionais no seu quadro legal, a UE procura assim harmonizar e padronizar a abordagem para a proteção dos refugiados entre todos os seus Estados-Membros. Não deixando de encontrar desafios no que diz respeito a assuntos de migração e asilo, a UE, ao consagrar estes dois artigos na sua Carta dos Direitos Fundamentais procura defender os valores da dignidade humana e respeito pelos direitos humanos.

O quadro legal para a proteção dos refugiados na UE está firmemente estabelecido nos tratados que regem o seu funcionamento e na sua Carta dos Direitos Fundamentais. Nestes instrumentos, encontramos artigos específicos que delineiam o compromisso da União em assegurar e respeitar os direitos daqueles que procuram uma vida melhor e em encontrar o mais harmonioso mecanismo de gestão de pedidos de asilo entre todos os Estados-Membros. Encontramos também a criação de políticas comuns de asilo, imigração e controlo de fronteiras, com o mesmo objetivo de dividir as responsabilidades de forma equitativa e equilibrada entre os vários membros da União.

É ainda reiterado a importância de garantir um espaço de liberdade, segurança e justiça, onde a proteção dos direitos humanos, incluindo o direito de pedir asilo, é fundamental. Para além do mais, o princípio da não-devolução e a proibição de expulsões coletivas encontram-se expressos, manifestando assim o compromisso da União em não enviar nenhum ser humano para um país onde este corra graves riscos de segurança e liberdade.

2. A crise migratória e as políticas de refugiados da União Europeia

2.1 A crise migratória

A crise migratória que a Europa enfrentou a partir de 2013 – frequentemente rotulada, de forma incorreta, enquanto “crise de refugiados” – por ser uma crise mais complexa que juntou migrantes de várias naturezas – ganhou tração global por vários motivos, três deles sendo a sua dimensão (na quantidade de migrantes que chegavam a solo europeu num curto prazo); por a determinada altura, a “fronteira” europeia ter sido considerada a mais mortífera do mundo (Jones, 2017); e, pela maioria dos migrantes serem provenientes de países que ou se encontravam em conflito ou que já estavam devastados pela guerra. Estima-se que cerca de 90% dos migrantes que chegaram à Grécia, apenas em 2015, eram pessoas provenientes da Síria, do Iraque e Afeganistão (Collet e Le Coz, 2018).

Apesar de, já em 2013, se ter registado um aumento significativo no número de migrantes que chegavam à Europa, foi só em 2015 que a crise ganhou uma atenção política significativa dentro da UE. Dados do Eurostat revelam que cerca de 1,2 milhões de requerentes de asilo viajaram da Grécia e Itália para a Hungria, Áustria, Alemanha, França, Suécia, Dinamarca e Noruega durante este período (Karolewski e Benedikter, 2018).

Em 2015, quando se considera o número de pedidos de asilo por 100.000 habitantes, os países da UE mais impactados foram a Hungria, que registou 1799 pedidos, seguida da Suécia com 1667 e da Áustria com 1027. A Alemanha registou 587 pedidos por 100.000 habitantes no mesmo ano, ultrapassando a média da UE de 260 pedidos de asilo, mas fica abaixo da Noruega (602) e da Finlândia (591). A Grécia (122) e a Itália (138) funcionaram distintamente como países de trânsito, enquanto a Polónia (32), Espanha (32), Irlanda (71) e Portugal (8) estavam situados fora das principais rotas de migração (BBC, 2016), (Karolewski e Benedikter, 2018). O pico da crise será atingido entre setembro e outubro de 2015, com 211.663 novos migrantes em solo europeu, apenas através da rota do Mediterrâneo Oriental (Collet e Le Coz, 2018).

É no ano de 2015 que a crise se torna numa das principais preocupações da UE, evidente pela reunião extraordinária do Conselho Europeu a 23 de abril após o naufrágio ao largo da costa de Lampedusa a 19 de abril; e, um mês mais tarde, a 13 de maio, com o lançamento da Agenda Europeia de Migração – documento fundacional para a execução desta dissertação. Contudo, importa contextualizarmos a crise no que diz respeito à sua origem; a sua evolução ao longo dos anos; apresentar dados quantitativos (número de migrantes que chegavam à Europa e número de mortes), bem como as principais rotas, de forma a termos uma visão detalhada da situação. Começemos com a Primavera Árabe.

A Primavera Árabe pode ser definida como uma onda de protestos populares pró-democracia em alguns países árabes do Médio Oriente e Norte de África. Estes protestos tiveram início na Tunísia a 17 de dezembro de 2010 e acabaram por se propagar para o Egito, Barém, Líbia, Síria e para o Iémen. Na Tunísia, o incidente de 17 de dezembro de 2010 (quando um jovem se imolou enquanto forma de protesto contra o assédio policial e os custos de vida) (Al Jazeera, 2020) acabará por despoletar manifestações em larga escala contra os aumentos do custo de vida e contra o governo autoritário do Presidente Zine El Abidine Ben Ali. Este, que governava há vinte e três anos, acabará por fugir para a Arábia Saudita e a Tunísia tornar-se-á no primeiro país árabe a expulsar o seu líder através de protestos populares. A 25 de janeiro de 2011, milhares de egípcios marcharam nas cidades do Cairo, Alexandria e outras, exigindo o fim do governo de três décadas do Presidente Mubarak. Cerca de duas semanas depois, com milhões de pessoas a protestar nas ruas, o Presidente Mubarak fugiu e entregou o controlo do país a militares.

A 15 de fevereiro, no Barém, também as pessoas saíram às ruas exigindo várias reformas, sendo a mais notável, uma monarquia constitucional. No entanto, três dias depois, estes manifestantes foram confrontados com a força policial que culminou na morte de três civis, e alguns feridos. No mesmo dia, na Líbia, começaram os protestos contra o governo de Muammar Gaddafi. A força policial foi utilizada para parar os protestos em Bengasi e o líder prometeu “caçar” todos os que se opunham a ele. A revolta acabou por se alastrar e transformar-se numa guerra civil com a intervenção

direta das forças aéreas francesas, britânicas e americanas contra o regime. A 20 de outubro, Gaddafi acaba por ser capturado e morto.

A 6 de março, será a vez da Síria entrar em ebulição, com uma série de protestos, inicialmente, pacíficos para que existissem reformas democráticas no país. No entanto, a resposta de Bashar al-Assad foi tudo menos pacífica e a revolta popular rapidamente se transformou numa guerra civil. Esta guerra contribuirá em larga medida para o aumento de migrantes que chegavam à Europa e para o crescimento do Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS), que terá também um papel importante na forma como certos estados europeus percecionaram a crise migratória, no que concerne a aspetos de segurança. Em 2012, a 27 de fevereiro, Ali Abudllah Saleh, que governava o Iémen há trinta e três anos, saiu do poder após um ano de protestos populares. Sendo considerado o país árabe mais pobre do mundo, também o Iémen acabará por sofrer consequências devastadoras para a sua ordem interna após os protestos (Al Jazeera, 2020).

Estes conflitos e instabilidade no Norte de África e no Médio Oriente acabarão por impulsionar um enorme número de migrantes para a Europa que procuravam uma vida mais segura e um futuro mais promissor. Sem precedentes na sua dimensão, esta vaga migratória fez com que fosse imperativo para a UE responder de forma efetiva na gestão da crise, reconhecendo que se cada Estado agisse de forma unilateral, seria incapaz de responder a uma crise desta magnitude. Estados na linha da frente como a Itália e a Grécia, ou Estados de trânsito com a Hungria e a Croácia, ou estados como a Alemanha ou a Suécia, suportavam desafios e responsabilidades distintas.

De acordo com um relatório de 21 de dezembro de 2015, do *International Centre for Migration Policy Development*, o ano de 2015 foi um período sem antecedentes no que diz respeito ao fluxo migratório e à crise dentro da UE. A ausência de soluções tangíveis para os muitos sírios e outros migrantes fez com que estes tomassem iniciativa própria na procura de uma vida segura.

A UE tornou-se um destino atrativo para os muitos migrantes que procuravam proteção, fazendo com que alguns Estados sofressem uma enorme pressão no que diz

respeito às suas capacidades para processar, acolher e cuidar daqueles que requeriam asilo. Estes migrantes, chegavam a solo europeu através de duas rotas predominantes.

Ente abril e maio do mesmo ano, a Comissão Europeia liderou as discussões e as respostas políticas relativas ao Mediterrâneo, procurando combater os traficantes de seres humanos e salvar vidas no mar. Subsequentemente, a atenção da Comissão virou-se para os Balcãs Ocidentais durante o verão, uma vez que a principal rota se moveu para Este, da Turquia para a Grécia, através dos Balcãs para a Europa Central, desviando-se da viagem pelo Mediterrâneo, da Líbia para Itália. Até junho, o número de migrantes e refugiados era praticamente igual na Rota do Mediterrâneo Central e na Rota do Mediterrâneo Oriental. Contudo, uma mudança significativa ocorreu em julho, quando a maioria dos migrantes se apercebeu que a Rota do Mediterrâneo Oriental era muito mais segura devido à viagem marítima mais curta e preços mais baratos para os traficantes (ICMPD, 2015).

Esta rota que atravessava os Balcãs Ocidentais era predominantemente utilizada por requerentes de asilo de duas nacionalidades: Sírios e Afegãos. Indivíduos provenientes destes dois países contribuíam para mais de 70% dos fluxos migratórios mensais durante o ano de 2015. Um número mais pequeno de requerentes de asilo, mas em crescimento, eram pessoas provenientes do Iraque. Importa notar que a proporção de Sírios que optavam por esta rota decresceu para 45% em novembro. Em contraste, as chegadas à Itália através do mar, demonstrou-se como uma composição mais diversa em termos de nacionalidade, atraindo migrantes da Eritreia, Nigéria e Somália. (ICMPD, 2015).

Moravcsik e Schimmelfennig (2018) apresentam quatro categorias distintas de Estados europeus durante a crise migratória, mas reforçam a ideia de que lidar com a crise de migração apresentou dois desafios políticos comuns para estes governos: o primeiro era como seria feita a distribuição e a determinação do estatuto de asilo dos migrantes que chegavam à Europa, e o segundo era como limitar o número de migrantes que chegavam em primeiro lugar. Segundo os autores, as políticas de migração e asilo da UE falharam, pois, a União foi incapaz de estabelecer um mecanismo centralizado para a partilha proporcional dos migrantes. Isto fez com que

alguns governos impusessem, novamente, controlos fronteiriços e desta forma acabando por comprometer o Espaço Schengen. Os migrantes continuavam a chegar a solo europeu às centenas de milhares e os custos em termos humanitários, medidos pelas mortes no Mar Mediterrâneo, mantinham-se muito altos.

Estes fluxos altíssimos eram politicamente insustentáveis e como resultado, o objetivo primário dos governos europeus era a limitação do número total de migrantes no seu território. O segundo objetivo era conseguir gerir aqueles que conseguiam entrar. Como tal, durante a crise migratória, os autores apresentam quatro categorias de Estados: Estados na linha da frente; de destino; de trânsito; ou observadores.

Os Estados na linha da frente facilitam a cooperação europeia para permitir que os requerentes de asilo se desloquem para onde quiserem; para distribuir os migrantes de forma proporcional; ou para que todos os Estados-Membros partilhem os custos do controlo das fronteiras externas. Os Estados de destino preferem que os Estados na linha da frente mantenham a responsabilidade de controlar as suas fronteiras e que acolham os migrantes que chegam ao seu território, mas encontram-se disponíveis para suportar alguns custos caso estas soluções sejam mais eficientes. Os Estados de trânsito têm poucas razões para suportar os custos da distribuição centralizada dos refugiados, uma vez que esperam, eventualmente, que os refugiados saiam dos seus países, e, portanto, segundo os autores, acabam por preferir a solução de fechar as fronteiras. E, por último, para os Estados observadores, seja o estabelecimento de um controlo fronteiriço comum ou uma distribuição proporcional de refugiados entre os Estados, representa um custo sem benefício. Primeiramente porque não procuram ter mais custos financeiros e segundo porque não procuram ter mais migrantes nas suas jurisdições. No entanto, não se opõem a políticas de coordenação entre vários Estados para ajudar a resolver estes problemas (Moravcsik e Schimmelfennig, 2018).

Com estas quatro categorias diferentes, a questão central surge na forma em como a UE e os seus Estados-Membros respondem e se confrontam com um problema multifacetado.

2.2 As repostas da União Europeia

Esta crise migratória rapidamente se tornou numa crise política que acabaria por afetar todo o Bloco, ainda que através de formas distintas, agravando assim a turbulência institucional e a crise humanitária. Dados de 2016, da Frontex, revelam que até à data tinham sido registados quase 2 milhões de casos de travessias não autorizadas ao longo da fronteira externa da União (Frontex, 2016). A abordagem da UE para lidar com uma crise destas dimensões irá revelar uma disparidade evidente nas políticas adotadas no que diz respeito à gestão de pedidos de asilo e as políticas adotadas para a segurança das fronteiras, o que acabará por impactar a integração e estabilidade da União (Schilde e Goodman, 2020). A crise migratória terá impacto também nas dinâmicas internas dos Estados-Membros com a emergência de vários partidos nacionalistas anti-imigração desde a Suécia até à Itália e colocando em causa a liderança de líderes proeminentes como foi o caso de Angela Merkel, o que acabará por mudar efetivamente a postura da Alemanha de "*Willkommenskultur*" (Cultura de boas-vindas) para "*Wir schaffen das*" (Nós conseguimos).

Schilde e Goodman, no seu capítulo "The EU's Response to the Migration Crisis: Institutional Turbulence and Policy Disjuncture", para a obra, *The Palgrave Handbook of EU Crises* (2020), evidenciam a abordagem distinta na política de migração da UE ao analisar a disparidade entre as políticas de asilo e as de segurança de fronteiras. Enquanto a UE procura avançar rapidamente na cooperação para fortalecer as fronteiras externas, as suas políticas de asilo permanecem estagnadas e descoordenadas. Esta falta de coesão durante a crise contribuiu para a turbulência interna da UE, com implicações sérias para a democracia dos seus Estados-Membros e a crise humanitária dos migrantes (Schilde e Goodman, 2020).

Em 2013, o naufrágio de 366 migrantes ao largo da costa de Lampedusa irá impulsionar a criação da *Task Force Mediterranean*, uma iniciativa do governo italiano com o apoio da Comissão. Com esta *Task Force*, a Operação *Mare Nostrum* será lançada a 18 de outubro de 2013, uma iniciativa militar e humanitária destinada a responder à crise humanitária no Estreito da Sicília, decorrente do aumento significativo nos fluxos migratórios. A Operação *Mare Nostrum* representou um reforço

das forças da Marinha Italiana, encarregues de monitorizar os fluxos migratórios. O principal objetivo da Operação *Mare Nostrum* era duplo: salvar vidas humanas no mar e levar à justiça os traficantes de seres humanos. Durante o próximo ano, a Operação irá salvar mais de 100.000 pessoas (Collet e Le Coz, 2018). Concluída a 31 de outubro de 2014, a Operação *Mare Nostrum* irá dar origem a uma nova iniciativa chamada Operação *Triton*.

A Operação *Triton* será iniciada pela Frontex, a Agência da UE para o controlo de fronteiras, onde o objetivo era ajudar a Itália na gestão do fluxo de migrantes que chegavam às suas fronteiras marítimas. A Frontex desempenhava um papel central na coordenação e auxiliava na deteção de embarcações em situação de risco. Assim que os agentes da Frontex localizavam os migrantes e prestavam a assistência necessária, estes eram posteriormente encaminhados para um porto italiano, e entregues às autoridades nacionais. Esta Operação encontrar-se-á em vigor até fevereiro de 2018. Apesar do número de migrantes que chegavam à Europa por via do Mediterrâneo ter começado a crescer desde 2013, esta crise era apenas considerada um problema localizado e como observámos pelas duas operações acima descritas, estes esforços serão bilaterais entre a UE e a Itália e não algo que merecerá a preocupação de todo o bloco. No entanto isso, mudará em 2015.

No início de 2015, o número de travessias pelo Mediterrâneo Central aumentou, o que exigiu uma reação imediata à situação em desenvolvimento. A 23 de abril de 2015, a DG HOME (Direção-Geral da UE encarregue da migração e assuntos internos desenvolveu uma estratégia de dez pontos para responder à crise. A estratégia, que apelava a esforços coordenados na gestão dos fluxos migratórios marcou um ponto de viragem crucial na abordagem das questões crescentes. Isto foi notável porque sinalizou uma mudança de foco nas operações de combate ao tráfico de seres humanos, evidenciado pelo início de uma operação militar no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa que acabaria por se tornar a Força Naval da UE, ou EUNAVFOR (Collet e Le Coz, 2018).

2.2.1 A Agenda Europeia da Migração e os mecanismos de Coordenação da Comissão Europeia

Este plano de 10 pontos avançado pela DG HOME, irá resultar na Agenda Europeia da Migração, um documento lançado a 13 de maio de 2015. Temas como a disponibilização de mais recursos para operações marítimas e a realocação de emergências; o sistema de “hotspots” (centros de registo) — uma proposta para enviar agências da UE para trabalhar no terreno com os Estados-Membros da linha da frente — foram um acréscimo inovador à Agenda. Estes centros de registo destinavam-se a ser utilizados para a identificação, registo e recolha de impressões digitais de migrantes recém-chegados.

Um papel importante foi desempenhado pelo Sistema Europeu Comum de Asilo, que determinou a responsabilidade de cada Estado pelos pedidos de asilo. Ainda, facilitou a reorganização das operações de recolocação, o que ajudou a gerir a questão da migração de uma forma mais eficiente e coordenada (Collet e Le Coz, 2018). A incorporação da realocação de emergência, o reforço das operações marítimas e a implementação dos centros de registo servem como três exemplos das várias abordagens adotadas para gerir as complexidades da crise migratória durante este período mais difícil.

Em 2015, a criação dos centros de registo tornou-se num mecanismo que demonstrou as vantagens e desvantagens da ação direta da UE num Estado-Membro. O processo de estabelecimento destes *hotspots* revelou-se difícil, pois, por exemplo, a capacidade da Grécia para expandir as suas infraestruturas era financeiramente limitada e foram necessários muitos recursos para coordenar os esforços de várias organizações e Agências da União, seja na Grécia como na Itália.

Para mitigar estas dificuldades, foram criadas várias *Taskforces* Regionais da UE (EURTFs). Localizadas na Catânia, Itália, e Pireu, Grécia, estas *Taskforces* Regionais contribuíram para resolver estes problemas e melhorar a cooperação entre as autoridades nacionais e as instituições europeias. Como exemplo de boa prática, a presença da DG HOME na Catânia foi vital para promover uma troca de informação mais eficiente entre a UE e as autoridades italianas. No entanto, apesar destas

iniciativas, os governos centrais de Atenas e Roma hesitaram em ceder um maior controlo do processo de implementação dos centros de registo e as *Taskforces* tinham pouco poder para tomar decisões (Collet e Le Coz, 2018). Apesar destes obstáculos, os centros de registo produziram resultados notáveis. Houve um aumento significativo na percentagem de migrantes com impressões digitais registadas na Grécia e Itália. Além do mais, os esforços de cooperação entre as autoridades nacionais, a DG HOME e outras organizações resultaram na criação de um hábito cooperativo que promoveu uma abordagem mais unificada para lidar com questões relacionadas com a crise.

No princípio, os decisores políticos acreditaram que a travessia em si, e não o volume de migrantes, representava o maior perigo. No entanto, quando a rota migratória mudou de Líbia-Itália para a Turquia-Ilhas Gregas, esta foi considerada menos perigosa, razão pela qual os círculos políticos em Bruxelas prestaram menos atenção à utilização crescente da rota por parte dos migrantes (Collet e Le Coz, 2018). Será só no final de agosto, início de setembro, que os decisores políticos em Bruxelas começaram a perceber o quão grave a situação se estava a tornar. A esta altura, já milhares de requerentes de asilo chegavam às ilhas gregas todos os dias.

A crise do verão foi enfrentada com uma abordagem fragmentada e aleatória (Collet e Le Coz, 2018). Enquanto alguns governos dependiam de financiamento de emergência *ad hoc*, outros invocaram o Mecanismo de Proteção Civil da UE. Este mecanismo visava promover a cooperação em proteção civil entre os Estados-Membros da UE e outros nove Estados participantes, melhorando a prevenção, preparação e resposta a desastres.

Com isto, três mecanismos de coordenação surgiram no final de outubro de 2015. Estes mecanismos provaram ser revolucionários na abordagem das crescentes questões relacionadas com a migração ao reunir regularmente líderes políticos e operacionais para identificar problemas e desenvolver soluções concretas para responder à crise. Os três mecanismos de coordenação da Comissão Europeia a que nos referimos são a Resposta Política Integrada a Crises (IPCR), o ARGUS, mecanismos já existentes, mas que foram utilizados como durante esta crise, e o Grupo de Contacto dos Balcãs Ocidentais.

A Comissão Europeia foi pioneira na iniciativa da criação do Grupo de Contacto dos Balcãs Ocidentais, que consistia em reuniões semanais de coordenação com os líderes dos países dessa região. A comunicação direta entre as Direções-Gerais, os governos dos Estados-Membros, os países terceiros afetados e parceiros importantes como a OIM e o ACNUR foi facilitada por este Grupo de Contacto.

Em outubro de 2015, a Comissão formalizou as Reuniões de Coordenação ARGUS, que ganharam força no primeiro semestre de 2016. Estas reuniões incluíram representantes dos gabinetes do Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, bem como as DG ECHO (Direção-Geral das Operações Europeias de Proteção Civil e Ajuda Humanitária), DG HOME, DG NEAR (Direção-Geral de Vizinhança e Negociações de Alargamento) e DG DEVCO (Direção-Geral de Parcerias Internacionais). Em 2016, estas reuniões tornar-se-ão cruciais para a supervisão de alto nível e a resolução de problemas, com destaque para regiões importantes, incluindo a Grécia, a Turquia, os Balcãs Ocidentais e Itália.

Utilizando relatórios operacionais, o IPCR evoluiu para uma ferramenta crucial para a partilha de informação e discussões sobre resposta à crise. Enquanto principal fonte de informação normalizada, estes relatórios reuniram dados quantitativos provenientes de múltiplas fontes, promovendo assim uma efetiva cooperação entre a Comissão, o Serviço Europeu de Ação Externa e os Estados-Membros.

Para além destes três mecanismos mencionados importa ainda dedicarmos alguma atenção à Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016.

2.2.2 A Declaração UE-Turquia e a gestão de fronteiras

Uma vez que os decisores políticos em Bruxelas se aperceberam que seria trágico se volumes semelhantes de migração ocorressem novamente no ano seguinte, ou seja, em 2016, isso levou a um controlo proativo das medidas de imigração. O programa de relocação na Grécia e Itália irá servir como um catalisador para a cooperação entre esses governos da linha de frente. (Collet e Le Coz, 2018). Com o sistema de recolocação, a Comissão esperava demonstrar solidariedade entre os

Estados-Membros, mas não esperava que tivesse um efeito importante na gestão das chegadas. Esta estratégia demonstrou uma dedicação mais profunda à confiança pública, à solidariedade europeia e à capacidade dos Estados-Membros para oferecerem proteção suficiente aos recém-chegados.

O programa de recolocação da UE é um excelente exemplo da cooperação concreta dos Estados-Membros na gestão da migração. No âmbito desta estratégia, os requerentes de asilo e os beneficiários de proteção internacional são transferidos do seu primeiro país de acolhimento - normalmente o país de entrada na UE - para outro país da UE. Após a transferência, o tratamento dos pedidos de asilo passa a ser da responsabilidade do país de acolhimento.

O principal objetivo do programa é reduzir a carga sobre os sistemas nacionais de asilo e acolhimento dos países responsáveis pela supervisão das fronteiras externas da UE, especialmente em emergências, como a migração em grande escala.

Este programa de recolocação ganhou tração em 2015, para aliviar os esforços da Itália e da Grécia - dois países que, enquanto Estados da linha da frente, registaram níveis elevados de chegadas de migrantes do Mediterrâneo, como tivemos oportunidade de evidenciar. Em suma, o plano de recolocação é a solidariedade da UE em ação, servindo para redistribuir tarefas e oferecer assistência aos Estados-Membros que estão sob pressão da migração.

Com a Rota do Mediterrâneo Oriental (Turquia-Ilhas Gregas) a ser a principal rota utilizada pelos migrantes, e, portanto, a que apresentava maiores risco de imigração e humanitários, foi importante estabelecer um acordo com a Turquia enquanto medida de estagnação da migração irregular. A implementação da Declaração UE-Turquia, a 18 de março de 2016 parecia indicar o fim da crise. Esta Declaração visava encontrar respostas práticas para a crise migratória na Europa, através de um plano detalhado para a cooperação entre a UE e a Turquia para gerir o fluxo de migrantes que chegavam à Europa, com a Turquia a concordar em implementar medidas para prevenir a migração irregular nas suas fronteiras em troca de assistência financeira da União. No entanto, isto sinalizou uma mudança na natureza da crise para os migrantes que a vivenciavam em primeira mão.

Apesar das esperanças dos decisores políticos da UE, a implementação da Declaração UE-Turquia enfrentou dificuldades imprevistas do lado grego, tanto a nível jurídico como operacional. Os requerentes de asilo na Grécia deveriam ser devolvidos à Turquia o mais rapidamente possível ao abrigo do acordo, mas o procedimento revelou-se complicado devido à lei de asilo grega, que se baseia em regulamentos da UE e internacionais. Era impossível esperar que a Grécia tratasse os pedidos de asilo nas ilhas sem planeamento prévio e que o fizesse de forma atempada (Collet e Le Coz, 2018).

Apesar da adoção da Agenda Europeia para a Migração, da implementação destes três mecanismos e da Declaração da UE-Turquia, a crise continuará, e ainda que em menores dimensões, isto não melhorará a vida daqueles que a sofrem em primeira mão. Como tivemos oportunidade de abordar acima, e como evidenciado por Schilde e Goodman, a UE, durante a crise migratória de 2015, acabará por dar preferência à manutenção da ordem interna, e por conseguinte, à gestão da migração nas suas fronteiras externas, em detrimento de qualquer política de asilo que facilitasse a vida dos que sofreram a crise em primeira mão. Como tal, discutirmos a gestão de fronteiras da UE é incontornável quando observamos as políticas que a mesma decidiu adotar. Com isto, é importante debruçarmo-nos sobre o Espaço Schengen, um espaço de livre-trânsito de cidadãos e bens dentro da União, considerado um dos pilares fundamentais do bloco.

O Espaço Schengen teve origem num acordo celebrado em 1985 por cinco membros da antiga Comunidade Económica Europeia (CEE). Ao longo do tempo, tornou-se uma componente crucial do quadro institucional da UE, abrangendo não apenas países terceiros como a Noruega, a Islândia, o Liechtenstein e a Suíça, mas também a maioria dos membros da UE. A sua importância para o processo de integração europeia é clara: dentro do espaço Schengen, as fronteiras desaparecem e a liberdade de circulação das pessoas – especialmente a dos cidadãos da UE – é reconhecida como um direito básico (Ceccorulli, 2018). Os efeitos económicos positivos da eliminação dos controlos nas fronteiras internas incluem menos atrasos administrativos e maior mobilidade laboral. Além disso, o Espaço Schengen funciona como uma pedra angular da segurança para os seus participantes, facilitando esforços

coordenados para manter a segurança das fronteiras em conformidade com os objetivos do mercado único. Michela Ceccorulli, no seu artigo “Back to Schengen: the Collective securitisation of the EU free-border area” (2018), afirma que interesses comuns como controlos fronteiriços mais rigorosos e adesão a leis e normas comuns que apoiam a integração europeia, são o que motiva esta componente de segurança.

A crise migratória de 2015 representou uma ameaça séria ao Espaço Schengen, razão pela qual vários Estados-Membros numa tentativa de impor a ordem interna, iniciaram processos de securitização do mesmo. Como resultado, estes processos demonstraram como a União e os seus Estados-Membros priorizaram as questões de segurança e ordem interna em detrimento das necessidades dos migrantes no seu território.

A autora apresenta quatro pontos para reforçar a ideia de que a UE colocou a manutenção da ordem interna à frente das vidas dos migrantes perdidos no mar. Em primeiro lugar, evidencia o discurso de segurança na Agenda Europeia da Migração de 2015. Em segundo lugar, examina a sequência de acontecimentos que ocorreram simultaneamente, culminando com a UE a assumir a posição de principal interveniente na segurança e iniciando o processo de securitização de Schengen. Em terceiro lugar, explora a evolução da UE enquanto agente de securitização, examinando a dinâmica entre esta atividade e os Estados-Membros. Por último, analisa as medidas políticas da UE para proteger o Espaço Schengen de forma a mitigar a erosão da unidade interna da União.

Um dos critérios expressos no acordo de instauração do Espaço Schengen é, por exemplo, o facto de um Estado-Membro poder sugerir a restauração das restrições fronteiriças se outro Estado-Membro fronteiriço não conseguir garantir um bom funcionamento da zona sem fronteiras, constituindo assim uma ameaça à segurança interna ou à segurança pública. Este exemplo verificar-se-á durante a crise migratória de 2015 o que acabará por afetar a União como um todo. No entanto, a suspensão do Espaço Schengen seria apenas uma solução temporária e foi considerada um último recurso. A UE compreendeu que um fluxo incontrolável de migrantes de países terceiros poderia resultar em movimentos secundários consideráveis de imigrantes

irregulares (Ceccorulli, 2018), representando uma ameaça substancial para a União ou para Estados-Membros específicos, mesmo que um Estado-Membro gerisse eficientemente a sua fronteira externa.

O Espaço Schengen consagra em si a eliminação dos controlos fronteiriços, conseguido através do reforço das medidas de segurança nas fronteiras externas e da criação de um mecanismo que permite o restabelecimento temporário e bem coordenado dos controlos, se necessário. Isto demonstra o empenho da UE em proteger este Espaço, enquanto destaca a necessidade de esforços significativos e baseados na confiança mútua por parte dos Estados-Membros.

A União pensava que o espaço Schengen poderia ser mantido seguindo os procedimentos estabelecidos, mesmo face a grandes fluxos de migrantes. No entanto, quando confrontada com a realidade da migração descontrolada de locais assolados por conflitos em todo o mundo, estas presunções revelaram-se, no entanto, frágeis. A execução gradual da Agenda Europeia de Migração demonstrou a concretização gradual de uma preocupação crescente em salvaguardar o Espaço Schengen e sinalizou uma mudança fundamental na abordagem de segurança da UE. Ceccorulli identifica dois discursos de segurança – combate aos traficantes de seres humanos e segurança das fronteiras da UE – presentes na Agenda da Migração e que serviram como base dos esforços da UE para aliviar a crise migratória. As preocupações com o bem-estar dos migrantes foram gradualmente ofuscadas pela necessidade de garantir a segurança das fronteiras.

Com uma crise migratória destas dimensões e com a desordem interna instalada, os Estados-Membros recorreram cada vez mais a controlos temporários nas fronteiras nacionais para impedir movimentos secundários provenientes de Estados fronteiriços, apesar dos esforços contínuos da Comissão para pressionar no sentido de uma resposta coordenada (Ceccorulli, 2018). Como resultado, os principais objetivos da Comissão passaram a ser a restauração da ordem dentro do Espaço Schengen, a eliminação dos controlos provisórios nas fronteiras internas e o reforço das fronteiras externas.

Percebendo a importância de reforçar a fronteira externa, debateu-se a necessidade de criar uma Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, onde o objetivo das operações de controlo da migração passava a ser a manutenção da lei e da ordem, como demonstrado pela implementação dos centros de registo (*hotspots*) para registo, recolha de impressões digitais e identificação de recém-chegados. Através das ações de agências pertinentes como a FRONTEX, EASO (Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo), EUROPOL (Agência da União Europeia para a Cooperação Policial), e EUROJUST (Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal), a UE demonstrou o seu compromisso em garantir a ordem interna.

Vários países, incluindo a Noruega, que não é membro da UE, a Alemanha, a Áustria, a Eslovénia, a Hungria, a Suécia e outros, reinstituíram controlos temporários nas suas fronteiras internas até dezembro de 2015. Medidas semelhantes foram implementadas pela França na sequência dos ataques terroristas de novembro de 2015 (Ceccorulli, 2018). A sobrevivência do espaço Schengen foi seriamente ameaçada por este agravamento das tensões, que finalmente resultou na securitização coletiva da região. A autora identifica que este procedimento levantou duas questões importantes para reflexão teórica. Em primeiro lugar, a crise migratória de 2015 foi cumulativa, consistindo numa série de incidentes que comprometeram diretamente a segurança da UE. Em segundo lugar, embora a crise migratória tenha sido um choque exógeno que deu início à crise interna, esta teve um impacto significativo na dinâmica de segurança interna da UE.

Embora a enorme crise migratória possa ser vista como o catalisador, a Comissão Europeia não securitizou o Espaço Schengen por si só. Pelo contrário, a maior ameaça à sobrevivência do regime foi a restauração unilateral dos controlos fronteiriços nacionais. A fim de aliviar a pressão sobre os Estados mais afetados na fronteira comum da UE, os Estados-Membros optaram propositadamente por medidas desorganizadas de controlo fronteiriço em vez de uma estratégia coordenada (Ceccorulli, 2018). Esta decisão intencional desencadeou uma crise interna que ameaçou a sobrevivência e a capacidade de funcionamento deste Espaço.

Os principais órgãos institucionais da UE, o Conselho, a Comissão e o Parlamento, começaram a securitizar o Espaço Schengen no meio de problemas persistentes com a migração e o restabelecimento de restrições nas fronteiras nacionais. As conclusões do Conselho de 18 e 19 de fevereiro de 2016 sublinharam a importância de travar os fluxos, proteger as fronteiras externas, travar a imigração ilegal e manter a integridade do Espaço Schengen. O objetivo era fazer com que Schengen voltasse rapidamente à normalidade e, ao mesmo tempo, prestar assistência abrangente aos países membros que enfrentavam dificuldades (Ceccorulli, 2018). Observando a natureza urgente da situação, o Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, emitiu um aviso, dizendo: "salvar Schengen é uma corrida contra o tempo", em consonância com esta urgência.

A fim de realçar a importância para o perigo que o Espaço Schengen enfrentava e para as suas ramificações mais amplas para a União, a Comissão irá desempenhar um papel fundamental. Na sua comunicação de março de 2016, *"Back to Schengen – A Roadmap"*, a Comissão sublinhou a importância do Espaço Schengen como "uma das principais conquistas da integração europeia" e como um mecanismo vital para os cidadãos europeus exercerem os seus direitos, apoiando simultaneamente a expansão e o desenvolvimento do mercado interno. A possível queda do Espaço Schengen foi retratada como uma ameaça a uma conquista fundamental da integração europeia e à criação de um espaço europeu único (Comissão Europeia, 2016).

No entanto, Ceccorulli afirma que a governação interna da UE não foi comprometida pelas respostas de emergência resultantes desta securitização. A UE enquanto entidade reguladora do Espaço Schengen, procurou sincronizar as respostas divergentes dos Estados-Membros com instrumentos de gestão de crises bem estabelecidos, nomeadamente o Código das Fronteiras Schengen (Ceccorulli, 2018). Além disso, muitas das salvaguardas criadas para proteger o Espaço Schengen já existiam mesmo antes do surgimento da crise interna. Na verdade, Ceccorulli afirma que o processo de securitização deu à UE mais autoridade sobre os seus Estados-Membros e acelerou a execução da sua agenda.

Em segundo lugar, o processo de securitização conseguiu alcançar um equilíbrio entre objetivos de curto prazo, como a manutenção de Schengen e a resposta a questões urgentes de segurança, e objetivos de longo prazo, como a redução do número total de migrantes que entravam na UE e a melhoria dos protocolos de gestão de crises. Ao conjugar objetivos de curto e longo prazo, a UE conseguiu-se estabelecer enquanto agente de segurança (Ceccorulli, 2018).

Um efeito significativo do processo de securitização foi acelerar certas ações pendentes. Após anos de retrocessos e atrasos em 2001, 2004, 2006 e 2014, o projeto da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira finalmente avançou. Além disso, a cooperação entre a UE e a Turquia registou grandes progressos. Embora um acordo de readmissão entre a UE e a Turquia tenha entrado em vigor em 2014, o Diálogo relativo à Liberalização do Regime de Vistos, iniciado em 2013, abriu a porta a discussões sobre um possível acesso isento de visto para residentes turcos na EU (Ceccorulli, 2018). Este acordo deu à UE uma palavra a dizer na política de migração da Turquia, permitindo a readmissão de cidadãos de países terceiros, num esforço para reduzir a imigração irregular, juntamente com o Plano de Ação Conjunto assinado em outubro de 2015.

A Declaração de 18 de março de 2016 entre a UE e a Turquia foi o resultado de uma maior cooperação entre a Grécia e a Turquia, que foi apoiada pelo reforço do tratado de readmissão greco-turco e pelo aumento da cooperação, especialmente com o destacamento naval da NATO no Mar Egeu. Em comparação com acordos de cooperação anteriores com a Turquia, este pacto representou um acordo mais rígido, garantindo efetivamente a segurança da fronteira oriental da UE (Ceccorulli, 2018).

O quadro de governação da segurança parecia coeso na forma em como as medidas para manter o Espaço Schengen se juntaram às políticas para lidar com a questão dos migrantes. A principal justificação para esta melhoria da regulamentação fronteiriça foi a constatação de que um grande fluxo de migrantes levaria a agitação e possíveis hostilidades entre os Estados-Membros e forma mais sensata de evitar tais ameaças dentro da UE era impedir a entrada de mais pessoas no seu território (Ceccorulli, 2018).

Com o objetivo de evitar crises futuras, a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira foi geralmente considerada como uma melhoria qualitativa das capacidades de controlo das fronteiras da UE. Da mesma forma, o acordo com a Turquia funcionou como um possível modelo para fortalecer os laços com Estados terceiros, a fim de lidar de forma eficiente com os movimentos de migrantes.

O Espaço Schengen representa um valor fundamental e uma realização importante da integração na UE. No entanto, ao desenvolver uma resposta política, a UE teve de equilibrar três reivindicações opostas: os direitos humanos dos migrantes, as reivindicações dos seus Estados-Membros e o seu próprio papel como principal ator de segurança. Embora possa haver uma justificação ética para a securitização do Espaço Schengen, as consequências da governação tornaram necessário colocar a segurança interna à frente dos direitos dos migrantes.

3. Escola Inglesa e a Teoria das Relações Internacionais

3.1 História e Definição

Em janeiro de 1959 um grupo de académicos reuniu-se para formar um Comité de forma a investigarem questões fundamentais da “teoria internacional”. Este Comité Britânico ficará conhecido mais tarde como a Escola Inglesa, uma Escola que segundo Tim Dunne (1998), é uma importante voz nas Relações Internacionais enquanto disciplina que ou não foi ouvida o suficiente ou foi mal representada enquanto uma Escola que deriva do realismo. Ora, para entendermos a sua definição, o que defendem os seus autores e as suas principais ideias é importante contextualizarmos historicamente a sua origem.

A origem da Escola Inglesa juntou especialistas em Relações Internacionais como Herbert Butterfield, Martin Wight, Hedley Bull e Geoffrey Hudson, mas também especialistas em história diplomática, Desmond Williams, em história militar, Michael Howard, em teologia, Donald Mackinnon, e ainda representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Adam Watson e do Tesouro, William Armstrong (Dunne, 1998).

Tim Dunne, na sua obra *Inventing the International Society: A History of the English School* (1998), percorre a história intelectual e formativa da Escola Inglesa, apresentando-a em duas fases distintas. A primeira fase ocorre entre 1959 e 1962, e é considerada pelo autor como os “anos formativos” da Escola. Estes anos são marcados pelas discussões de uma possível conceção de sociedade internacional através de vários ensaios publicados. Aqui, os membros do então Comité Britânico discutem uma possível conceção de sociedade internacional.

E. H. Carr é um ponto de partida apropriado para começar um estudo da Escola Inglesa (Dunne, 1998). O seu ensaio, "The Twenty Years' Crisis", teve um impacto significativo no desenvolvimento da teoria internacional britânica. Carr destaca-se enquanto pioneiro que ampliou a lente da investigação em relações internacionais para além do estudo dos conceitos de ordem e direito que caracterizou a primeira onda de investigação na área. "The Twenty Years' Crisis" e outros ensaios de Carr demonstram o seu descontentamento com o realismo "puro" e, em vez disso, o autor apresentou a

ideia de “realismo utópico”. A rutura de Carr com o realismo tradicional revela uma perspectiva progressista (Dunne, 1998) que abriu caminho para avanços posteriores no campo da teoria das relações internacionais. Posteriormente, Tim Dunne afirma que Carr reconheceu sentir-se desconfortável com os ensaios que escreveu, na medida em que o esforço para “conceptualizar a existência de uma sociedade internacional” foi reconhecido, nas suas próprias palavras, mas também reconheceu que “não existe nenhuma sociedade internacional” (Dunne, 1998).

Posteriormente, Martin Wight desempenhará um papel significativo no Comité Britânico, especialmente nos seus primeiros anos. A sua posição como a pessoa mais respeitada da Escola Inglesa baseia-se principalmente nas palestras sobre "teoria internacional" que deu na *London School of Economics* no início da década de 1950. No âmbito destas palestras, Wight foi além do realismo unidimensional para reconhecer que a representação autêntica da “realidade” resulta de um diálogo dinâmico entre os “três R”: revolucionismo, racionalismo e realismo” (Dunne, 1998).

Por duas razões principais, Herbert Butterfield é um autor importante na história da Escola Inglesa. Em primeiro lugar, as suas críticas ao progressismo ao longo da história testemunham a influência generalizada dos princípios do realismo no meio intelectual da época. Butterfield, como E.H. Carr e Martin Wight opunha-se ao progressismo e viam o colapso da ordem internacional como parte de uma crise maior da cultura secular (Dunne, 1998). Esta convicção levou Butterfield a formar o Comité Britânico sobre a Teoria da Política Internacional face ao interesse cada vez menor no realismo, pelo facto de segundo estes, não conseguir explicar a realidade como esta é.

Tim Dunne identifica dois períodos principais de desenvolvimento do trabalho da Escola Inglesa: a primeira fase é caracterizada por um interesse crescente pela metodologia e por uma sociologia comparativa dos sistemas históricos de estado. Durante esta mudança, que começou em 1964, os membros do Comité tornaram-se mais conscientes das diferenças entre a sua teoria das relações internacionais e os avanços ocorridos nas relações internacionais americanas. O Comité concentrou-se mais na compreensão das características e limitações da sociedade global contemporânea durante este período. Para fazer isso, examinaram sistemas de estados

anteriores e analisaram quanta coesão cultural era necessária para a sua sobrevivência. Este processo de reflexão preparou o terreno para o Comité investigar vários pontos de vista sobre assuntos internacionais. O trabalho fundamental realizado nestes artigos enfatiza a importância desta fase, especialmente por influenciar as publicações posteriores de sistemas de estados de Martin Wight e Adam Watson.

Adam Watson e Hedley Bull lideraram o Comité à medida que a década de 1970 avançava. As contribuições intelectuais do Comité Britânico atingiram o seu apogeu com a publicação do volume editado por Hedley Bull, *The Expansion of the International Society* em 1984, que irá moldar a direção da atividade da Escola Inglesa, ao longo desta fase de consolidação.

Posteriormente, na segunda fase identificada por Tim Dunne, as opiniões de Hedley Bull e R. J. Vincent sobre a sociedade internacional serão exploradas e possuirão uma enorme influência. Os primeiros ensaios de Bull, mostram uma evidente aversão a uma compreensão *grociana* ou “solidarista” da sociedade global. No entanto, será possível verificar que ao longo dos seus trabalhos vai surgindo uma consciência crescente das limitações do “pluralismo” em fornecer algo mais do que uma compreensão “fraca” da ética internacional (Dunne, 1998).

R. J. Vincent irá expandir o trabalho de Bull analisando o conflito entre pluralismo e solidarismo, especialmente no que se refere às ideias e ações relativas aos direitos humanos na sociedade global. Vincent tentará construir uma ponte entre estes pontos de vista divergentes, afirmando que alguns direitos são de natureza universal e vêm antes das distinções políticas e culturais, apesar de um conhecimento complexo da variedade cultural.

3.2 O que é a Sociedade Internacional?

A Escola Inglesa enfatiza a natureza e as potencialidades da sociedade internacional, e é caracterizada por uma consciência persistente dos desafios generalizados colocados pelo “estado de anarquia”, bem como pelas complexidades das conexões globais entre Estados. Para entendermos o conceito de sociedade

internacional, importa debruçarmo-nos sobre o ensaio de Hedley Bull, *The Anarchical Society*.

Considerada como uma das contribuições mais influentes da Escola Inglesa para o campo das Relações Internacionais, esta investigação aprofundada sobre a natureza da sociedade internacional explora o que significa o conceito de "sociedade" no contexto das relações entre Estados. A sociedade internacional é comparável à sociedade nacional, mas difere na medida em que é caracterizada por acordos cooperativos para benefício mútuo (Bull, 1995). O princípio fundamental da ontologia da sociedade internacional é que os governos não estão fora do domínio moral e a agência dos líderes estatais e diplomatas enfatiza a socialização dos agentes na esfera internacional. De acordo com Hedley Bull, “os estados que reconhecem valores e interesses partilhados e acreditam que estão ligados por um conjunto comum de instituições e normas nas suas relações uns com os outros são considerados parte de uma sociedade internacional.” (Bull, 1995).

Quando Bull fala em ordem internacional, este refere-se a um padrão de comportamento que se repete e preserva os principais objetivos da sociedade internacional, também referida como sociedade dos Estados. É crucial explorarmos as definições de Estados; sistema de Estados; e a sociedade de Estados, ou sociedade internacional, antes de entrarmos na ideia de ordem internacional.

A existência de Estados, unidades políticas autónomas, é fundamental para as relações internacionais. Cada estado tem um governo e cada um afirma a sua soberania sobre um determinado território. Os Estados, por um lado, reivindicam soberania interna, denotando autoridade sobre todas as outras autoridades dentro dos limites do seu território e população atribuídos. No entanto, também afirmam soberania externa, o que denota independência de poderes externos. A soberania dos Estados existe em dois níveis: no nível factual, que se baseia na existência e na prática reais, e no nível normativo que se refere a princípios estabelecidos (Bull, 1995).

“Um sistema de estados, também conhecido como sistema internacional, surge quando dois ou mais estados têm interação e impacto significativos nas decisões um do outro, levando-os a se comportarem, até certo ponto, como atores interligados”

(Bull, 1995, 9). Bull reforça que é importante notar que a mera coexistência de dois ou mais Estados não constitui necessariamente um sistema internacional. A comunicação regular e o envolvimento significativo entre as nações são essenciais para o desenvolvimento de um sistema internacional porque promovem um ambiente em que as atividades de cada estado são tidas em conta pelos outros. O autor afirma que é justo referir-se a estes estados como formando um sistema sob tais condições (Bull, 1995). Um sistema internacional é definido pela dinâmica entre Estados, que pode assumir muitas formas diversas, tais como cooperação, conflito, neutralidade ou indiferença relativamente aos objetivos uns dos outros. O principal requisito para um sistema internacional é que as comunidades políticas distintas envolvidas tenham relações regulares entre si. Isto sugere que o “carácter das suas interações, sejam elas cooperativas, conflituosas ou neutras, bem como a possibilidade de envolvimento num conflito maior, determinam a criação de um sistema internacional” (Bull, 1995, 11).

Uma sociedade de estados, por vezes chamada de sociedade internacional, é criada quando um grupo de governos reconhece alguns interesses e valores comuns e cria uma estrutura social. A perceção dos estados de serem limitados por um conjunto comum de leis nas suas interações é o que define este arranjo sociológico. O reconhecimento mútuo de valores e interesses partilhados, que resulta num compromisso com regras específicas nas suas interações uns com os outros, é a base desta sociedade (Bull, 1995, 11).

O envolvimento cooperativo em instituições partilhadas fortalece ainda mais os alicerces de uma sociedade internacional. Os Estados colaboram no funcionamento das instituições se, de facto, constituírem uma sociedade internacional.

Neste sentido, Bull afirma que um “sistema internacional serve de pedra angular para uma sociedade internacional. No entanto, um sistema internacional pode existir independentemente de uma sociedade internacional, mesmo na ausência de uma consciência de interesses ou valores partilhados, sem se sentirem vinculados a um conjunto de regras comuns, ou sem cooperarem através de instituições comuns”.

Após um entendimento do que constitui uma sociedade internacional, a questão principal, para Hedley Bull e os autores da Escola Inglesa, centra-se agora em

saber se a mesma existe. Para saber se, de facto, a sociedade internacional existe, o autor atribui grande valor ao conceito da ordem na política internacional enquanto forma de manutenção destes objetivos e valores comuns que possam existir entre os Estados.

Em contraste com a existência reconhecida de um grau significativo de ordem doméstica dentro dos estados, Bull desafia a noção predominante de que a ordem internacional é apenas uma aspiração idealista, com a história das relações internacionais compreendida como uma narrativa de desordem e conflito perpétuos. Bull irá adotar uma perspetiva diferente de muitos que veem a ordem internacional como um estado desejável ou antecipado das futuras relações internacionais, um estado que deveria ser ativamente procurado ou teorizado. Segundo o autor, a ordem desempenha um papel crucial no desenvolvimento da história das relações internacionais. Argumenta ainda que os estados contemporâneos formam uma sociedade internacional além de um sistema, começando por provar que o conceito de sociedade internacional persistiu ao longo do desenvolvimento do sistema de estados moderno.

Hedley Bull aprofunda o seu estudo sobre os limites da sociedade internacional afirmando que a sociedade internacional coexiste com o estado de anarquia, e as diversas lealdades e divisões transnacionais entre Estados. Além disso, Bull enfatiza que embora a sociedade internacional desempenhe um papel na manutenção da ordem na política internacional, isto não deve ser tomado como garantido. O autor alerta ainda contra a ideia de que a sociedade internacional moderna é o meio mais eficiente de estabelecer a ordem nos assuntos mundiais, reconhecendo a natureza frágil e imperfeita da ordem que proporciona.

3.2.1 Sociedade Internacional: Pluralista e Solidária

Na história do sistema de estados contemporâneo, surgiram três escolas distintas de pensamento. A primeira é a tradição realista ou hobbesiana, que vê a política mundial como um conflito contínuo. A segunda tradição, conhecida como

universalista ou kantiana, vê a possibilidade de uma sociedade humana global capaz de influenciar os assuntos internacionais. A terceira, vê a política internacional como ocorrendo dentro de uma sociedade internacional mais ampla, de acordo com o paradigma *grociano* ou internacionalista (Bull, 1995, 23).

O ponto de vista *grociano* sustenta que os Estados têm o dever de defender as leis e instituições que governam a sociedade que criam em conjunto. Ao contrário da perspectiva *hobbesiana*, o pensamento *grociano* sustenta que os Estados são limitados pelas exigências da moralidade e da lei, além da conveniência ou da cautela (Bull, 1995, 23). No entanto, estas normas não advogam a destruição da atual estrutura estatal em favor de uma comunidade universal da humanidade, o que representa uma diferença significativa face à tradição universalista ou *kantiana*. Pelo contrário, reconhecem a necessidade de cooperação e coexistência no contexto de uma sociedade de Estados.

Existe uma grande divisão nos autores Escola Inglesa entre a posição pluralista, que defende uma sociedade internacional enquanto possuindo uma moralidade fraca. Segundo a perspectiva pluralista. Sob uma moralidade fraca da sociedade internacional, os Estados podem chegar a acordo entre si sobre uma ordem internacional que permita a cooperação para ganhos mútuos. De acordo com esta perspectiva, a sociedade global não funciona como uma ponte que conduz a uma comunidade humana global. Pelo contrário, é vista como a melhor forma de abordar a dificuldade de integração de uma série de valores culturais num sistema global que funcione bem (Bull, 1995, 26). Nesta perspectiva, os Estados são os lugares adequados para a diversidade cultural, e a tarefa da sociedade internacional é criar políticas e práticas que “separem e protejam” os vários componentes que constituem o sistema estatal (Bull, 1995).

No entanto, o ponto de vista fraco da moralidade da Escola Inglesa é sujeito a críticas devido à sua alegada complacência. Segundo Bull, os críticos afirmam que ignora dados reais que indicam que muitos Estados, no seu interior, se comportam frequentemente mais como “rufias” do que como guardiões” do bem-estar da sua população (Bull, 1995, 36).

A facção solidarista da Escola Inglesa apresenta um ponto de vista alternativo, reconhecendo que a justificação ética da pluralidade enfrenta dificuldades quando permite que governos opressivos se escondam atrás da soberania que exercem sobre o seu território e respetiva população. Os autores solidaristas acreditam que o sistema de Estados tem a capacidade de preservar a moralidade universalista, com foco no respeito pelos direitos humanos.

Estas noções de pluralismo e solidarismo são importantes para a compreensão de como a sociedade dos Estados deve reagir às importantes questões normativas que a Escola Inglesa aborda. Estes problemas abrangem tópicos que nos são caros como por exemplo, a intervenção humanitária ou o respeito pelos direitos humanos. Essencialmente, a forma como os pontos de vista pluralistas e solidários interagem oferece uma estrutura para lidar com difíceis problemas morais no contexto da sociedade de estados.

3.2.2 Intervenção humanitária na Sociedade Internacional

Ao nos debruçarmos sobre assuntos subjacentes às duas ideias de sociedade internacional acima descritas, é importante termos em conta que no que diz respeito à área das relações internacionais, encontraremos sempre circunstâncias em que crenças ou ideologias irão colidir com a necessidade de proteger os direitos humanos. Com isto, Bellamy e Wheeler (2008) identificam várias questões enquadradoras para perceber como, dentro da Escola Inglesa, a intervenção humanitária é percecionada no que diz respeito a uma sociedade internacional mais pluralista ou uma mais solidária. Os autores identificam a questão de como equilibrar princípios fundamentais como a autodeterminação, a ordem e a soberania com os direitos e a dignidade inerentes às pessoas e se será alguma vez moralmente necessário interferir nos assuntos internos de Estados soberanos para impedir crimes ou acabar com o sofrimento. Em caso afirmativo, em que circunstâncias este tipo de envolvimento se torna apropriado?

Nesta obra de Bellamy e Wheeler, *Humanitarian Intervention in World Politics* (2008), podemos observar que muitos autores da Escola Inglesa defendem a

necessidade moral de intervir noutro Estado para proteger os civis das atrocidades do genocídio e do assassinato em massa, independentemente de quaisquer restrições legais. A afirmação de que a soberania – geralmente considerada como a componente fundamental do Estado – está intrinsecamente ligada à obrigação do Estado de salvaguardar os seus cidadãos está no cerne deste ponto de vista. Assim, os defensores desta posição apelam à renúncia ao conceito de soberania em casos onde um Estado negligencie ou não cumpra esta obrigação (Tesón, 2003 citado em Bellamy e Wheeler, 2008). Este raciocínio é expandido pela ideia de uma humanidade partilhada, no sentido em que todas as pessoas, independentes da sua nacionalidade, nascem com os mesmos direitos humanos fundamentais e, portanto, como consequência, todos os seres humanos são responsáveis por defender ativamente os direitos dos outros (Caney, 1997). Este ponto de vista destaca a ligação entre os direitos humanos e a nossa obrigação coletiva de os defender, além de reiterar o argumento moral para a intervenção.

A maior objeção a esta ideia de que é legítimo intervir humanitariamente é apresentada por aqueles que defendem a perspetiva pluralista da sociedade internacional, destacando a importância de chegar a um acordo sobre os preceitos morais que devem orientar tais ações. O pluralismo afirma que a ação humanitária não deve ser permitida em situações em que haja desacordo sobre o significado de graves violações dos direitos humanos, mesmo quando reconhece e é sensível às questões desses mesmos direitos (Bellamy e Wheeler, 2008). A principal preocupação prende-se com as possíveis consequências de não haver consenso sobre as regras que orientam o direito à intervenção humanitária. Nestas circunstâncias, existe a preocupação de que os governos mais poderosos possam tirar partido da falta de consenso para impor os seus padrões morais – que são culturalmente específicos – aos membros menos influentes da sociedade internacional.

Bellamy e Wheeler identificam outro grupo de críticos que afirmam que a intervenção humanitária é fundamentalmente problemática porque não reconhecem uma autoridade supra estatal que seja capaz de impor os direitos humanos a um Estado que é soberano. Segundo os autores, na ótica de certos pontos de vista liberais, os Estados são essencialmente criados pelo acordo informado dos seus povos. Esta

perspetiva baseia-se nas teorias de John Stuart Mill, que argumentou que uma luta interna pela liberdade é necessária para o desenvolvimento da democracia. Visões liberais como a de Stuart Mill defendem que, se os direitos humanos forem impostos ou defendidos por potências externas, nunca criarão verdadeiramente raízes dentro dos seus Estados (Bellamy e Wheeler, 2008). Ainda, Stuart Mill (citado em Bellamy e Wheeler, 2008) argumentou que deveriam ser os povos oprimidos os que derrubariam os regimes opressivos, sublinhando a importância das iniciativas internas para provocar mudanças sustentáveis. Este ponto de vista realça a desconfiança nas intervenções externas levadas a cabo em nome dos direitos humanos, o que implica que o progresso real na concretização desses direitos depende da iniciativa e dos objetivos dos próprios povos desfavorecidos. Mais, Bellamy e Wheeler identificam uma série de críticas que se reúnem para alertar contra o apoio ao direito à intervenção humanitária nos termos da lei. Em primeiro lugar, os Estados podem argumentar contra a interferência em grande parte para fins humanitários, citando a sua obrigação de colocar a segurança nacional à frente das causas humanitárias. Para além disto, os Estados são geralmente relutantes em arriscar a segurança dos seus civis para defender as populações noutros Estados, o que sublinha as dificuldades práticas envolvidas na utilização da ação militar para fins humanitários.

Na sua obra, *Saving Strangers* (2000), Nicholas Wheeler, afirma que a sociedade internacional pluralista consagra concepções plurais do que é considerado o “bem”. Por outro lado, a sociedade internacional solidarista, parte da premissa de que existe uma contradição flagrante entre as práticas reais de direitos humanos que são observadas em muitos estados e os fundamentos morais da perspetiva pluralista. [Páginas?](#)

O autor explora a visão de Michael Walzer que, segundo este, a base da ideia de uma sociedade internacional é um conjunto de normas que proporcionam aos governos soberanos a autoridade para proteger os valores sociais e individuais dentro das suas fronteiras (Walzer, 1977) Com isto, Wheeler levanta uma questão pertinente: Será que um Estado merece ser respeitado pela sua soberania, mesmo nos casos em que abusa grosseiramente dos direitos humanos dos seus cidadãos? Esta questão explora o conflito central entre a proteção da soberania do Estado e a resposta às

graves violações dos direitos humanos cometidas por membros da comunidade internacional.

Autores solidaristas da Escola Inglesa, como R. J. Vincent, que teremos oportunidade de aprofundar de seguida, concordam que os Estados têm de defender um conjunto de requisitos morais básicos para serem elegíveis para a proteção fornecida pelo princípio da não-intervenção. O princípio da não-intervenção no direito internacional implica o direito de cada Estado soberano de conduzir os seus assuntos sem interferência externa (Jamnejad e Wood, 2009). Além disso, Vincent sugere que a sociedade internacional tem o dever de intervir humanitariamente quando os Estados cometem violações sistemáticas e generalizadas dos direitos humanos (Wheeler, 2000).

Os defensores da sociedade internacional pluralista preocupam-se com a falta de um consenso internacional sobre as orientações para a ação humanitária unilateral. Sem este consenso, existe o receio de que os Estados se possam comportar de acordo com as suas próprias convicções morais, desafiando a ordem internacional existente, fundada nos valores da soberania, da não-intervenção e do não uso da força (Wheeler, 2000). Nicholas Wheeler apresenta o argumento moral de Hedley Bull contra a intervenção humanitária, que se baseia na convicção de que a defesa do direito internacional é essencial para preservar e melhorar o bem-estar de cada indivíduo. Segundo Wheeler, Bull afirma que defender uma lei que proíbe a intervenção humanitária é preferível a permiti-la na ausência de consenso sobre as regras que orientam tal ação, a fim de garantir o bem-estar de todas as pessoas.

O problema desta abordagem, segundo Wheeler, é que ela analisa o Estado interveniente em vez das vítimas. Pelo contrário, o solidarismo acaba por concentrar o seu foco teórico em torno das vítimas de violações dos direitos humanos, a fim de defender os princípios mínimos de uma humanidade partilhada. Este compromisso é o resultado de um esforço para investigar as formas pelas quais a sociedade de estados se possa tornar mais recetiva ao avanço da justiça na política internacional.

Wheeler identifica Fernando Tesón enquanto o único defensor a nível internacional que desafia esta abordagem focada nos motivos para a intervenção humanitária e que defende os motivos por detrás da intervenção humanitária

enquanto uma metodologia falhada que não se concentra nos pontos centrais da questão. Tesón pode ser colocado na facção solidarista da Escola Inglesa, pois este, tal como R. J. Vincent, defende que os estados que violam flagrantemente os direitos humanos perdem o direito à proteção sob os preceitos da soberania e da não-intervenção. Ao colocarmos a defesa dos direitos humanos no centro da intervenção humanitária, os defensores da sociedade internacional solidarista, chegam à conclusão de que quando os requisitos básicos não são cumpridos – tais como a incapacidade de um Estado defender os seus cidadãos – a sociedade internacional deve aprovar tais intervenções. Este ponto de vista sobre a validade de tais ações diverge significativamente do que muitas vezes é feito pelo Estados na prática (Wheeler, 2000). A perspectiva solidarista confere à ação humanitária um significado diferente do pluralismo, porque fornece critérios para avaliar até que ponto a sociedade internacional está a cumprir o seu dever como defensora dos direitos humanos.

A sociedade internacional enfrenta enormes desafios como resultado desta norma que apela a uma postura ativa por parte dos seus membros para salvaguardar as pessoas de atrocidades dentro dos seus próprios Estados. A forma como compreendemos e percecionamos a soberania de um Estado faz com que seja difícil aceitarmos esta visão de intervenção humanitária sem termos algumas restrições. Para Wheeler, porém, é um avanço bem-vindo. Apesar dos defeitos da sociedade internacional solidarista, esta retrata uma humanidade que demonstra maior cuidado com o sofrimento de todos e representa ainda uma humanidade que tem mais probabilidades de agir – e não menos – para diminuir e eventualmente acabar com o sofrimento.

Para Wheeler, é incorreto sugerir que existe uma diferença entre palavras e ações quando tentamos compreender a coesão entre as esferas social e global. As palavras enquanto discurso normativo influenciam as ações e estabelecem as oportunidades na esfera social e, por extensão, na sociedade internacional. O trabalho de Wheeler enfatiza a importância que a linguagem possui para a sociedade de estados e as justificações governamentais para as suas ações são cruciais porque permitem e restringem ações e escolhas posteriores.

É necessário que a sociedade internacional comece a ter uma discussão honesta sobre as condições sob as quais os governos podem usar a força na defesa dos interesses civis. Por exemplo, um ponto crucial identificado por Wheeler, é o facto de que em qualquer discussão deste tipo, para os solidaristas, os membros permanentes do Conselho de Segurança não deveriam ser autorizados a usar o seu poder de veto quando os Estados solicitam autorização ao Conselho, especialmente quando existe um forte apoio internacional para ações destinadas a impedir ou prevenir graves abusos dos direitos humanos.

Portanto, dado que a sociedade internacional luta com uma tensão profunda e persistente entre os seus valores pluralistas e solidários, a conclusão não pode ser que o solidarismo seja intrinsecamente limitado. Em vez disso, o movimento solidarista é considerado “premature” porque os líderes estatais não estão dispostos a assumir os riscos morais necessários para criar uma doutrina jurídica internacional que apoiaria a ideia de que a humanidade está a evoluir para agir mais em benefício daqueles que estão em situação de perigo (Wheeler, 2000). O reconhecimento pelos governos ocidentais de que a intervenção humanitária em casos de crises humanitárias graves não é apenas moralmente aceitável, mas também moralmente necessária, é uma componente crucial desta mudança moral para o autor.

3.2.3 Direitos Humanos na Sociedade Internacional

A Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos foi formalmente criada pelo Conselho Económico e Social em 1946 para reconhecer os direitos humanos como uma componente fundamental da política internacional. As preocupações dos Estados e da sociedade internacional em geral têm impacto no trabalho que esta Comissão realiza nas questões de direitos humanos.

A noção de que os direitos universais podem ser aplicados a nível regional é uma premissa fundamental no discurso global sobre os direitos humanos. Com as regiões a assumirem o papel de defensores locais de uma causa global, a ONU incentivou a formação de instituições de direitos humanos a nível regional (Vincent,

1986). A Europa Ocidental tem as organizações de direitos humanos mais bem estabelecidas de qualquer uma destas regiões. A Convenção Europeia dos Direitos Humanos foi ratificada em 1953 e simboliza mais do que uma adaptação europeia da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pois esta procurou garantir direitos além de articulá-los. Foi criada uma Comissão e um Tribunal de direitos humanos para cumprir este propósito, e o Comité de Ministros do Conselho da Europa recebeu funções adicionais. O estabelecimento de procedimentos que permitem às pessoas apresentar queixas contra os seus próprios governos à Comissão, foi uma característica inovadora da Convenção Europeia.

A proteção e a promoção dos direitos humanos são consideradas prioridade máxima no mundo contemporâneo por diversas estruturas institucionais. Estes acordos podem ser considerados regimes internacionais de direitos humanos: padrões normativos e processuais que os governos mantêm consistentemente sobre como as pessoas e os grupos devem ser tratados em todo o mundo, independentemente da sua nacionalidade (Vincent, 1986). Importa notar que os Estados não são os únicos membros desta sociedade; os indivíduos e entidades não estatais também se encontram incluídos. Com isto, os princípios estabelecidos da sociedade internacional, como a soberania e a não-intervenção, já não são conceitos inquestionáveis (Vincent, 1986).

Segundo R. J. Vincent, a sustentabilidade da sociedade internacional depende da sua capacidade de manter as revoluções dentro das fronteiras nacionais e limitar os objetivos da interação internacional a questões puramente processuais. Estes protocolos incluem a preservação da segurança, tendo em conta o equilíbrio de poder, garantindo o comércio justo e abstendo-se de interferir nos assuntos internos de outros governos.

Ao falarmos de Direitos Humanos, particularmente no âmbito da Escola Inglesa e dos seus pensadores, importa realçar uma grande linha de pensamento que coloca os Direitos Humanos não enquanto princípios universais, mas enquanto conceitos subjacentes a um certo nível de peso cultural. O que podemos entender por relativismo cultural? R. J. Vincent (1986) sugere que as normas morais não são

universais em todos os países. Em segundo lugar, afirma que a compreensão desta diversidade exige ter em conta cada contexto cultural. Em terceiro lugar, argumenta que as reivindicações morais têm a sua validade derivada dos contextos culturais nos quais estão inseridas e moldadas. Uma vez que o mundo representa uma diversidade de culturas, a moralidade universal, especificamente no contexto dos Direitos Humanos, é rejeitada e as tentativas de impor uma universalidade - como o princípio de Kant - são percebidas como tentativas estrangeiras de exportar os ideais de uma cultura em detrimento de outra (Vincent, 1986). Documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos são vistos como declarações inúteis que projetam um vazio moral em todas as civilizações a partir dos preceitos morais de uma cultura, especialmente a ocidental. No limite, a teoria do relativismo cultural rejeita a ideia do imperialismo cultural como superficial e incapaz de consagrar a distinção intrínseca de diversas culturas em todo o mundo.

Com isto, existe uma distinção clara de linhas de pensamento entre aqueles que acreditam que os Direitos Humanos são Universais e, portanto, com o dever de serem respeitados em todo o mundo, e aqueles que atribuem à cultura um certo peso na interpretação dos mesmos e, portanto, passando a ser Direitos Humanos particulares.

R. J. Vincent, relevante para o nosso estudo por ser um dos maiores pensadores da Escola Inglesa, na sua obra de 1986 *"Human Rights and International Relations"*, apresenta uma solução que possa ser capaz de conjugar as duas perspetivas – universais e particulares, no que concerne aos Direitos Humanos.

Com isto, o autor apresenta três argumentos: O primeiro argumento afirma que considerar o particularismo enquanto universal, é inadequado, uma vez que não aborda realmente a questão em causa. No entanto, o seu fracasso serve como lembrança de que a sociedade ideal onde se espera que os direitos sejam respeitados é local, não global. O segundo argumento proposto, defende uma validação transcultural da teoria dos direitos naturais e citando a tradição naturalista como uma fonte de inspiração para o pensamento. O terceiro argumento propõe que a tentativa de fazer generalizações amplas sobre a sociedade global em geral, é menos sólida e óbvia. No entanto, um dos princípios fundamentais do discurso dos direitos humanos é a sua

preocupação com a humanidade como um todo, o que requer algum nível de perspectiva global para ser plenamente compreendido.

Isto não significa que grandes desvios dos padrões “universais” de direitos humanos não possam ser justificados devido a diferenças culturais. No entanto, para que o relativismo cultural proteja a autonomia local em vez de funcionar como uma cobertura para o despotismo, é necessário exigir uma base cultural forte e autêntica, além de outros sistemas que defendam a dignidade humana básica (Donnelly, 1984). Antes de fornecer justificações para os desvios culturais das normas "universais" dos direitos humanos. Independentemente das diferenças culturais, o desejo universal pela dignidade humana básica enfatiza uma unidade fundamental entre aparentes disparidades – um elemento particular da “natureza humana”. Esta perspectiva revela uma relativa universalidade da natureza humana, apesar das suas diversas manifestações. Como tal, é necessário assumir desde o início que os direitos humanos fundamentais são igualmente universais, ainda que considerando algum particularismo cultural (Donnelly, 1984).

4. O refugiado na Sociedade Internacional

O termo refugiado, como tivemos oportunidade de referir anteriormente, refere-se aqueles que são forçados a migrar e a quem lhes é garantido o estatuto legal reconhecido internacionalmente. No entanto, apesar do uso generalizado do termo, tal como durante a crise migratória que a UE enfrentou, é importante debruçarmo-nos sobre o que significa ser refugiado na sociedade internacional. Para isto, utilizaremos a obra de Emma Haddad – *“The Refugee in International Society: Between Sovereigns”* (2008) como ponto de partida para uma discussão mais abrangente e detalhada de como, segundo esta autora da Escola Inglesa, o refugiado se posiciona na sociedade internacional.

Ser-se refugiado significa ser-se reconhecido legalmente enquanto um indivíduo que necessita de proteção, de acordo com o direito internacional. A autora apresenta uma definição sociológica de Tom Kuhlman (1990) que consiste em categorizar os refugiados enquanto “migrantes internacionais involuntários”, considerando que o espaço e o tempo em que ocorreu a migração são menos importantes em relação ao conceito de refugiado em si no que concerne a classificação ou tipo de migração. Isto é, os refugiados são vistos como “internacionais” no seu espaço, mas o seu estatuto como refugiados é indefinido, a menos que as circunstâncias “no país de origem” mudem. Com isto, os refugiados são categorizados como indivíduos que migram sob circunstâncias forçadas, impulsionadas ou motivadas por uma rutura na relação entre o seu Estado e o indivíduo. O objetivo primário é fugir da sua situação de perigo atual.

Haddad faz a ponte do conceito de refugiado definido pelo ACNUR com o grande número de refugiados que a Europa Ocidental recebeu durante a Guerra Fria. A autora afirma que a resposta assumiu progressivamente um teor mais humanitário à medida que o número de refugiados na Europa crescia e à medida que o conhecimento das injustiças que motivavam tais migrações massivas de refugiados se espalhava por todo o mundo (Haddad, 2008). No entanto, à medida que os números de refugiados cresciam para níveis nunca vistos, algo mudou: em vez de um refugiado ser visto como uma pessoa que necessitava de ajuda, este, segundo Haddad, era visto enquanto membro de um grupo maior e então, milhares de refugiados já eram vistos como uma

ameaça e um fardo. Como tal, as disputas dos Estados, os seus interesses, preocupações e identidades estão interconectadas com diferentes interpretações do termo “refugiado” ao longo do tempo.

A ideia de que a percepção do termo "refugiado" está em constante mudança ao longo do tempo é fundamentada na maneira como os Estados que os acolhem os tratam. (Shacknove, 1985). Haddad critica esta ideia, afirmando que esta ignora o quadro essencial do sistema internacional em que os Estados funcionam. Este sistema, que é definido por governos distintos com fronteiras e populações claramente definidas, desempenha um papel importante na origem dos refugiados. As fronteiras políticas e governos distintos são necessários para o estabelecimento de fronteiras físicas e para o surgimento inicial de refugiados (Haddad, 2008).

Portanto, quando o rótulo “refugiado” é aplicado, o refugiado torna-se vulnerável a visões institucionalizadas, o que leva à imposição de uma identidade orientada para a crise e a um conjunto de exigências padronizadas. O indivíduo recebe um estatuto legal de existência única que o distingue das outras pessoas (Haddad, 2008). Aceitar o estatuto de refugiado significa entregar as circunstâncias individuais às regulamentações governamentais, e isto realça o grau em que as preocupações humanitárias estão subordinadas à percepção dos refugiados como sujeitos de objetivos governamentais. Embora o termo “refugiado” aluda a humanitarismo, também impõe uma dependência institucionalizada e altamente politizada. O termo “refugiado” é, portanto, utilizado como mecanismo de controlo através de procedimentos burocráticos, quando aplicado à migração forçada. Segundo Haddad, o refugiado perde qualquer sentimento de individualidade ao ser forçado a enquadrar-se no estereótipo que acompanha o termo.

O termo “refugiado” é mais do que apenas um termo burocrático; tem conotações políticas e, uma vez utilizado, confere uma identidade politizada transitória, mas distinta. Como resultado, tanto as organizações que designam as pessoas como refugiados como os próprios indivíduos, utilizam a categorização como uma ferramenta política (Haddad, 2008). O capital político da designação de “refugiado” é significativo tanto para os governos que os acolhem como para os

refugiados. No entanto, as variações na forma como o termo é compreendido podem causar oscilações na forma como as pessoas do Estado acolhedor o valorizam e percebem.

Assim, mesmo os refugiados que podem ser considerados “apolíticos”, até certo ponto, expressam as suas preferências através da sua mobilidade, evidente, por exemplo, pelas quatro categorias de Estado distintas durante a crise migratória, identificadas por Moravcsik e Schimmelfennig (2019) - estados de linha da frente; trânsito; destino; e observadores. Haddad afirma que num mundo caracterizado por Estados que competem entre si, a migração de pessoas através das fronteiras internacionais devido a conflitos internos acaba por influenciar as relações interestatais.

O refugiado está intrinsecamente entrelaçado com o funcionamento da sociedade internacional (Haddad, 2008). Neste contexto, o refugiado representa tanto o papel de “dentro” como “de fora”: é excluído da interação tradicional entre o Estado e os seus cidadãos e é forçado a fugir para outro. A identidade e agência, contudo, dependem de como alguém é visto em relação a outros que são considerados diferentes; isto permite que o refugiado faça parte e seja integrado na sociedade internacional. A sociedade internacional divide o mundo em estados soberanos, e isto significa autoridade sobre determinada jurisdição e autonomia na esfera internacional.

Um governo soberano governa a sua população tanto interna quanto externamente ao envolver-se em relações diplomáticas com governos estrangeiros. Nas relações entre Estados, a soberania externa refere-se ao reconhecimento de um Estado soberano como tal por outros Estados soberanos. Como resultado, o princípio da soberania exige que os Estados respeitem a soberania uns dos outros, evitem interferir nos assuntos internos uns dos outros e deem a máxima prioridade à manutenção da sua integridade territorial (Haddad, 2008). A governação interna é uma questão de soberania, através da qual um Estado soberano exerce o controlo final sobre todos dentro das suas fronteiras, livre de interferências externas.

Para Haddad o território está intrinsecamente ligado à condição de Estado em si. As populações estão assim divididas e organizadas pelos Estados, e além de

organizar o poder político, o sistema de estados internacional também fornece uma estrutura para a organização das populações.

As pessoas são categorizadas como “*insiders*” ou “*outsiders*” de acordo com a forma como as questões de adesão, território e legitimidade se relacionam com os problemas de segurança (Haddad, 2008). Para a autora, cada indivíduo representa um membro valioso do grupo que aumenta a segurança interna e a coesão, ou como uma ameaça porque não se integra. A harmonia interna, unidade cultural, integridade territorial e resistência à influência externa são características de uma entidade política coesa. São essas as características que ajudam a entidade política e territorial a defender sua identidade perante forças externas que a possam tentar destruir.

O comportamento de um Estado fora das suas fronteiras é uma questão de relações internacionais entre Estados, enquanto a administração do Estado dentro dos seus limites é responsabilidade do próprio Estado. Como resultado, a ideia de soberania enfatiza a forma como as políticas interna e externa se sobrepõem. O sistema internacional de estados fornece um quadro de várias fronteiras espaciais, onde estas se manifestam nas várias diferenciações entre o “eu e o outro”, o “cidadão e o inimigo”, entre uma “identidade nacional e a diferença” (Haddad, 2008). Com isto, o conceito de Estado soberano transforma-se numa entidade de completa exclusão e divisão entre várias partes e emerge como a entidade política responsável pela redistribuição do poder, da população e da geografia, o que cria a tarefa de integrar todos os indivíduos dentro dos seus limites. As pessoas que cruzam fronteiras, entenda-se, que saem das fronteiras do seu Estado, recebem rótulos específicos, como imigrantes, migrantes ou refugiados. Dado que a sua presença no território de outro Estado pode ser considerada uma violação da soberania tanto do Estado anfitrião como do seu país de origem, os refugiados são talvez os mais controversos de todos estes (Haddad, 2008). Segundo Emma Haddad, a integridade da soberania do Estado contemporâneo é posta em causa pelos refugiados, que fogem de uma comunidade política em busca de segurança noutra.

A distribuição da população pelos vários Estados é, portanto, uma questão do domínio pluralista dos governos soberanos. Como resultado, o problema dos

refugiados é intrínseco a esta sociedade pluralista; sendo que este conceito não surgiria na *universitas* solidária porque o estatuto de refugiado depende da exclusão de uma comunidade política delineada por fronteiras claramente definidas (Haddad, 2008). Dado que o conceito de refugiados só surge quando as fronteiras são traçadas, era impossível que ele existisse na *universitas*.

Os limites e fronteiras são conceitos necessários para que a cidadania tenha algum significado. A ideia do “outro” ou do “estranho” está em oposição à forma como vemos o “mesmo” ou as pessoas que imaginamos fazerem parte da nossa “nação”. Esse “outro” conceptual é tão importante para a preservação do nosso sentimento de identidade quanto o “eu” conceptual é para a nossa compreensão da “nação”. Em oposição à identidade ou à ameaça representada por outra coisa, as fronteiras políticas e aqueles que são vistos como não pertencentes, como os refugiados, criam “um outro constitutivo”, que serve de base para a construção da identidade. Para criar uma identidade compartilhada separada dos indivíduos que são vistos como “eles”, as pessoas precisam que “outros” existam. Involuntariamente, a migração tornou-se uma característica crucial da criação dos Estados, separando os que estão dentro dos que estão fora (Haddad, 2008). Para efeitos de reafirmação da autoridade do Estado e de consolidação do conceito de cidadania, esta distinção foi essencial. Walker (1993), na sua obra, *Inside / Outside: International Relations as Political Theory*, argumenta que a afirmação de identidades internas é possível através da compreensão daquelas que estão fora de si e vice-versa. Como tal, o Estado contemporâneo não depende dos refugiados por natureza; em vez disso, segundo o autor, requer a presença de “outros” – pessoas que podem ou não ser cidadãos de outro estado. Portanto, os refugiados são um subproduto inevitável do sistema estatal e não uma anomalia dentro da sua lógica.

Já o cidadão de um Estado é visto como confiável e firmemente enraizado no seu próprio território enquanto a falta de proteção e representação estatal torna a situação dos refugiados um desafio. Mais, a sua falta de sentimento de pertencença e a sua tendência para serem desenraizados e recolocados acaba por os definir.

Do ponto de vista do Estado que acolhe, este também enfrenta um conjunto considerável de desafios decorrentes deste contexto. O estatuto legal dos refugiados

constitui sempre um entrave à sua plena integração na sociedade (Matias, 2014.) Uma vez que a cidadania é vista como o modo correto de pertença em comunidades imaginadas e territorialmente delimitadas, o refugiado acaba por se tornar numa anormalidade, não pertencendo propriamente a lado nenhum. Segundo Haddad, o refugiado perturba as condições normais da sociedade internacional, imaginada em termos da hierarquia Estado-cidadão-território e para restaurar a ordem na sociedade internacional, a hierarquia imaginada Estado-cidadão-território deve ser reafirmada.

Estratégias como a naturalização, a realocização e o repatriamento, proporcionam meios de reenquadrar a relação do refugiado com uma área soberana. Dentro das "fronteiras territoriais geralmente não problemáticas, estáveis e seguras do Estado soberano", o refugiado representa um "desafio moralmente exigente, mas não intransponível" (Haddad, 2008). Enquanto este obstáculo não for ultrapassado, o refugiado é uma pessoa independente que não está diretamente associada a nenhum Estado.

O refugiado é visto como uma ameaça ao *status quo* porque é conceptualizado como fluido e situado entre categorias, o que desafia os limites estabelecidos. Isto põe em causa os conceitos de nação, estado e identidade nacional e questiona a premissa de que toda a gente é inerentemente membro de um estado (Haddad, 2008). A ideia de refugiado tem elementos internos e externos, tal como a soberania envolve laços dentro e entre Estados. No sistema internacional, os refugiados enfrentam a rejeição em duas frentes: a interna e a internacional. A relação recíproca entre o Estado e a pessoa é quebrada a nível interno e o refugiado é "expulso" pelo seu próprio governo, enquanto, em simultâneo, a aceitação internacional não é garantida. Como resultado, o refugiado desafia as noções aceites de existência interna e externa e existe como uma anomalia tanto dentro como fora dos Estados (Haddad, 2008). Dado que, para se tornar um refugiado, é necessário ser lhe reconhecido o estatuto legal noutro Estado, esta dualidade interna-externa é muito evidente. Quando um refugiado ultrapassa uma fronteira, torna-se um problema global suscetível de causar problemas a outras nações que não a sua. Tal como pudemos observar na crise migratória de 2015-2016, as migrações de refugiados em grande escala são frequentemente consideradas como um atentado ao direito internacional e à estabilidade do sistema de Estados estabelecidos.

Através da sua exclusão, o refugiado é incorporado no sistema estatal; este existe dentro e fora dele ao mesmo tempo, parte integrante e externa. Esta posição equívoca garante a realidade e a identidade do sistema estatal, enquanto define a natureza do refugiado e dá origem à sua existência. O refugiado é posicionado como uma exceção, situando-se nos limites entre o que é considerado como interior e o exterior. Como tal, o refugiado ofusca as linhas que o conceito de soberania tenta traçar entre a esfera interna e a esfera externa. O refugiado, que existe em virtude do seu lugar como intermediário, representa a ambiguidade, tal como a soberania incorpora contradições inerentes (Haddad, 2008).

A compreensão mais completa da noção (moderna) de refugiado pode ser encontrada numa estrutura estatal pluralista em que diferentes comunidades políticas lutam para manter os conceitos de soberania. Segundo Haddad, o aparecimento de refugiados é o resultado da criação de Estados soberanos que não conseguiram manter um sistema forte de soberania substantiva que protegesse todos os seus cidadãos. A soberania inclui a necessidade de defender e advogar por cada pessoa dentro da jurisdição legal do Estado e a formação de refugiados pode resultar do facto de o soberano não ter cumprido estes deveres. Os refugiados são pessoas que são forçadas a migrar da sua comunidade política de origem. São atiradas, literal ou figurativamente, para além das fronteiras políticas e para os espaços entre Estados independentes e, portanto, desafiam a noção de que todas as pessoas são inerentemente parte de um determinado território, servindo como anomalias no quadro do sistema internacional de Estados (Haddad, 2008).

4.1 Soberania, Direitos Humanos e Segurança

A aparente contradição entre a soberania de um Estado e a proteção dos refugiados representa um obstáculo lógico. O aspeto intrinsecamente político da crise migratória de 2015 complica o compromisso dos Estados para com os direitos humanos, mesmo perante o apoio que lhes possam dar. A política internacional e nacional está indissociavelmente ligada aos esforços humanitários. Além disso, o

refugiado mina a base da civilização global ao colocar em causa a crença aceite de que cada pessoa deve ser um cidadão de um Estado (Haddad, 2008). Por conseguinte, as ações dos Estados em prol dos refugiados podem ser motivadas por mais aspetos do que apenas a causa humanitária, como por exemplo, a segurança e as preocupações com a mesma.

Como tivemos oportunidade de ver, os Estados consagram em si o poder soberano de governar os seus habitantes na sua jurisdição, na ausência de obrigações explícitas decorrentes de tratados ligados ao seu reconhecimento ou à sua admissão na comunidade internacional. Qualquer tentativa de um Estado de influenciar a forma como os seus cidadãos são tratados por outro Estado é considerada uma interferência não aceite. Assim, ao abrigo deste sistema, os direitos dos cidadãos limitam-se ao que o Estado lhes permite fazer, aquilo que ficou conhecido como o Contrato Social. Estes direitos só se tornam efetivos depois de serem reconhecidos e protegidos por leis dentro desse próprio Estado. Este entendimento dos direitos como dependentes de um contrato entre o Estado e a pessoa indica que os direitos são concedidos em troca de obrigações correspondentes (Haddad, 2008).

Contudo, com o surgimento do direito internacional, este criou uma base juridicamente vinculativa de direitos humanos internacionais, colocando direitos individuais contra a soberania do Estado. A adoção, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos constituiu um ponto de viragem na história, porque foi o primeiro acordo internacional a estabelecer um conjunto completo de princípios para a governação interna de membros independentes da sociedade internacional (Haddad, 2008), (Forsythe, 2009). De facto, esta ideia de que era necessário ultrapassar a ordem nacional em certos casos, como os da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, estava enraizada neste paradigma de direitos humanos universais do pós-guerra. Aqui, segundo Haddad, o sistema internacional poderia ter evoluído para uma sociedade mundial e multicultural em que o direito à existência fosse independente da pertença a qualquer Estado e embora esta visão ainda esteja numa fase inicial de desenvolvimento, as oportunidades que apresenta marcam uma mudança significativa em relação à estrutura fixa e delimitada de Estados distintos.

Contudo, mesmo com a ideia de que todas as pessoas nascem de forma igual e, portanto, possuem os mesmos direitos naturais que, em teoria, confere direitos independentemente da classe social ou da filiação política, as normas internacionais de direitos humanos só podem ser efetivamente protegidas se forem aplicadas, geralmente a nível nacional. Assim, aquilo que, em teoria, deveria ser universalmente aplicável na prática depende, em última análise, de um sistema jurídico específico de cada Estado (Haddad, 2008). Os Estados têm apenas um compromisso moral e não vinculativo para preservar esses princípios devido à ausência de uma entidade supra estatal capaz de regular o sistema internacional. Michael Walzer (1977), salienta que as pessoas têm direito a liberdades políticas e civis nas interações com o governo, bem como o direito à autodeterminação face à influência estrangeira. Ainda, defende que o direito à liberdade é inútil sem o direito a um país; “tal como as pessoas precisam de um lugar a que chamar casa”, também os direitos requerem um contexto particular.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra a 28 de julho de 1951, é o acordo fundamental que rege os refugiados. Este acordo histórico, que cria o documento mais completo que define os direitos dos refugiados e um amplo quadro ético internacional para a sua proteção, é amplamente visto – evidente pela sua ratificação - como um grande avanço nos padrões morais a nível mundial. Ainda, estabelece um conjunto básico de direitos fundamentais para estas pessoas e abrange uma amplitude sem paralelo de categorias de refugiados, com base em acordos anteriores.

No entanto, à medida que o sistema estatal contemporâneo se desenvolveu, os governos mantiveram o princípio de que o controlo do acesso às suas fronteiras é uma parte essencial da sua soberania. Embora a Convenção de 1951 dê aos potenciais refugiados a possibilidade de pedirem asilo, não garante que este lhes seja concedido (Haddad, 2008). O poder dos Estados soberanos para controlar quem é autorizado a entrar nos seus territórios acaba por não ser muito afetado, apesar da existência de vários instrumentos jurídicos internacionais, como tratados e convenções.

Com isto, os Estados têm a capacidade de conceder asilo antes de os indivíduos - potenciais refugiados - terem o direito de o aceitar (Haddad, 2008). Por conseguinte,

a Convenção de 1951 e as leis de direitos humanos associadas, acabam por representar uma conjugação de perspetivas pluralistas e solidárias, uma vez que a perspetiva pluralista da Convenção garante a primazia dos Estados soberanos nestes assuntos, enquanto a perspetiva solidária trabalha para promover objetivos humanitários e os direitos dos refugiados. Por exemplo, o princípio da não-devolução nela expresso, proporciona proteção aos requerentes de asilo enquanto os seus pedidos estão a ser avaliados. Sendo que, de acordo o ACNUR, independentemente de as pessoas terem ou não obtido oficialmente o estatuto de refugiado, este princípio é relevante tanto nas fronteiras como no interior do território de um Estado.

Goodwin-Gill (2007) chamou a atenção para o enquadramento das exceções ao princípio de não-devolução, que são expressas em termos do indivíduo, mas deixam ao critério do Estado a questão de saber se o indivíduo representa ou não um risco para a segurança ou ameaça a ordem pública. Esta noção ultrapassa a distinção simplificada entre o direito de requerer asilo e o direito de o ver concedido, embora se entenda que não corresponde a um direito de asilo absoluto (Haddad, 2008). Embora os Estados continuem a ter o poder de controlar quem entra nas suas fronteiras, parece haver alguma restrição a esta liberdade devido ao princípio da não-devolução.

É reconhecido que os refugiados têm o direito de escapar à opressão, conflito e violência no seu país de origem, à procura de uma vida melhor, segura e digna, mas é um facto de que são os Estados quem controla as suas fronteiras e, portanto, quem determina quem pode ou não entrar no seu território. Enquanto o direito de procurar asilo não é explicitamente garantido, a imigração é principalmente regulada pela soberania nacional.

Haddad corrobora, afirmando que a proteção dos refugiados não é um conceito universal e solidário motivado por normas de direitos humanos, mas sim um quadro pluralista concebido para se enquadrar no sistema internacional de Estados soberanos. A condição de refugiado só pode existir porque existem governos soberanos distintos e estes Estados são responsáveis pela proteção dos direitos das pessoas, mas a realidade é que nem sempre o conseguem fazer.

Uma Convenção, tal como a de Genebra, pode ser considerada como um acordo internacional que os Estados ratificam livremente. Estas convenções preservam os princípios essenciais do direito positivo e da soberania jurídica internacional porque são voluntárias (Haddad, 2008). Mesmo que possam implicar a renúncia a um certo grau de soberania, assinando ou não convenções, a participação na sociedade internacional implica sempre alguma concessão por parte dos Estados. Estes não podem usar a soberania como desculpa para atividades que vão contra os objetivos fundamentais que a comunidade internacional sustenta e defende, como salienta Roth (1999). A soberania do Estado funciona no quadro de uma sociedade internacional em que os Estados respeitam a igualdade entre si e defendem a regra da não intervenção nos assuntos internos, cumprindo consequentemente as normas e os regulamentos. Por isso, a soberania tem alguns limites e a sociedade internacional depende de concessões por parte dos governos. Contratos, mandatos, intervenções e acordos, inclusive convenções, muitas vezes a moldaram e podem interferir na soberania nacional. Assim, é razoável considerar o regime de direitos humanos do século XX como o exemplo mais recente de um conflito persistente entre a soberania e as iniciativas globais para controlar as interações entre governantes e governados (Haddad, 2008).

É quando os Estados não conseguem proporcionar as proteções fundamentais a todas as pessoas no seu território, que surgem os refugiados. Por conseguinte, Haddad afirma que estes contribuem para a instabilidade ao afastarem-se do esquema tradicional Estado-cidadão-território. Esta instabilidade que afeta a ordem, carece de correção porque constitui um risco para a segurança. Por conseguinte, um dos principais objetivos, quando se enfrenta uma crise de refugiados é tentar normalizar a situação entre o indivíduo e o seu país de origem. O aspeto securitário torna-se extremamente importante pois, frequentemente, é este que determina as ações de um Estado em prol dos refugiados.

Por exemplo, Haddad evidencia que nos países em que a ideia de Estado-nação se baseia em ideias cívicas de identidade nacional, as pessoas podem encarar os refugiados como possíveis perigos para a sustentabilidade dos recursos, dos programas de assistência social ou da integridade institucional, veja-se o aumento de vários

partidos de extrema-direita no durante e pós-crise migratória de 2015-2016 que reivindicavam isto mesmo. Ainda, os refugiados podem ser vistos como ameaças ao domínio do grupo étnico, da língua ou da cultura em países baseados em valores étnicos. Os Estados com uma forte identidade étnica podem considerar a gestão dos refugiados crucial para proteger sua população majoritária, enquanto os Estados com orientação cívica podem querer restringir o fluxo de refugiados para evitar sobrecarregar seus recursos (Haddad, 2008).

É evidente que, embora o quadro dos direitos humanos e o sistema de refugiados estejam estreitamente relacionados, os seus pressupostos subjacentes são muito diferentes. Isto é, embora os Estados possam adotar livremente as normas de direitos humanos para participarem plenamente na sociedade global e usufruírem de benefícios como o respeito e o reconhecimento, Haddad afirma que as considerações de segurança nacional e internacional são a principal força motriz por detrás da adesão a acordos como a Convenção de 1951 sobre os Refugiados. Consequentemente, os governos dos Estados compreendem que, se os efeitos perturbadores dos refugiados não forem resolvidos, eles poderão colocar em perigo o seu sentido de identidade e unidade étnica, cultural, cívica, etc. Da mesma forma, os governos reconhecem coletivamente que, sem iniciativas para normalizar as relações entre o refugiado e o seu país de origem, a sustentabilidade da comunidade global continua em perigo.

É verdade que os Estados que aceitaram a Convenção de 1951 têm obrigações relativamente à proteção dos refugiados, mas também é verdade que, ao assinarem a Convenção, estes acabaram por colocar algumas limitações institucionais a si próprios. Estas restrições são, no entanto, delimitadas. Haddad reitera que a Convenção não prevê o direito de obter asilo, embora defenda o direito do refugiado de o requerer. Ainda, embora se reconheça o direito de escapar à perseguição, o Estado tem, no entanto, autoridade para fornecer proteção contra essa perseguição. Por outras palavras, há uma garantia implícita do direito mais importante de que os refugiados necessitam, que é o de serem reintegrados na hierarquia Estado-cidadão-território. Por conseguinte, a Convenção de 1951 constitui mais um exemplo do conflito entre os direitos do humanos e os direitos de soberania, que a os refugiados vêm acentuar.

5. Refugiados, Sociedade Internacional e União Europeia: análise teórica crítica

Este capítulo procura analisar as políticas adotadas pela UE durante a crise migratória de 2015 e a forma como essas políticas de refugiados são ou não, moldadas pela perspectiva sobre os refugiados na sociedade internacional da Escola Inglesa. Ainda, procura analisar se as políticas de refugiados da UE consagraram uma abordagem mais orientada para a proteção dos seus Estados-Membros e manutenção da ordem interna do Bloco ou se consagraram uma abordagem mais orientada para a salvaguarda dos direitos humanos (dos refugiados em particular), utilizando o quadro da Escola Inglesa para avaliar a UE como uma sociedade internacional regional. Começa por analisar o ambiente no qual as políticas de refugiados são formuladas, com destaque para a dificuldade crescente em distinguir os refugiados de outros migrantes. Por fim, procura perceber se as políticas de refugiados da UE descritas nesta dissertação, podem ser colocadas numa perspectiva mais pluralista ou solidária da Escola inglesa.

De acordo com um ensaio publicado pelo ACNUR em 2007, é “evidenciado que os padrões de mobilidade humana se tornaram cada vez mais complexos nos últimos anos e que os movimentos migratórios e de refugiados se cruzam, atualmente, de várias formas. É devido a esta intersecção que o ACNUR considerou necessário e desejável ocupar-se das questões de migração que têm impacto nas funções mandatadas do Gabinete em matéria de proteção e de soluções para os refugiados.” Ainda, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, declara que “As deslocações de pessoas de um país e de um continente para outro podem incluir algumas que necessitam de proteção internacional e outras que não a necessitam. É provável que seja este o caso quando, como acontece frequentemente, um país de origem é simultaneamente afetado por violações dos direitos humanos, pelo declínio económico e pela ausência de oportunidades de subsistência. Estes fluxos de pessoas, que envolvem tanto refugiados como migrantes, são normalmente designados por "movimentos mistos" (ACNUR, 2007).

A distinção entre refugiados e migrantes é cada vez mais nebulosa devido a uma série de fatores. Estes consistem em movimentos irregulares ou não documentados que utilizam os mesmos serviços de traficantes ou rotas comparáveis.

Além disso, como comprovado pela crise migratória de 2015, um movimento de refugiados pode-se tornar num "movimento misto", em que as pessoas fogem do seu país por uma série de razões diversas. Ainda, os refugiados podem fazer movimentos secundários para se reunirem com a família ou procurarem oportunidades económicas.

As travessias do Mediterrâneo durante a crise migratória são um exemplo da natureza complexa destes movimentos e das dificuldades que colocam à sociedade internacional regional da UE, em particular. As embarcações que transportavam os migrantes desembarcavam nos Estados-Membros do sul da União e a repulsão apenas podia ocorrer se um barco fosse intercetado em águas internacionais ou nas águas territoriais de um país terceiro sem primeiro garantir que as pessoas pudessem procurar asilo a bordo. A diferenciação entre motivos migratórios e a classificação dos motivos como forçados ou voluntários coloca-nos um problema considerável.

Tal como referido por Koser e Van Hear (2003), existe uma consciência crescente de que os requerentes de asilo se cruzam frequentemente com diferentes fluxos migratórios, incluindo os motivados pelo trabalho, educação, casamento, progressão na carreira ou outras razões. É, portanto, extremamente difícil definir, classificar e diferenciar entre refugiados "genuínos" que escapam à perseguição e aqueles que se deslocam em busca de um nível de vida mais elevado. Consequentemente, existe uma perceção crescente de que os refugiados não são diferentes dos migrantes económicos e dos imigrantes ilegais. Embora as questões de definição tenham sido sempre cruciais para o debate sobre os refugiados nas relações internacionais contemporâneas, são agora mais prementes do que nunca (Haddad, 2008). A perceção da crise migratória que assolou a Europa é, em grande parte, o resultado desta confusão de palavras e categorias.

Embora os Estados-Membros da UE mantenham o controlo de alguns aspetos da sua soberania no seio do Conselho, estes interagem entre si através de um sistema complexo de regras e normas estabelecidas e especificadas em numerosos tratados, convenções e outros acordos, fomentado pela composição distinta da UE, que combina o supranacionalismo e o intergovernamentalismo em diferentes proporções (Haddad,

2008). Os Estados continuam a ser os principais atores desta estrutura, mas cedem uma parte da sua soberania à tomada de decisões da União.

Ainda que não exista um governo central propriamente dito, as instituições da UE têm um certo grau de supervisão sobre os Estados-Membros, embora essa autoridade varie consoante os diferentes domínios políticos. Consequentemente, a sociedade internacional da UE funciona de forma semelhante à sociedade internacional global, que não prevê uma entidade única supra estatal, o que implica um equilíbrio constante entre a preservação da soberania nacional e a integração (Haddad, 2008). Este paradigma misto pode ser analisado em termos da interação entre as perspetivas solidarista e pluralista, para utilizar a terminologia da Escola Inglesa. Conceitos solidaristas como a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, os vários tratados de direitos humanos e a ideia de uma cidadania mais abrangente, isto é, europeia, acabam por limitar as ações (pluralistas) de cada Estado-Membro soberano.

A discussão sobre a soberania do Estado em oposição a uma governação supranacional e o compromisso entre a segurança interna e os direitos humanos em oposição à segurança e ordem realçam os desafios associados à integração. Decidir quais componentes da soberania um Estado deve abdicar em favor da integração na União - especialmente o controlo das fronteiras - torna a escolha de transferir o poder para a UE ainda mais divisiva, tal como pudemos observar aquando do estabelecimento das *Taskforces* Regionais na Grécia e Itália que, ainda que tenham contribuído para uma melhor gestão da crise nesses países e criado um melhor hábito de colaboração entre estes dois Estados-Membros e a União, os governos de ambos mostraram-se relutantes em transferir demasiado poder para as respetivas Agências da UE no terreno. O conflito constante entre preocupações humanitárias e razões políticas, ou entre pluralismo e solidariedade, acaba por influenciar a forma como a política de refugiados da UE se desenvolveu durante a crise. A força motriz do progresso neste domínio tem sido a determinação dos Estados-Membros em preservar a soberania e a autoridade sobre as suas fronteiras.

A abordagem da sociedade internacional oferece um ponto de vista alternativo sobre este argumento. O que conseguimos verificar na sociedade internacional, é que

existe um equilíbrio ténue entre as perspetivas pluralista e solidária. Tal como o refugiado resulta desta mistura de normas, a sociedade internacional da União funciona de forma semelhante. O respeito pela segurança e pelos direitos humanos é um dos critérios mutuamente acordados que são essenciais para a integração dos Estados-Membros da UE (Haddad, 2008).

A União comporta-se, de forma significativa, nas suas relações externas enquanto uma entidade possuidora de normas que se assemelham muito às delineadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Manners, 2002). Através de uma série de declarações, tratados, políticas, critérios e condições, a UE, segundo Manners, criou meticulosamente um quadro normativo abrangente, com cinco normas fundamentais que podem ser encontradas na vasta coleção de regras e regulamentos. Em primeiro lugar, o autor identifica que existe um grande foco na paz, demonstrado por proclamações importantes como a feita por Robert Schuman em 1950 e os preâmbulos de acordos importantes como o Tratado Europeu do Carvão e do Aço de 1951 e o Tratado sobre o Funcionamento da UE de 1957. Em segundo lugar, a ideia de liberdade é importante, evidente nos preâmbulos do Tratado da UE (TUE) de 1991 e do Tratado de Cooperação Económica (TCE), bem como no artigo 6.º do TUE, que descreve os quatro princípios orientadores da União. Ainda, Manners sublinha a dedicação da União a estes ideais fundamentais ao identificar a terceira, quarta e quinta normas que se centram na democracia, no Estado de Direito e no respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais (Manners, 2002).

Ao olharmos para as políticas adotadas pela União, seja as propostas na Agenda Europeia da Migração, os vários mecanismos de coordenação que foram criados pela Comissão, a Declaração UE-Turquia, ou mesmo a forma como a UE vai gerir as suas fronteiras como um todo, conseguimos observar que, de forma gradual, estas políticas foram sendo orientadas para a preservação da ordem interna da União e dos seus Estados-Membros (pluralistas), ao invés de uma melhor gestão da crise e da qualidade de vida dos que a sofriam mais de perto (solidaristas).

Com isto, a UE está presa num precário ato de equilíbrio enquanto luta para formular uma resposta política convincente. Por um lado, deve proteger os interesses

dos seus Estados-Membros, levando em consideração as suas diversas necessidades e preocupações. Por outro, tem o dever de respeitar os padrões globais de direitos humanos, exibindo um ponto de vista imparcial que ultrapassa as fronteiras nacionais. A União deve também preservar a sua legitimidade e autoridade como interveniente na segurança face a estas reivindicações contraditórias. A preservação do Espaço Schengen, uma representação da abertura e da unidade da Europa, é essencial para que isso aconteça. No entanto, como podemos observar, existem ocasiões em que a necessidade de proteger este Espaço, entra em conflito com os princípios morais defendidos pela UE, especialmente em relação às questões de imigração e asilo.

Embora seja discutivelmente necessário preservar a segurança e a estabilidade interna, a securitização do Espaço Schengen não decorreu sem enigmas morais. Os direitos e o bem-estar dos migrantes e requerentes de asilo foram ocasionalmente marginalizados como resultado da prioridade dada às preocupações com a segurança interna e isto coloca seriamente em dúvida a capacidade da União em equilibrar os seus próprios interesses de segurança com o seu papel como poder normativo, no que concerne os direitos humanos.

Este caso realça um conflito central dentro da identidade da UE: como pode esta exercer com sucesso uma influência normativa na esfera internacional quando a sua própria segurança ontológica – isto é, o seu sentido básico de identidade e integridade – está em perigo? (Ceccorulli, 2018) (Manners, 2002).

A abordagem da UE à migração é criticada pelo seu fracasso em abordar adequadamente a situação dos próprios migrantes. Em vez de centrar os seus esforços nos seres humanos cujas vidas estão em risco em travessias marítimas perigosas, a UE centra-se predominantemente nos desafios colocados aos seus próprios interesses. Apesar de retratar iniciativas como a criação da Força Naval da UE – incluída no plano de 10 pontos da DG HOME que irá dar corpo à Agenda Europeia da Migração - como esforços humanitários, a realidade acaba por ser diferente. Na prática, a EUNAVFOR, embora aparentemente destinada a ajudar os migrantes e a prevenir tragédias no mar, não consegue cumprir os elevados padrões de direitos humanos que a UE afirma defender. Há evidências que sugerem que os objetivos subjacentes incluem a

diminuição dos fluxos migratórios para a União, em vez de serem motivados apenas por uma preocupação sincera com a segurança e o bem-estar dos migrantes (Riddervold, 2017), o que coloca a olhos nus a preferência da UE por uma perspectiva pluralista em detrimento de uma solidária, mesmo quando advoga o contrário.

Esta contradição entre palavras e atos acaba por realçar uma lacuna moral básica na política de migração da UE pois, ao colocar os seus interesses de segurança à frente dos direitos e das vidas dos migrantes, a UE corre o risco de manter um sistema que subestima o valor e a dignidade intrínsecos de cada pessoa. Esta abordagem não só revela a falta de credibilidade da UE como protetora dos direitos humanos, mas também não aborda de forma significativa e compassiva as razões subjacentes à migração.

É necessária uma análise cuidadosa para compreender plenamente a complexa questão de saber se a EUNAVFOR cumpre as normas normativas que a UE estabelece para si própria na sua política externa. Dois fatores cruciais destacam-se como sendo extremamente importantes na avaliação da sua conformidade com as normas humanitárias. Em primeiro lugar e acima de tudo, uma política humanitária deve colocar a defesa e a promoção das normas internacionais – especialmente as incorporadas na legislação em matéria de direitos humanos – em primeiro lugar. Isto significa determinar se os objetivos e ações da EUNAVFOR apoiam ativamente a manutenção destes padrões. Isto poderia implicar ter em conta aspetos como a forma como os migrantes resgatados no mar são tratados, garantir que tenham acesso aos direitos fundamentais e tratá-los com dignidade, em conformidade com o direito internacional. Em segundo lugar, a vontade de uma política humanitária em seguir estas regras ao lidar é o que de facto a torna assim (Riddervold, 2017). Isto sugere que a União deve mostrar que está empenhada em operar de acordo com o direito humanitário internacional e as normas de direitos humanos, quando lança iniciativas como a EUNAVFOR.

Riddervold (2017) informa que é necessário examinar os procedimentos operacionais, os procedimentos de tomada de decisão e os resultados da EUNAVFOR no terreno de uma forma abrangente. O que implica examinar atentamente se as ações

da EUNAVFOR são motivadas por um desejo sincero de proteger os princípios humanitários ou se estão a ser realizadas para alcançar outros objetivos estratégicos ou políticos. Isto requer também a avaliação dos procedimentos em vigor e da sua eficácia prática, a fim de garantir a conformidade com as normas internacionais.

Através da análise destes fatores, a autora conclui que pode ser realizada uma avaliação minuciosa da conformidade da EUNAVFOR com os princípios normativos que a UE defende na sua política externa. Este tipo de análise não só esclarece os aspetos éticos da missão, mas também contribui para o debate mais amplo sobre a responsabilidade da UE na resposta a emergências humanitárias e na promoção dos direitos humanos a nível internacional.

De uma perspetiva analítica, esta avaliação é muito importante, uma vez que desafia as afirmações da UE de que está a defender e a promover padrões de direitos humanos. A capacidade e a vontade da EU em defender os princípios normativos que prega foram desafiadas pela prolongada crise migratória, o que acabou por também colocar pressão sobre a solidariedade interna do bloco, evidente pelo encerramento unilateral do Espaço Schengen, por parte de alguns Estados-Membros. Dadas as intrincadas interações entre a segurança, questões políticas e preocupações humanitárias que são inerentes à gestão da migração, esta análise torna-se especialmente importante, no quadro da sociedade internacional da UE.

Através desta análise, conseguimos compreender como a UE atua enquanto ator humanitário ou normativo nas relações internacionais. A afirmação de que a UE é uma defensora dos ideais humanitários e das normas internacionais ganharia credibilidade se o estudo mostrasse que a implementação da EUNAVFOR aplica com sucesso os seus princípios de direitos humanos (Riddervold, 2017). Isto implicaria que a União é inabalável na sua dedicação à defesa e à promoção dos direitos humanos, apesar dos enormes obstáculos apresentados pela crise migratória. Por outro lado, segundo Riddervold (2017), caso esta análise indique que a União não está a aderir aos seus princípios declarados, isto poderá lançar dúvidas sobre a sua capacidade ou desejo de respeitar as normas humanitárias, especialmente em cenários de crise como este.

Em última análise, avaliar a conformidade da EUNAVFOR com as normas de direitos humanos contribui para a avaliação da política da UE e para discussões mais amplas sobre as implicações morais da gestão da migração e a influência da UE nas respostas humanitárias internacionais. Ainda, salienta como é crucial garantir que os programas e políticas destinados a abordar questões relacionadas com a migração se baseiem nos valores da justiça, da dignidade humana e do respeito pelos direitos fundamentais (Riddervold, 2017).

Já as dinâmicas que impulsionam outras áreas da política de migração são muito diferentes daquelas relativas à segurança das fronteiras externas dentro da UE. Os Estados-Membros demonstraram uma postura marcadamente divergente na sua cooperação com entidades supranacionais encarregadas do controlo das fronteiras, entre as quais a Frontex. Em comparação com a política de asilo, onde os Estados-Membros se recusaram consistentemente a apoiar a criação de uma agência única para a partilha de recursos ou a coordenação dos procedimentos de registo e recolocação, o ambiente de segurança das fronteiras externas demonstra uma vontade clara de cooperar com organizações supranacionais. Os Estados-Membros demonstraram uma maior inclinação para fornecer financiamento e autoridade a agências como a Frontex, a quem foi confiada a tarefa vital de proteger as fronteiras externas da UE (Newsome, Riddervold e Trondal, 2020).

A complexa interação de interesses e preocupações relativas à gestão da migração dentro da UE reflete-se nestas perspetivas divergentes. A questão da política de asilo levanta questões mais complexas relacionadas com a soberania nacional, a capacidade governativa e as diferentes abordagens à proteção e integração dos refugiados. Os Estados-Membros podem encarar a proteção das fronteiras externas como um imperativo partilhado que exige acção coletiva e investimento em iniciativas supranacionais.

A diferença entre os dois domínios realça o delicado equilíbrio que acaba por sustentar a formulação da política de migração da UE, em que é consistentemente

difícil equilibrar interesses e prioridades nacionais dos seus Estados-Membros díspares com objetivos mais gerais da União.

A história de sucesso do Espaço Schengen de deslocação interna sem fronteiras não foi mantida durante a crise migratória, apesar dos diferentes níveis de migração que os Estados-Membros encontraram - quer fossem Estados de destino, com números relativamente mais baixos ou Estados da linha da frente, diretamente afetados por elevados fluxos migratórios. Este desrespeito unilateral por parte de alguns Estados-Membros pelos princípios de fundamentais do Espaço Schengen foi demonstrado pela imposição das suas fronteiras. Em vez de trabalharem em conjunto para resolver os problemas da União como um todo, estes países prosseguiram com ações unilaterais que acabarão por afetar um dos pilares fundamentais do bloco. As atitudes anti-imigração que prevaleceram entre os eleitores nacionais foram a principal força por detrás desta estratégia reacionária (Newsome, Riddervold e Trondal, 2020), uma vez que colocaram muita pressão sobre os seus governos para darem prioridade às questões de ordem interna em detrimento de uma cooperação europeia mais abrangente. Estas reações descoordenadas destacou um padrão mais amplo de Estados-Membros que colocaram os seus próprios interesses à frente das realizações coletivas da UE. Ainda, enfatizou a divergência entre a realidade política de cada país e as aspirações da integração europeia, onde as promessas de defender uma filosofia sem fronteiras do Espaço Schengen foram, por vezes, eclipsadas por preocupações eleitorais.

Com isto, a crise revelou as fraquezas tanto da unidade europeia como do Espaço Schengen face aos obstáculos colocados pela migração. A falta de vontade em defender os princípios de Schengen foi, portanto, indicativa de um declínio maior na cooperação e confiança dos Estados-Membros, o que teve ramificações importantes para a futura governação da imigração e para a integração europeia (Newsome, Riddervold e Trondal, 2020). Esta falta de coesão é especialmente visível em emergências onde é crucial uma ação rápida e bem coordenada. A abordagem fragmentada adotada pelos decisores políticos não só acabou por piorar a situação, mas como também aumentou a instabilidade interna do bloco.

Por conseguinte, verifica-se uma tendência a favor de dar precedência às razões de segurança sobre as preocupações humanitárias, à medida que a UE continua a negociar as dificuldades da regulamentação migratória. Um foco excessivo na segurança em detrimento dos princípios humanitários corre o risco de alterar o equilíbrio da política de migração da UE, embora a manutenção da segurança e da integridade das fronteiras seja inquestionavelmente vital (Newsome, Riddervold e Trondal, 2020). Ainda, ao colocar a segurança à frente das necessidades humanitárias, a UE pode, involuntariamente, plantar as sementes para crises futuras que serão mais catastróficas. Uma governação política que coloque um foco indevido nas medidas de segurança em detrimento da abordagem das razões subjacentes, do incentivo à colaboração e do avanço de métodos inclusivos pode encontrar-se mal preparada para lidar adequadamente com a complexidade das dinâmicas migratórias dos dias de hoje. Como resultado, existe uma possibilidade da próxima crise migratória se agravar e se transformar numa situação mais desastrosa, marcada por tensões crescentes, mais dificuldades para as pessoas que a vivem em primeira mão e mais contestações à soberania da UE. Para Newsome, Riddervold e Trondal (2020), embora a UE possa continuar a integrar mais imigrantes, os políticos devem compreender que é necessária uma estratégia equilibrada que considere tanto as questões de segurança como as humanitárias. Se isto não for feito, o quadro da UE para a política de migração corre o risco de continuar um ciclo de instabilidade e crises, que poderá ter graves repercussões tanto para os Estados que acolhem como para os migrantes. Essencialmente, a UE debate-se com a contínua inação e estagnação quando se trata de enfrentar a complexidade do asilo e da proteção dos refugiados, enquanto desenvolve as suas capacidades e colaboração em diversas áreas relacionadas com a migração.

Existiu uma diferença notável na forma como as políticas da UE se desenvolveram como resultado da reação a esta crise. Utilizando o acordo entre a UE e a Turquia como exemplo, é possível demonstrar que as políticas de controlo das fronteiras da UE avançaram significativamente, especialmente em resposta à necessidade premente de gerir os fluxos migratórios. Em contrapartida, a política de asilo avançou mais lentamente e esta disparidade realça a forma como a política de

migração da UE estabelece um equilíbrio delicado entre as necessidades de segurança e as considerações humanitárias, entre as preocupações dos seus Estados-Membros e as condições dos refugiados nos seus territórios.

Ainda, a crise dos refugiados de 2015 funcionou como um evento catalisador, que trouxe à luz deficiências do Espaço Schengen. Este Espaço, que se destina a facilitar a livre circulação interna dentro da União, enfrentou dificuldades quando a quantidade de requerentes de asilo sobrecarregou os recursos disponíveis e causou conflitos sobre o controlo das fronteiras e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros. A não existência de fronteiras internas ao abrigo do Espaço Schengen facilitou a viagem dos requerentes de asilo entre os Estados-Membros, mas deu origem a divergências sobre quem é responsável pelo tratamento dos pedidos de asilo e pelo acolhimento dos respetivos refugiados. Como tal, a União enfrentou um período de enorme instabilidade pois, para além da enorme sobrecarga que alguns Estados-Membros enfrentaram, também os aspetos relacionados com a segurança foram um fator fundamental para que alguns Estados-Membros em particular decidissem fechar as suas fronteiras e, por conseguinte, abalar um dos pilares fundamentais da entidade e união da UE.

Com isto, a forma como a política de migração da UE se operacionalizou durante a crise de 2015, é o resultado de um equilíbrio entre as preocupações e considerações dos seus Estados-Membros e uma reação humanitária a uma crise destas dimensões. Reformas abrangentes que abordem problemas sistémicos e promovam os ideais de solidariedade, partilha de responsabilidades e respeito pelos direitos humanos no quadro de governação migratória da UE são desesperadamente necessárias, à medida que os decisores políticos lutam com estas questões (Schilde e Goodman, 2020).

A forma como a política de asilo da UE se desenvolveu fornece uma ilustração clara de como as prioridades políticas foram estabelecidas, com as preocupações com as questões de asilo a serem deixadas de lado em detrimento da segurança das fronteiras e da livre mobilidade interna. Neste contexto, o rápido avanço das medidas

de segurança fronteiriça da União levanta questões importantes relativamente às suas motivações subjacentes.

Segundo Schilde e Goodman (2020), esta crise expôs falhas graves na administração das fronteiras da UE, destacando uma deficiência evidente de infraestruturas e recursos para controlar a inundação de migrantes e refugiados. Também trouxe à luz a resistência de longa data de alguns Estados-Membros ao aumento da colaboração, que é motivada por questões de autonomia e soberania nacionais.

Estas tendências são evidentes no relatório de 2015 da Comissão Europeia, que destaca a necessidade premente de melhorar as capacidades de gestão das fronteiras da União para enfrentar os desafios trazidos pelos fluxos migratórios irregulares. Como resultado da crise, os decisores políticos da UE foram forçados a dar prioridade ao reforço das medidas de segurança nas fronteiras, a fim de abordar questões prementes de segurança e reconstruir a confiança dos seus cidadãos na capacidade da UE para lidar com a migração.

Consequentemente, as autoras, Schilde e Goodman, reconhecem que foi feito um esforço para acelerar o ritmo de integração da política de segurança das fronteiras da UE. O reforço da Frontex e a criação de mecanismos de coordenação como o ARGUS, o IPCR, ou o Grupo de Contacto dos Balcãs Ocidentais. Esta abordagem proativa demonstra que a UE reconheceu a necessidade de reforçar as suas fronteiras externas como parte essencial da gestão da crise.

Conclusão

O objetivo primário desta dissertação era procurar analisar as políticas de refugiados da UE, durante a crise migratória de 2015 e com isto perceber se, segundo um quadro teórico da Escola Inglesa, estas políticas consagravam uma abordagem mais pluralista, isto é, uma primazia maior pela soberania e considerações dos seus Estados-Membros, ou se consagravam uma abordagem mais solidária, ou seja, uma maior consideração pelos direitos humanos, mais concretamente dos refugiados, que tanto advoga enquanto poder normativo nas suas relações externas.

A realidade é que, seja pela implementação da Agenda Europeia da Migração, seja pelos diversos mecanismos de coordenação criados, pela Declaração da UE-Turquia, ou pela gestão de fronteiras como um todo, a UE, face a uma crise destas dimensões, demonstrou-se incapaz de colocar algo como prioritário, que não as preferências e considerações dos seus Estados-Membros, e a manutenção da ordem e segurança internas, bem como o rápido estabelecimento da livre circulação de pessoas dentro da União.

As conformidades das políticas de refugiados adotadas pela União com as normas de direitos humanos, numa ótica da sociedade internacional, revelam que esta deu prevalência a preferências pluralistas e não solidárias. As ações adotadas, tal como o fortalecimento das fronteiras externas acabam por não promover os princípios humanitários que esta diz defender. Ainda, a resposta da UE relativamente às questões de asilo e segurança, demonstra que os Estados-Membros são mais suscetíveis a cooperar entre si e a delegar alguma da sua soberania a instituições da UE quando isto se trata de uma maior proteção fronteiriça. Isto foi evidente no fortalecimento que foi dado à Frontex. O mesmo não se verifica nas políticas de asilo, quando os Estados-Membros, numa fase inicial, não consideraram ser um problema que afetasse todo o bloco, ou quando, por terem responsabilidades diferentes, não aceitaram da mesma forma as políticas de recolocação da União. Ainda, utilizando o exemplo prático da Grécia e Itália, quando estes se demonstraram relutantes a transferir demasiado poder para as *Taskforces* Regionais, ainda que estas tenham contribuído para uma melhor e mais eficiente gestão da crise no terreno.

A União, segundo uma perspectiva da sociedade internacional, navega num equilíbrio ténue entre preocupações pluralistas e solidárias, mas dada a sua primazia pela ordem e segurança interna, as suas políticas adotadas acabam por se manifestar numa abordagem mais pluralista.

Esta dissertação conclui que a crise migratória de 2015 expôs falhas na política migratória da União, especialmente na gestão das fronteiras externas e, enquanto existe uma preocupação clara e evidente em fortalecer a segurança das suas fronteiras e diminuir o número de refugiados no seu território, as preocupações humanitárias são deixadas de lado, o que levanta questões sobre a integridade da política migratória da UE e os motivos subjacentes. Em última análise, conclui-se que, caso a União enfrente uma crise destas dimensões ou maiores no futuro, é imperativo que exista uma abordagem mais equilibrada que coloque as preocupações de segurança e humanitária em pé de igualdade. Fazendo-o através de uma política de asilo e de migração mais coesa dentro do bloco, a fim de salvaguardar os interesses dos seus Estados-Membros, enquanto protege os direitos dos refugiados sob uma ótica humanitária que tanto advoga enquanto parte fundamental da sua identidade e na forma como se relaciona na esfera internacional.

Bibliografia

LIVROS

Berlin, Henry Hardy. 1990. *Crooked Timber of Humanity: Chapters in the History of Ideas*. Londres: John Murray.

Betts, Alexander, e Paul Collier. 2017. *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.

Bull, Hedley e Adam Watson. 1984. *The Expansion of International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Bull, Hedley. 1995. *The Anarchical Society*. Londres: Palgrave London.

Collingwood, Robin G. 1942. *The new Leviathan, or, Man, society, civilization, and barbarism*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Dunne, Tim. 1998. *Inventing the International Society: A History of the English School*. Londres: Palgrave Macmillan.

Dunne, Tim e Christian Reus-Smit. 2017. *The globalization of international society*. Oxford: Oxford University Press.

Dunne, Tim e Nicholas J. Wheeler. 1999. *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Forsythe, David P. 2003. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Forsythe, David P. 2009. *Encyclopedia of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Ferguson, Yale H. e Richard W. Mansbach. 1996. *Politics: Authority, Identities, and Change*. Carolina do Sul: University of South Carolina Press.

Geddes, Andrew e Peter Scholten. 2016. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Nova Iorque: SAGE Publications Ltd.

Genschel, Philipp e Markus Jachtenfuchs. 2013. *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford: Oxford.

Glendon, Mary Ann. 2001. *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. Nova Iorque: Random House.

Goodman, Sara Wallace. 2018. *Institutional Origins of Europe's Refugee Crisis*. Irvine: University of California.

Goodwin-Gill, Guy S. e Jane McAdam. 2007. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford Public International Law.

Haddad, Emma. 2008. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hinsley, Harry. 1986. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hyndman, Jennifer. 2000. *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism. Borderlines*. Minesota: University of Minnesota Press.

Jackson, Robert. 1990. *Quasi-States : Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jackson, Robert. 2003. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.

Jones, Reece. 2017. *Violent Borders. Refugees and the Right to Move*. Londres: Verso.

Kuhlman, Tom. 1990. *Towards a definition of refugees*. Oxford: Refugee Studies Centre.

Malkki, Liisa H. 1995. *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*. Chicago: University of Chicago Press.

Matias, Gonalo Saraiva. 2014. *Migraes e Cidadania*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Miller, John D. B. 1981. *The World of States: Connected Essays*. Londres: Palgrave Macmillan.

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Nova Iorque: Cornell University Press.

Nguyen, Phuong Tran. 2017. *Becoming Refugee American: The Politics of Rescue in Little Saigon*. Illinois: University of Illinois Press.

Riddervold, Marianne, Jarle Trondal e Akasemi Newsome. 2020. *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Londres: Palgrave Macmillan.

Rosecrance, Richard. 1997. *Paradoxes of European Foreign Policy. The European Union: A New Type of International Actor*. Florença: European University Institute.

Roth, Brad R. 1999. *Governmental Illegitimacy in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Shue, Henry. 2020. *Basic Rights: Subsistence, Affluence & U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.

Wheeler, Nicholas J. 2000. *Saving Strangers*. Oxford: Oxford University Press.

Vincent, Raymond John. 1986. *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walker, Rob B. J. 1993. *Inside / Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walzer, Michael. 1977. *Just And Unjust Wars*. Nova Iorque: Basic Books.

Zolberg, Aristide R., Astri Suhrke e Sergio Aguayo. 1989. *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. Oxford: Oxford University Press.

CAPÍTULOS

Bellamy, Alex J. e Nicholas J. Wheeler. 2020. "Humanitarian Intervention in World Politics". em J. Baylis, S. Smith e P. Owens. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Ikenberry, John. 2012. "Explaining crisis and change in Transatlantic relations: An Introduction". em D. Marquand, *The End of the West* (pp. 1-27). Princeton: Princeton University Press.

Moravcsik, Andrew e Fank Schimmelfennig. 2019. "Liberal Intergovernmentalism." em A. Wiener, T. A. Börzel, e T. Risse, *European Integration Theory* (pp. 64-84). Oxford: Oxford University Press.

Tesón, Fernando R. 2003. "The liberal case for humanitarian intervention" em J. L. Holzgrefe e R. O. Keohane. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.

Uçarer, Emek M. 2013. "The Area of Freedom, Security, and Justice." em M. Cini, e N. P.-S. Borragán. *European Union Politics* (pp. 281-295). Oxford: Oxford University Press.

ARTIGOS

Caney, Simon. 1997. "Human Rights and the Rights of States: Terry Nardin on Nonintervention". *International Political Science Review*.

Ceccorulli, Michela. 2019. "Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area." *West European Politics*.

Collet, Elizabeth, e Camille Le Coz. 2018. *After the Storm: Learning from the EU Response to the Migration Crisis*. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe.

Dillon, Michael. 1998. *Epilogue The Scandal of the Refugee: Some Reflections on the "Inter" of International Relations*. *Canada's Journal on Refugees*.

Donnelly, Jack. 1984. "Cultural Relativism and Universal Human Rights." *Human Rights Quarterly*.

Dowty, Alan e Gil Loescher. 1996. "Refugee Flows as Grounds for International Action". *International Security*.

Feld, Werner J. 1976. "Europe and the World: The External Relations of the Common Market". *American Political Science Review*.

- Garten, Jeffrey E. 1996-1997. "Comment: The Need for Pragmatism". *Foreign Policy*.
- Ignatieff, Michael. 2001. "The Attack on Human Rights." *Foreign Affairs*.
- Jamnejad, Maziar e Michael Wood. 2009. "The Principle of Non-Intervention." *Leiden Journal of International Law*.
- Karolewski, Ireneusz Pawel e Roland Benedikter. 2018. "Europe's refugee and migrant crisis: Political responses to asymmetrical pressures" *Politique Européenne*.
- Kim, Seunghwan. 2017. "Non-refoulement and extraterritorial jurisdiction: state sovereignty and migration controls at sea in the European context". *Leiden Journal of International Law*.
- Koser, Khalid e Nicholas van Hear. 2003. "Asylum Migration and Implications for Countries of Origin". *World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER)*.
- Lavenex, Sandra. 2012. "EU External Governance". *Journal of European Public Policy Series*.
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?". *Journal of Common Market Studies*.
- Mills, Kurt. 1996. "Permeable Borders: Human Migration and Sovereignty". *Global Society*.
- Neier, Aryeh. 1996-1997. "The New Double Standard." *Foreign Policy*.
- Newsome, Akasemi. 2018. "Credible Champions? Transatlantic relations and human rights in refugee crises." *Journal of European Integration*.
- Reus-Smit, Christian. 2001. "Human Rights and the Social Construction of Sovereignty". *Review of International Studies*.
- Riddervold, Marianne. 2018. "A Humanitarian Mission in Line with Human Rights? Assessing Sophia, the EU's Naval Response to the Migration Crisis." *European Security*.
- Robinson, Jacob. 1968. "The Status of Refugees in International Law". *American Journal of International Law*.

Scipioni, Marco. 2017. "Failing Forward in EU Migration Policy? EU Integration After the 2015 Asylum and Migration Crisis." *Journal of European Public Policy*.

Shacknove, Andrew E. 1985. "Who is a Refugee?". *Ethics*.

Snyder, Jack. 2022. "Why the Human Rights Movement is Losing: And How It Can Start Winning Again." *Foreign Affairs*.

Weiner, Myron. 1996. "Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration". *The International Migration Review*.

Zaun, Natascha. 2016. "Why EU asylum standards exceed the lowest common denominator: the role of regulatory expertise in EU decision-making." *Journal of European Public Policy*.

Zetter, Roger. 1988. "Refugees and Refugee Studies – A Label and an Agenda". *Journal of Refugee Studies*.

RELATÓRIOS

ACNUR. 2003. "Refugee Protection in International Law". Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/refugee-protection-international-law> (06/04/2024).

ACNUR. 2007. "UNHCR, Refugee Protection and International Migration". Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4a24ef0ca2.pdf> (06/04/2024).

ACNUR. 2015. "The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees". Disponível em: <https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees> (06/04/2024).

ACNUR. 2023. "Refugee Data Finder". Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (08/05/2024).

ICMPD. 2015. “2015 in review: how Europe reacted to the refugee crisis”. Disponível em: <https://www.icmpd.org/blog/2015/2015-in-review-how-europe-reacted-to-the-refugee-crisis> (06/04/2024).

Marina Militare. “Mare Nostrum Operation”. Disponível em: <https://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx> (06/04/2024).

OCDE. 2022. “International Migration Outlook 2021”. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2022_30fe16d2-en (06/04/2024).

OCDE-ACNUR. 2021. “Safe Pathways for Refugees II”. Disponível em: https://www.oecd.org/countries/iraq/Safe-Pathways-for-Refugees_2021.pdf (06/04/2024).

OIM. 2022. “World Migration Report 2022”. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022> (06/04/2024).

COMUNICAÇÕES

Comissão Europeia. 2015. “Refugee Crisis: European Commission Reports on Progress in Implementation of Priority Actions”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5839 (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2015a. “Communication: A European Agenda on Migration”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4956 (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2015b. “Standard Eurobarometer 83 Spring 2015: European Citizenship”. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2099> (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2015c. “Communication on a European Border and Coast Guard and Effective Management of Europe’s External Borders”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0673> (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2015d. “A European Border and Coast Guard to protect Europe’s External Borders”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6327 (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2015e. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015PC0671> (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2016a. “Communication: Final Report on Relocation and Resettlement”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0165> (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2016b. “Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries Under the European Agenda on Migration”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385> (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2016c. “European Council 20–21 October 2016: European Border and Coast Guard—from Policy Decision to Operational Implementation”. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/european-council-20-21-october-2016-european-border-and-coast-guard-policy-decision-operational_en (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2016d. “Securing Europe’s External Borders: Launch of the European Border and Coast Guard Agency”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3281 (06/04/2024).

Comissão Europeia. 2021. “Communication from the commission to the European parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions on the report on migration and asylum”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0590> (06/04/2024).

Conselho da União Europeia. 2016. "EU-Turkey statement, 18 March 2016". Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (06/04/2024).

ARTIGOS MÉDIA

BBC. 2016. "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts." Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (06/04/2024).

BBC. 2022. "Who are the Uyghurs and why is China being accused of genocide?" Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-22278037> (06/04/2024).

Eurostat. 2015. "Asylum in the EU The number of asylum applicants in the EU jumped to more than 625.000 in 2014 20% were Syrians." Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6751779/3-20032015-BP-EN.pdf/35e04263-2db5-4e75-b3d3-6b086b23ef2b> (06/04/2024).

Grün, Gianna-Carina. 2018. "How the EU's resettlement plan is failing to meet its goal." *Deutsche Welle*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/how-the-eus-resettlement-plan-is-failing-to-meet-its-goal/a-46473093> (06/04/2024).

Kingsley, Patrick. 2015. "Aid groups say Balkan states blocking refugees based on nationality". *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/19/balkan-countries-block-refugees-nationality-aid-groups> (06/04/2024).

Rankin, Jennifer. 2016. "Croatia and Slovenia impose limits on refugee numbers." *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/26/croatia-slovenia-limits-refugee-numbers-europe-greece> (06/04/2024).