

Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa  
Mestrado em Direito e Segurança

## **O Acordo de Cotonou e as migrações climáticas**

*Antevisão de uma crise anunciada*

Margarida Xavier Marante

**Orientação:** Professora Doutora Carla Amado Gomes

Março de 2019

*“You only talk about moving forward with the same  
bad ideas that got us into this mess.  
Even when the only sensible thing to do is to pull the  
emergency break.  
You are not mature enough to tell it like it is.  
Even that burden you leave to us, children.”*

*Greta Thunberg (2018)*

*Nomeada para Prémio Nobel da Paz*

## RESUMO

O presente trabalho desenvolve um estudo acerca das alterações climáticas e das suas consequências num âmbito global, especialmente sobre as migrações populacionais, e a abordagem que lhes é dada pelo Acordo de Cotonou.

Parte da constatação que as alterações climáticas são uma preocupação atual e urgente, cujas consequências afetarão todos os países do planeta, de forma diferente. Contudo, serão os países em vias de desenvolvimento e mais pobres os mais vulneráveis.

O impacto nos países espalhados por todo o planeta, nomeadamente em resultado de catástrofes naturais, secas, furacões e subida do nível da água do mar vão ameaçar seriamente a qualidade de vida, os próprios territórios e até a sobrevivência das populações, cenário que provocará a deslocação forçada de milhões de pessoas por ano, o que, em paralelo com a sobrevivência, tornar-se-á numa questão de segurança. Alinhada a esta preocupação, nota-se também que não existe conceito nem regime jurídicos estabelecidos para os migrantes climáticos.

Enquadrado numa perspetiva internacional, o estudo vem-se focar no Acordo de Cotonou, parceria marcante entre a União Europeia e o Grupo APC, desde 2000, que abrange atualmente 28 países da UE e 79 países ACP, vocacionado para a erradicação da pobreza, cooperação e diálogo político rumo ao desenvolvimento sustentável.

Examina de perto a revisão de 2010 feita ao Acordo, na qual se formalizou o tema das alterações climáticas, se reconheceu a vulnerabilidade acrescida dos países em desenvolvimento face às consequências climáticas e se promoveu o diálogo e a cooperação para a definição de estratégias de prevenção e adaptação.

Constata-se, porém, que o Acordo de Cotonou não acrescentou qualquer solução ou perspectivas de cooperação para responder aos fluxos populacionais em virtude dos fatores ambientais, que já ocorrem, e só aumentarão no futuro, deixando por regular a matéria das migrações climáticas.

Analisa-se que o termo de vigência do mencionado Acordo marca-se para fevereiro do próximo ano, pelo que o presente trabalho enuncia algumas das soluções que poderão regular a matéria das migrações climáticas no âmbito de Cotonou, na esperança que sejam corrigidos os erros do passado, a tempo de se diminuírem as tragédias do futuro.

Palavras-chave: alterações climáticas, migrações climáticas, Acordo de Cotonou

## ABSTRACT

This paper develops a study on the issue of climate change and its consequences at a global level, especially on population migration and its approach from the Cotonou Agreement.

Starts from the realization that climate change is a current and urgent concern, the consequences of which will affect all countries on the planet in different ways. However, the poorest and developing countries are the most vulnerable.

The impact on countries around the world, particularly as a result of natural disasters, droughts, hurricanes and rising sea levels will seriously threaten the quality of life, the territories and even force the displacement of millions of people per year, which in parallel with survival, will be a matter of security. In line with this concern, it is also noted that there is no established legal concept or regime for climate migrants.

Within an international perspective, the study focuses on the Cotonou Agreement, a landmark partnership between the European Union and the APC Group, since 2000, which currently covers 28 UE countries and 79 ACP countries, devoted to poverty eradication, cooperation and political dialogue towards sustainable development.

Closely examines the 2010 revision to the Agreement, which has formalized the issue of climate change, acknowledged the special vulnerability of developing countries to the climatic consequences and promoted dialogue and cooperation in order to establish strong strategies of prevention and adaptation.

It is noted that the Cotonou Agreement has not added any solutions or prospects for cooperation to respond to population flows due to climate factors, that have already occurred and will only increase in the future, leaving the issue of climate migration unregulated.

It is analyzed that the term of validity of the aforementioned Agreement is set for February of next year, so the present work sets out some of the solutions that could regulate the matter of climate migrations in the scope of Cotonou, hoping that the errors of the past will teach us soon enough, in time to diminish the tragedies of the future.

Key-Words: climate change, migration, Cotonou Agreement

# ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>Alterações climáticas</b> .....	<b>10</b>
<b>III.</b>	<b>As Migrações</b> .....	<b>12</b>
A.	O estatuto de Refugiado e o Direito de Asilo .....	13
	A definição de Refugiado na Convenção das Nações Unidas de 1951 .....	14
	Instrumentos regionais relativos aos refugiados: breve referência ao caso africano .....	16
	A normatividade europeia para as migrações e o direito de asilo .....	19
	A recente união global para as Migrações e Refugiados .....	28
<b>IV.</b>	<b>Migrantes climáticos</b> .....	<b>29</b>
A.	O conceito de migrante climático e a sua descoberta labiríntica .....	30
B.	A ausência de um regime jurídico para o migrante climático .....	36
<b>V.</b>	<b>O Acordo de Cotonou</b> .....	<b>40</b>
A.	Breve evolução histórica .....	41
i.	As relações com as ex-colónias .....	41
ii.	Convenções de Yaoundé .....	43
iii.	Convenções de Lomé.....	44
iv.	Acordo de Georgetown e a criação do grupo ACP .....	45
v.	As revisões e evoluções de Convenções de Lomé .....	46
vi.	Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI – Oportunidades e Desafios .....	48
vii.	A necessidade de mudar .....	50
B.	Acordo de 23 junho de 2000 .....	51
i.	Os objetivos e princípios da parceria .....	52
ii.	A Dimensão Política .....	53
iii.	Elementos essenciais e elemento fundamental.....	53
iv.	A temática das migrações .....	55
C.	A consciencialização da gravidade dos desafios ambientais provocados pelas alterações climáticas transposta para o Acordo de Cotonou .....	56
a)	Convenção-Quadro da ONU sobre Alterações Climáticas.....	56
b)	Livro Verde 2007 - Adaptação às alterações climáticas na Europa – possibilidades de ação da União Europeia .....	58
c)	Livro Branco 2009: Adaptação às alterações climáticas: para um quadro de ação europeu .....	63
d)	As referências às alterações climáticas na revisão a Cotonou de 2010 .....	65
e)	A ausência de resposta (e de pergunta) para as migrações climáticas .....	69
<b>VI.</b>	<b>Perspetivas para o futuro</b> .....	<b>70</b>
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>75</b>
<b>VIII.</b>	<b>Bibliografia</b> .....	<b>78</b>

# I. INTRODUÇÃO

A presente dissertação, no âmbito da finalização do curso de Mestrado de Direito e Segurança, começou com um propósito de alinhar duas preocupações pessoais.

Por um lado, perspetivando o mundo global, e, enfim, as relações internacionais na sua vastidão, olhar as **migrações populacionais**, às quais temos assistido nos últimos tempos, alarmantes, numa escala crescente, e sobre as quais a União Europeia não conseguiu ainda assumir uma posição e estratégia claras.

Por outro lado, o agravamento dos efeitos das **alterações climáticas** que, enquanto outrora parecia ser um tema inovador, futurista e “alternativo”, hoje parece teimar em sair de “baixo do tapete” da consciência coletiva onde o temos tentado manter guardado. Agitou as águas de tudo o que pensámos ser estanque e tradicional e obrigou-nos a assumir um papel de “futuristas alarmados”, o qual ainda estamos aprendendo a representar.

Os estudos científicos, os documentários, os alertas humanitários e até séries televisivas têm confirmado a evidência do impacto das alterações climáticas sobre o planeta.

O aquecimento global é um tema da ordem do dia, com a particularidade de nunca nos cansar pela sua repetição: é sobre o nosso futuro e o nosso futuro intriga-nos.

Curiosamente, a nossa consciencialização, enquanto humanidade, é especialmente lenta em tudo o que são assuntos, à partida, dramáticos ou um “tudo-ou-nada” *apocalípticos*.

É verdade que, por um lado, enquanto humanos/animais da natureza, se sentimos perigo ou nos consideramos ameaçados, o nosso espírito de sobrevivência emerge e faz-nos ficar alerta. Se quiséssemos analisar os efeitos do espírito de sobrevivência, enquanto animais que somos, poderíamos imaginar as sobranceiras eriçadas, o corpo tenso, as pernas elevadas, arqueadas e preparadas para iniciar uma corrida em busca da presa ou fugindo do perigo.

(Metaforicamente, o presente trabalho é também um exemplo disso. Uma manifestação de um estado de alerta, tenso e preparado, para um fator futuro, que espreita, e ameaça a nossa existência.)

Por outro lado, e lembrando Aristóteles, nós somos também um animal político, consciente que vive em sociedade, que busca não só a soberania sobre si mesmo, mas também o bem comum, através da comunidade.

Esta nossa vertente não segue o instinto nem os automatismos corporais do sentido de sobrevivência, e comporta-se racionalmente, conduzido pela nossa mente. O nosso lado político,

aliás, não costuma ser muito ativo, é frequentemente vagaroso e gosta de *empurrar com a barriga*. Geralmente, é isso que a mente ordena.

Infelizmente, em muitas ocasiões, não sabemos que a nossa racionalidade nos atraiçoa.

Este é um pensamento comum (mas que já foi, inclusive, estudado pela psicologia): uma coisa é ser racional, olhando o futuro de frente, com clareza, e escolhendo agir<sup>1</sup>, da forma que nos parece ser mais inteligente, independentemente do nosso sofrimento; e, outra diferente, são as armadilhas que a mente cria para nos desviar do desconforto, evitando incómodos desnecessários que nos tiram o bem-estar do momento presente.

Visto isto, o nosso animal político tanto pode comportar-se de um modo racional, evolutivo, corajoso e inteligente, como engenhoso, desviante e calculista.

A mente cria armadilhas para fugir à dor, é tão simples quanto isso; e tomar consciência que o futuro será inseguro e perigoso é, inegavelmente, doloroso.

Ainda para mais: quanto maior o susto, maior a negação.

Os inúmeros estudos, científicos e académicos, palestras, artigos, filmes, notícias e manifestações poderão parecer, porventura, demasiadas repetições da mesma *preocupação*, mas, na prática, são vários fragmentos essenciais que pretendem gerar a pressão necessária no poder político internacional, que é o nosso animal mais amedrontado.

No presente trabalho, começaremos por relembrar as consequências nefastas das alterações climáticas, em especial as deslocações populacionais (as quais designamos de *migrações climáticas*) que serão o enfoco deste estudo. Revendo também o estatuto do Refugiado e o Direito de Asilo, analisa-se a atuação global da União Europeia quanto às migrações e refugiados, procurando encontrar alguma resposta para as migrações climáticas.

Surpreendentemente, analisamos que o ponto de partida desta discussão inicia-se com uma encruzilhada de conceitos jurídicos fragmentados, que bem tentam ajudar o *migrante climático*, na procura por uma definição jurídica que, um dia, venha auxiliar o poder político na resolução do seu problema. Percebemos que esse conceito único para o *migrante climático* continua num destino de difícil acesso e que o regime jurídico é apenas uma miragem...

De seguida, tendo em consideração o mundo interligado em que vivemos, é pertinente

---

<sup>1</sup> “Agir” no sentido amplo: tanto pode incluir ações como omissões. Significa um comportamento humano tomado com intenção e consciência.

olharmos as relações internacionais, que partem da União Europeia e que nos ligam ao resto do mundo, mediante parcerias de solidariedade, cooperação para o desenvolvimento, para a paz, e entreajuda na humanidade, pois “*We have learned that we cannot live alone, at peace; that our own well-being depends on other nations far away (...) We have learned to be citizens of the world, members of the human community.*” (Franklin Roosevelt).

A nossa luta face às alterações climáticas combate-se em duas frentes: pela prevenção e pela adaptação.

*Prevenção* pelo que podemos evitar.

*Adaptação* pelo que teremos que sofrer.

Reconhecemos, pela realidade das coisas desde a construção das sociedades modernas, que há fatores que dividem o mundo: as condições geográficas, as condições económicas, as condições sociais, as condições tecnológicas, as condições políticas... E habituada aos princípios da dignidade da pessoa humana, da ajuda humanitária, da solidariedade e de tantos outros, a Comunidade Europeia já tem deixado documentada a sua consciência sobre a especial vulnerabilidade dos países em desenvolvimento face aos efeitos das alterações climáticas.

Reconhecemos que esta vulnerabilidade acrescida advém de fatores sociais tão enraizados que nos ultrapassam. No entanto, aceitamos também que face à nossa contribuição acrescida para o aquecimento do planeta, e pelas linhas do princípio da *responsabilidade comum, mas diferenciada*, é nosso dever contribuir para que os países em desenvolvimento possam combater esta guerra, ao nosso lado, nas melhores condições que lhes seja possível.

Nesta ótica de relações e cooperação internacionais, o presente trabalho foca-se também no **Acordo de Cotonou**, que representa a parceria mais antiga e abrangente entre a União Europeia e os países em desenvolvimento, desde 1975, englobando os 28 Estados-Membros da UE e 79 países ACP que, juntos, representam uma maioria de Estados nas Nações Unidas e uma população total de cerca de 1,5 mil milhões de pessoas.

O Acordo de Cotonou é uma importante plataforma de cooperação internacional, pelo que é pertinente analisar como os “nossos animais políticos” (isto é, os governos envolvidos) têm evoluído quanto ao perigo das alterações climáticas e dos deslocamentos populacionais que se perspetivam em resultado das mesmas.

Assim, numa breve evolução história deste acordo, anunciamos as raízes da parceria, que começam na Associação dos países Ultramarinos, continuam pelas Convenções de Yaoundé e chegam, finalmente, às Convenções de Lomé. De seguida, é também feita referência ao Livro

Verde, de 1996, com um diagnóstico sobre relações entre a União Europeia e os países AC, no limiar do século XXI.

Chegando ao Acordo de Cotonou, em 2000, foi essencial explicar os objetivos e princípios desta “nova” parceria, evidenciando a novidade do *diálogo político*, que veio, mais tarde, a tornar possível a inclusão do tema das alterações climáticas.

É feita uma observação sobre a pobreza do regime estabelecido para as migrações, no seu artigo 13.º que, regulando o mínimo indispensável, deixou uma vastidão de situações por acautelar.

Posteriormente, chegando ao que nos interessa, estudamos o percurso da consciencialização da gravidade dos desafios ambientais provocados pelas alterações climáticas e da sua transposição para o Acordo de Cotonou.

Notaremos, nesta senda, que vários documentos prévios a Cotonou, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas, o Livro Verde de 2007 e o Livro Branco de 2009, ambos sobre a adaptação às alterações climáticas, vieram influenciar a revisão de 2010 sobre o Acordo de Cotonou, que introduziu formalmente a preocupação climática, no artigo 32.º-A, por entre a estratégia de cooperação rumo ao desenvolvimento sustentável.

Após analisarmos as modificações formais que foram feitas ao Acordo, em 2010, de índole ambiental, voltamos a espreitar o regime dedicado às migrações e, desoladamente, constatamos que nada foi alterado no artigo 13.º.

Assim, chegamos à conclusão que o Acordo de Cotonou não regula as migrações climáticas, matéria que terá tirado de cima da mesa, aquando da revisão de 2010.

Porém, se a preocupação sobre as migrações climáticas não existiu à época da revisão, durante a sua vigência, ironicamente, tornou-se essencial.

É, deste modo, que identificamos uma lacuna jurídica grosseira por parte do Acordo de Cotonou no âmbito desta matéria, o que consideramos ser o resultado de uma falta de coragem política.

Sem esquecer que o Acordo de Cotonou foi criado com um período de vigência de 20 anos, e que o seu fim se aproxima, já no próximo dia 28 de fevereiro de 2020, consideramos que surge agora a oportunidade de fazer um balanço evolutivo e repensar as estratégias para o futuro.

Hoje, já em 2019, estamos no que é um desenrolar de um período de negociações, o qual, acreditamos, estar a ser pensado, preparado e estruturado.

A União Europeia é o lado preponderante da balança da parceria EU-ACP, engenheira da estratégia desta antiga cooperação internacional. Com o final da vigência do Acordo de Cotonou, a UE vê chegar uma oportunidade única para repensar os traços basilares da parceria e reestruturar o que tiver que ser reestruturado. As decisões que consideramos terem ficado por tomar deverão ser tomadas em breve.

A atuação da UE tem se pautado, até hoje, por uma tônica poética de cooperação e solidariedade, filosofia que é evidente nos acordos internacionais que tem celebrado, inclusive no texto formal de Cotonou... Porém, vários fatores nos levam a crer que a realidade que nos espera será mais dura e cruel do que imaginámos.

Todos os fatores de risco, alinhados com as estatísticas da Organização Mundial das Migrações e do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, querem-nos abrir os olhos, na esperança que a UE aceite que terá de enfrentar uma invasão migratória, em quantidades aterradoras, sem antecedentes.

Terminando sem certeza se os “animais políticos”<sup>2</sup> do poder estarão *adormecidos* ou *estrategicamente desencorajados*, ficamos na expectativa de saber até quando se vai sustentar que o que está em causa no Acordo de Cotonou se trata apenas de uma questão solidária.

A partir de quando se vai assumir que a pergunta urgente é: *como é que a Europa impede uma invasão migratória?* Trata-se também (e talvez principalmente) de uma questão de segurança.

Temos as sobrancelhas eriçadas, o corpo em posição de corrida com o instinto de sobrevivência em alta. Esta preocupação está a tornar-se uma dor que, mais cedo do que mais tarde, será impossível de ignorar.

---

<sup>2</sup> No conceito de Aristóteles.

## II. Alterações climáticas

O clima da Terra está a mudar.

O aumento desmesurado das emissões de gases com efeito de estufa que atualmente provêm das atividades humanas aumenta na atmosfera da Terra a capacidade de retenção do calor criando o denominado *efeito de estufa*. É este efeito de estufa que equilibra a temperatura do planeta e, mantendo-a por volta dos 30.°C, torna a Vida possível. Sucede que, a presença destes gases em quantidades excessivas aumenta a retenção do calor para lá dos níveis normais e, conseqüentemente, faz subir a temperatura do planeta: o denominado *Aquecimento Global*.

O aquecimento global abala o equilíbrio da natureza por todo o mundo e tem múltiplas repercussões climáticas: desde a subida das temperaturas, desflorestação, secas, furacões, tempestades, falta de água potável, catástrofes naturais de vários tipos, problemas de saúde e subida do nível da água do mar.

As alterações climáticas vão provocar a destruição de extensos territórios e, inclusive, o desaparecimento de muitas zonas costeiras. Mesmo quando assim não for, as condições de vida serão seriamente atingidas, a um ponto tal que as populações vir-se-ão obrigadas a deslocar-se para outros territórios com vista à sua sobrevivência.

Também os sectores económicos que dependem das condições climáticas serão fortemente afetados pelas alterações climáticas, tais como a agricultura, a silvicultura, a pesca, o turismo balnear e de montanha, bem como os sectores da saúde, dos serviços financeiros e dos seguros. Além disso, o sector da energia e do consumo energético serão igualmente afetados, nomeadamente devido à diminuição da quantidade de água para a alimentação das barragens hidroelétricas e para o arrefecimento das centrais térmicas e nucleares nas regiões vítimas de aumentos de temperatura ou de redução das precipitações e da cobertura de neve, bem como devido aos riscos a que estão sujeitas as infraestruturas energéticas decorrentes de tempestades e inundações e ao aumento da procura de eletricidade ligada à climatização.

Os inúmeros estudos científicos realizados sobre esta matéria apontam todos no mesmo sentido: até no cenário mais otimista, os efeitos negativos no desequilíbrio ecológico do planeta trarão danos irreversíveis para a humanidade.

O Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC)<sup>3</sup> salientou no seu quinto

---

<sup>3</sup> Organização científico-política criada em 1988 no âmbito das Nações Unidas (ONU) pela iniciativa do Programa das

relatório<sup>4</sup> que as evidências científicas relativas à influência da atividade humana sobre o sistema climático são claras e que o aquecimento global do sistema climático é inequívoco. Desde logo, a partir da década de 1950, muitas das alterações observadas não têm sequer precedentes nos últimos milénios e cada uma das últimas três décadas foi sucessivamente a mais quente desde 1850.

O IPCC tem reforçado que a justificação científica para darmos prioridade à ação contra as alterações climáticas é mais clara do que nunca e já não temos muito tempo para garantir que o aumento da temperatura do planeta fique abaixo do limiar dos 2°C.

Têm sido também esses os apelos do Secretário-Geral das Nações Unidas, que vem reiterando desde o início do seu mandato a urgência de tratar o aquecimento global e as alterações climáticas, condenando a paralisia dos líderes mundiais face a esta “ameaça existencial”.

Até ao passado dia 14 de dezembro, decorreu a Cimeira do Clima, a COP24, em Katowice. Na cerimónia de abertura, António Guterres fez um discurso em tom dramático e alarmante, dizendo que “Estamos em grandes apuros”, pois “Para muitas populações, [as alterações climáticas] já são uma questão de vida ou de morte”. Já havia sublinhado anteriormente que “*As mudanças climáticas estão a avançar mais depressa do que nós (...) e devemos romper com a paralisia*”<sup>5</sup>.

De facto, os efeitos do aquecimento global já são sentidos um pouco por todo o mundo.

Ainda durante este ano de 2019, em janeiro, o número de mortos nas inundações na Indonésia subiu. O nível das águas, que chegou aos dois metros de altura, afetou 188 localidades e obrigou à retirada de 6.757 habitantes na província sul da ilha.

O Presidente do Malawi, Arthur Peter Mutharika, declarou, no dia 9 de março de 2019, o estado de calamidade para as áreas do país afetadas pelas chuvas e inundações e pediu ajuda para apoio às populações.

Em São Paulo, maior cidade do Brasil, 12 pessoas morreram na sequência de um temporal que atingiu toda a região metropolitana, no passado dia 11 de março.

As cheias em Moçambique, ainda antes do ciclone Idai, já haviam destruído totalmente 2.212

---

Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM). Tem como objetivo principal sintetizar e divulgar o conhecimento mais avançado sobre as mudanças climáticas que hoje afetam o mundo, especificamente, o aquecimento global, apontando suas causas, efeitos e riscos para a humanidade e o meio ambiente, e sugerindo maneiras de combater os problemas. É um consenso que o IPCC representa a maior autoridade mundial a respeito do aquecimento global e tem sido a principal base para o estabelecimento de políticas climáticas mundiais e nacionais.

<sup>4</sup> Disponível em <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>

<sup>5</sup> Discursos de António Guterres (2018), fontes: Jornais Observador e Sapo, disponíveis em: <https://observador.pt/2018/12/03/cimeira-do-clima-guterres-diz-que-estamos-em-apuros-e-que-ainda-nao-estamos-a-fazer-o-suficiente-para-prevenir-alteracoes-climaticas/> e <https://rr.sapo.pt/noticia/124104/guterres-avisa-temos-dois-anos-para-agir-contramudancas-climaticas>

casas e danificaram parcialmente 2.024, afetando mais de 48 mil pessoas.

O ciclone tropical Idai que sucedeu às inundações, já foi considerado de categoria 4 (numa escala de 1 a 5) e com efeitos devastadores para Moçambique e países vizinhos.

Em declarações à ONU News, a partir da cidade da Beira, Pedro Matos, coordenador de emergência do Programa Mundial de Alimentação, explicou que “*nem Moçambique nem nenhum país do mundo está preparado para responder a uma tragédia desta dimensão*”<sup>6</sup>.

Segundo as estimativas do governo Moçambicano, 600 mil pessoas foram afetadas nas províncias vizinhas de Sofala, Manica, Zambézia, Inhambane e Tete.

E as perspetivas para o futuro só pioram.

Notando que o desequilíbrio no ecossistema começa na atividade humana, caracterizada pelas grandes quantidades de emissões de gases com efeitos de estufa, sabe-se que as alterações climáticas se devem, praticamente na sua totalidade, ao próprio Homem<sup>7</sup>. Esta causalidade marca a vertente política das alterações climáticas, a qual não se pode dissociar da vertente jurídica (e até da vertente moral).

### III. As Migrações

As migrações são um fenómeno que recua às épocas mais remotas da humanidade.

Registos de estudos do *National Geographic*, de 2009, apontam que há milhares de anos atrás, os primeiros ancestrais dos homens, que viviam na parte leste do continente africano, já haviam formado um corredor migratório em direção ao sul de África, baseando a continuidade da espécie em locais onde encontrassem condições mais favoráveis (Jesus, 2009).

É fácil compreender a pretensão para a migração, principalmente nessa altura em que a agricultura e a criação de animais eram atividades ainda não desenvolvidas o suficiente para assegurarem a subsistência da vida dos seres humanos. Já nos tempos modernos, em realidades mais próximas, assistimos a migrações relacionadas com fatores de guerra, de fome, de destruição, de trabalho ou apenas em busca de melhores condições de vida.

Sucedem que, em virtude das alterações climáticas (e do seu exponencial agravamento nos próximos anos) uma vastidão de terrenos será desntrida, desflorestada, destruída e submersa em

---

<sup>6</sup> ONU NEWS, 20 março 2019, Ajuda humanitária, disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/03/1664921>

<sup>7</sup> Este nexo de causalidade – desde a atividade humana, as emissões de gases com efeito de estufa, o aquecimento global até, por fim, às consequências climáticas – não foi, no início, bem aceite pela comunidade política e até por alguma parte da comunidade científica em negação. Lembremo-nos de Al Gore, antigo vice-presidente dos Estados Unidos da América, que, em 2006, elaborou um documentário futurista e altamente controverso para a época. Só o título - *Uma verdade inconveniente* - já explicava muita coisa (e a sua atualidade, mesmo para os dias de hoje, preocupa-nos...). Al Gore alertou: “*the scientific consensus is that WE are causing global warming*” e “*WE have to act together to solve this global crisis*” (Gore, 2006).

vários pontos do globo. Este fenómeno vai desencadear um crescimento de um tipo de migração que tem passado, até aos dias de hoje, despercebido: a migração climática.

Existe um consenso científico e social de que as alterações climáticas, provocadas, quase na sua totalidade pelo Homem (segundo o que está estudado), vão provocar os deslocamentos de milhões de pessoas por todo o mundo. Esta é uma perspetiva que tem vindo, desde a última década, a ser estudada com bastante atenção e algum alarmismo.

A temática das migrações, *per se*, já coloca um vasto leque de desafios aos Estados, gestão da imigração, controlo de fronteiras, políticas de segurança, equilíbrios demográficos e relações internacionais.

Dentro desta temática é fundamental encarrilar pelo estatuto do Refugiado e pelo Direito de asilo. São duas questões que geram obrigações desafiantes para os Estados, face à soberania dos mesmos e à ausência de uma obrigação efetiva de acolher estrangeiros ou apátridas, se situados fora das suas linhas territoriais.

Assim, averiguaremos a Convenção das Nações Unidas de 1951 e o Protocolo de 1967, pela definição que ofereceram ao conceito de refugiado, que vigora até aos dias de hoje. De seguida, é importante conhecer alguns instrumentos regionais que tentaram redefinir os contornos dessa mesma definição.

Com papel de destaque, é imprescindível conhecer o papel que a União Europeia tem desempenhado em matéria de migrações e asilo, criticando a sua postura frente à crise migratória de 2015.

Por último, anunciar alguns passos mais recentes das Nações Unidas, que uniram países para traçar abordagens comuns nestas matérias, com a Declaração de Nova Iorque (2016), o *Global Compact* para a Migração (2018) e o Pacto Global para os Refugiados (2018).

Apenas terminados estes pontos, abordaremos as migrações climáticas, propriamente ditas, constatando uma confusão jurídica na tentativa de definição *do migrante climático* e, por fim, uma ausência de um regime jurídico próprio.

## A. O estatuto de Refugiado e o Direito de Asilo

A questão dos refugiados começou a ser considerado um problema gerador de preocupação para a comunidade internacional desde o início do século XX, tendo-se começado, por razões humanitárias, a assumir gradualmente algumas responsabilidades, com vista à proteção e assistência dos migrantes necessitados de acolhimento e asilo.

A ação internacional concretizou-se em vários acordos internacionais, levados a cabo pela Sociedade das Nações (que viriam, mais tarde, a ser referenciados pela Convenção das Nações Unidas relativas ao Estatuto dos Refugiados, no seu artigo 1.ºA): ajustes de 12 de maio de 1926

e de 30 de junho de 1928, as Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

Os termos consagrados nos acordos referidos categorizaram os refugiados pela sua origem nacional, o território que deixaram e a ausência de proteção diplomática por parte do país de origem.

Apesar de pouco provável, visto que estes instrumentos já perderam uma grande parte do seu significado, ainda é possível pedir-se o reconhecimento do estatuto de refugiado com base nestas disposições. As pessoas que se enquadram nas definições dos instrumentos internacionais anteriores à Convenção de 1951 são geralmente designadas de "refugiados estatutários" e, uma vez considerada refugiado estatutário, essa pessoa é automaticamente considerada como refugiado ao abrigo da Convenção de 1951.

Aumentou a necessidade de um base jurídica internacional que definisse o conceito de refugiados logo com a Primeira Guerra Mundial, mas foi a ascensão dos nazis na Alemanha, em 1933, e o crescente número de judeus em fuga do país que realmente evidenciaram a importância da questão.

Assim, com o fim da Segunda Guerra Mundial, e com o objetivo de proteger os refugiados europeus perseguidos, juntaram-se esforços para chegar a um estatuto jurídico para os refugiados, que fosse internacional e vinculativo, em vez de acordos *ad hoc* para situações específicas.

### ***A definição de Refugiado na Convenção das Nações Unidas de 1951***

As Nações Unidas, numa Conferência de Plenipotenciários, em 28 julho de 1951, Genebra, conseguiram o consenso que viria a consagrar a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados. Pela sua localização, ficou também conhecida como a “Convenção de Genebra de 1951”.

Esta Convenção (que entrou em vigor apenas em 22 de abril de 1954) constituiu um instrumento único contendo a definição geral das pessoas que deveriam ser consideradas como refugiados.

Todavia, inserida no contexto da Segunda Guerra Mundial, a convenção pretendia, com a sua definição, proteger apenas os refugiados europeus de perseguição racial, política e religiosa.

A Convenção de 1951 veio definir, dentro destes critérios, quem era “refugiado”, qual a proteção legal a que tinha direito, que auxílios deveria receber e quais os deveres tinha para com o país que o acolhia.

Entre todas as vertentes de proteção conferida, como a não discriminação, integração e solidariedade, destaca-se o *princípio da não expulsão*: foi estabelecido na Convenção o direito de o refugiado ser protegido contra ser forçado a retornar ao país de origem numa cláusula que

proibiu os Estados Contratantes a expulsarem, de alguma maneira, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade estivesse ameaça em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Quanto à definição do conceito de “Refugiado”, para além das referências aos instrumentos internacionais anteriores, a Convenção veio a definir aquele como a pessoa que *“em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e tendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”* (artigo 1.ºA da Convenção de 1951).

Inicialmente, e pelo contexto da época já referido, a formulação do documento restringia a sua abrangência apenas aos grupos de pessoas perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, e, simultaneamente, determinava que essa perseguição deveria ser motivada *“em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”*.

A data limite de 1 de janeiro de 1951 foi fixada para responder às aspirações dos governos, na altura em que a Convenção foi adotada, de circunscreverem as suas obrigações às pessoas que eram refugiados nessa época e àquelas que poderiam vir a sê-lo posteriormente, mas ainda na sequência de acontecimentos já ocorridos até então.

Adicionalmente, para tranquilizar os Estados contratantes, a Convenção previu também a possibilidade de estes acrescentarem às suas obrigações um limite territorial, limitando-se a cumprir a Convenção perante pessoas que se tenham tornado refugiados em consequência de acontecimentos ocorridos apenas na Europa (artigo 1.ºB da Convenção de 1951).

Os limites da definição de refugiados eram apertados ao nível territorial, temporal e ainda pelo requisito e pelo tipo de perseguição.

Mais de uma década depois, com o surgimento de novas situações de refugiados, sentiu-se a necessidade de alargar o escopo da Convenção para que os “novos refugiados” e as novas situações não ficassem fora da definição do artigo 1.ºA e da proteção conferida.

Foi neste âmbito elaborado o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados que, após apreciação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, ficou aberto para adesão a 31 de janeiro de 1967 e entrou em vigor no dia 4 de outubro de 1967.

O Protocolo de 1967, considerando que *“todos os refugiados abrangidos na definição da*

*Convenção, independentemente do prazo de 1 de janeiro de 1951*” deveriam poder “*gozar de igual estatuto*”, removeu os limites geográficos e temporais, expandindo o escopo da Convenção (considerações do preâmbulo do Protocolo de 1967).

Assim, retirada a expressão que limitava no tempo as motivações das perseguições, a definição de refugiado passou a ser, no artigo 1.º da Convenção, emendado pelo Protocolo de 1967, toda a pessoa que, temendo ser perseguida devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem que, em razão desses temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo.

Ainda que relacionado com a Convenção, o Protocolo de 1967 é um instrumento independente, e tem a particularidade de qualquer Estado lhe poder aderir, seja ou não parte signatária da Convenção de 1951.

Aquando da evolução desta temática em termos normativos, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou um novo órgão dentro da organização (para entrar em vigor a 1 de janeiro de 1951): o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (também designado por ACUNR). Entre outras funções, o Alto Comissariado, nos termos do seu Estatuto, tem a função de garantir, sob a alçada das Nações Unidas, a proteção internacional dos refugiados<sup>8</sup> e, em particular, promover a conclusão e a ratificação das convenções internacionais para a proteção dos refugiados e de velar pela sua aplicação.

### ***Instrumentos regionais relativos aos refugiados: breve referência ao caso africano***

Em paralelo com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo de 1967 e mesmo com o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, existe um conjunto de acordos, convenções e outros instrumentos regionais, designadamente<sup>9</sup> europeias e africanas, que vêm complementar a temática, nomeadamente quanto às questões mais concretas e práticas para o regime jurídico aplicável ao refugiado, como a concessão de asilo, documentação de viagem, facilidades de viagem, entre outros.

---

<sup>8</sup> Entre 2005 e 2015, antes de ser nomeado Secretário-Geral, António Guterres liderou o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

<sup>9</sup> Na América Latina, o problema do asilo diplomático e territorial é tratado num conjunto de instrumentos regionais, entre os quais, o Tratado de Direito Penal Internacional (Montevideo, 1889); o Acordo sobre Extradução (Caracas, 1911); a Convenção sobre o Asilo (Havana, 1928); a Convenção sobre o Asilo Político (Montevideo, 1933); a Convenção sobre o Asilo Diplomático (Caracas, 1954), a Convenção sobre o Asilo Territorial (Caracas, 1954) e a Declaração de Cartagena (1984).

O continente Africano, o qual tem um enfoque especial no presente estudo<sup>10</sup>, tem uma marca histórica muito forte ligada às migrações forçadas. Desde as colonizações europeias, a mobilidade forçada de populações tornou-se num tema político de gestão e controlo de populações e, muitas vezes, numa questão de sobrevivência (Costa & Sousa, 2018).

O contexto de África relativamente a migrações é tão complexo que leva certos Autores<sup>11</sup> a considerarem mais adequado utilizar o conceito “migrações forçadas”, por ser mais adaptado e mais abrangente do que o conceito de refugiado. Utilizando a definição de Castles & Miller, migrantes forçados são “*people who have been forced to flee their homes and seek refuge elsewhere. The reasons for flight can include political or ethnic violence or persecution, development projects like large dams, or natural disasters*” (Castles & Miller, 2009, p. 7, citados por Costa & Sousa, 2018). Sabendo o paradigma africano tão diversificado, seria preferível adotar esta terminologia, assim abrangendo tanto refugiados, requerentes de asilo, reinstalados, pessoas deslocadas internamente e deslocados por causas ambientais e desastres naturais. Sem esquecer, naturalmente, que para a identificação do regime jurídico é essencial saber se o conceito de refugiado cobriria cada situação em particular, tendo em conta a sua importância legal para a concessão de asilo e proteção humanitária.

Explicam outros Autores (Milner, 2009; Whittaker, 2006, citados por Costa & Sousa, 2018) que o continente africano apresenta, no domínio das migrações forçadas, uma dupla condição endógena, na medida em que é uma das regiões do mundo que, historicamente, *gera* um maior número de refugiados e deslocados internos, mas, ao mesmo tempo, é também a que mais refugiados e deslocados internos acolhe no seu seio.

Os fatores históricos e políticos africanos caracterizaram as suas migrações muitas vezes por fugas em massa da população face à violência generalizada e à guerra. Existe uma predominância de migrações coletivas que trazem consigo características diferentes daquelas que estão na base do conceito de refugiado. Ou seja, a proteção conferida pela Convenção de Genebra está centrada na perseguição individual, ao contrário da situação da maior parte dos refugiados africanos, os quais fugiam, de forma indistinta, de conflitos armados e não podiam invocar uma perseguição direta e específica que merecesse proteção (Costa & Sousa, 2018).

A par das migrações forçadas em massa, as deslocações internas eram também uma realidade muito sentida em África, sendo, inclusive, uma das regiões do mundo em que este tipo de

---

<sup>10</sup> Por constituir a maioria dos países do Grupo ACP, parte do Acordo de Cotonou.

<sup>11</sup> (Costa & Sousa, 2018)

migração tem mais expressão<sup>1213</sup>.

As influências da sua própria história e a compreensão para com os fenómenos migratórios dos países que haviam partilhado as mesmas raízes coloniais, acabaram por se manifestar na ideologia africana de solidariedade para com os países vizinhos e de se concretizar no seu plano legal.

Em 10 de setembro de 1969, em Adis-Abeba, a Organização de Unidade Africana (OUA) aprovou a Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, adotada pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, cujo início de vigência se deu em 20 de junho de 1974, na qual se ampliava o conceito de “refugiado” dado pela Convenção de Genebra de 1951.

Esta Convenção, apoiada na Convenção de Genebra<sup>14</sup>, contém uma definição do termo “refugiado”, que compreende duas partes: a primeira parte é idêntica à definição do Protocolo de 1967 (isto é, a definição da Convenção de 1951 sem a data limite e a limitação geográfica). A segunda parte aplica o termo “refugiado” também a *“qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade”*.

Apesar da escolha de conceitos mais abstratos como *“ocupação externa”* e *“acontecimentos que perturbem a ordem pública”*, esta Convenção trata-se, na verdade, de um Protocolo a esta Convenção de Genebra de 1951, de aplicação regional, pelo que os seus amplos conceitos sempre dependerão, ainda assim, dos conceitos de perseguição e exílio interestadual (Gomes, 2014).

Ainda assim, a criação deste instrumento regional de proteção de refugiados demonstrou uma vontade política<sup>15</sup> e a sua necessidade refletiu, também, a perceção do desajustamento dos instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção de Genebra, para lidar com as especificidades da situação africana (Milner, 2009).

Todavia, a visão política africana em termos de recetividade para acolher refugiados não foi sempre estanque, e aquela política de asilo generosa veio a ter algumas oscilações, que, para já,

---

<sup>12</sup> Segundo dados do ACNUR, disponíveis em <http://popstats.unhcr.org/>

<sup>13</sup> Para um estudo sobre a evolução das deslocações internas em África ver Costa & Sousa, (2018).

<sup>14</sup> Conforme ditava o ponto 9 do seu preâmbulo: *“Reconhecendo que a Convenção das Nações Unidas, de 28 de julho de 1951, modificada pelo Protocolo de 31 de janeiro 1967, constitui o instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados e traduz a profunda solicitude dos Estados face aos refugiados, assim como o seu desejo de estabelecer normas comuns de tratamento dos refugiados”*

<sup>15</sup> Como mencionado por Rutinwa (1999), Crisp (2006) e Milner (2009), o acolhimento de refugiados era fonte de orgulho para os Estados africanos.

não se contam aqui aprofundar. Diga-se, porém, que o contínuo aumento dos fluxos de pessoas refugiadas fez com que os Estados implementassem, a partir dos anos 90, medidas que limitaram, quantitativa e qualitativamente, o acesso e a permanência dos requerentes de asilo e refugiados<sup>16</sup>.

Concluindo, o conceito de refugiado no âmbito africano continua muito limitado à Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto do Refugiado, apesar da tentativa de alargamento do conceito com a Convenção da OUA em 1969. A realidade das migrações neste continente manifesta-se em deslocações, em grande parte internas, e em massa, isto é, migrações coletivas, as quais muito dificilmente conseguem determinar o motivo apontando um perigo ou perseguição concreta e individual. É uma realidade que está, assim, desajustada da análise individual que é dada pelas Convenções de 1961 e 1969 para o estatuto de refugiado.

### *A normatividade europeia para as migrações e o direito de asilo*

As migrações assumem-se como um dos fenómenos na história da humanidade que mais consequências têm a diversos níveis: social, cultural, económico ou político. Na Europa, a migração, seja qual for a forma que assume, faz parte da realidade passada, atual e, provavelmente futura.

De acordo com as estimativas das Nações Unidas, existem 214 milhões de migrantes internacionais no mundo e 740 milhões de migrantes internos, enquanto o número de pessoas deslocadas à força se eleva a 44 milhões.

Apesar de desafiante, a migração é também um fenómeno do qual se pode tentar tirar o melhor partido possível.

Os fenómenos migratórios beneficiam as sociedades de acolhimento e de origem e os próprios migrantes. Basta olhar para os défices demográficos europeus para entender como a migração poderá preencher lacunas importantes na escassez da mão-de-obra e desempenhar um papel crucial na nossa evolução demográfica. Além disso, os migrantes trazem consigo novas ideias que incentivam a criatividade e a inovação, gerador de uma troca de vertentes culturais e sociais que se releva ser muito enriquecedora. Sem esquecer, as migrações também beneficiam os países de origem, uma vez que os migrantes enviam para lá as remessas de dinheiro que adquirem nos novos países e adquirem conhecimentos que melhoram as condições de vida locais.

Atualmente, em plena crise demográfica na Europa, com uma conjuntura social e económica complexa, escassez de mão-de-obra, disparidade em volume de pedidos de asilo e de admissão

---

<sup>16</sup> (Costa & Sousa, 2018; Milner, 2009)

de refugiados, crescente fluxo de migrantes irregulares e algumas fraquezas na integração destes, é fundamental estudar as estratégias comuns existentes para se detetar se estão conseguidas soluções eficientes para os desafios globais que enfrentamos.

Numa União Europeia com 28 Estados-Membros, onde grande parte das fronteiras internas foram suprimidas e onde as pessoas podem circular livremente, a migração não pode ser gerida por um só país. A migração é, efetivamente, um desafio forte e global, devendo reforçar-se a solidariedade e o compromisso entre todos os Estados-Membros para encontrar uma gestão global e eficaz da política internacional para as migrações e o asilo.

Conforme supra de referiu, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 trouxe o conceito sobre o mesmo e uma política de asilo que permitiu a chegada de um elevado número de pessoas para a Europa, que foram admitidas através de programas de reinstalação.

A partir de 2000, a União Europeia começou a implementar o enquadramento legal relativo ao asilo com o disposto no Acordo de Schengen (1985), na Convenção de Dublin (1990), no Tratado de Maastricht (1992) e no Tratado de Amesterdão (1997).

Em 2007, o Tratado de Lisboa trouxe importantes avanços no que diz respeito à política migratória e de asilo, ao atribuir grande importância à criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ).

No seu artigo 3.º, n.º 2 do TUE ficou consagrado que *“A União oferece aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, no qual a livre circulação de pessoas é assegurada em conjugação com as medidas adequadas de controlo das fronteiras externas. asilo, imigração e prevenção e combate à criminalidade”*<sup>17</sup>.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia passou a conter também um capítulo dedicado ao ELSJ, no seu título V (artigos 67.º a 89.º), com artigos específicos sobre as políticas de controlo fronteiriço, asilo e imigração.

Ficaram objetivos para o ELSJ os previstos no artigo 67.º do TFUE, nomeadamente:

- Constituir um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.
- Assegurar a ausência de controlos nas fronteiras internas das pessoas e estabelecer uma política comum em matéria de asilo, imigração e controlo das fronteiras externas, baseada na solidariedade entre os Estados-Membros, que seja justa para com os nacionais de países terceiros.

---

<sup>17</sup> Tratado da União Europeia, redação dada pelo Tratado de Lisboa de 2007.

- Garantir um elevado nível de segurança através de medidas de prevenção e combate à criminalidade, racismo e xenofobia e através de medidas de coordenação e cooperação entre as autoridades policiais e judiciais e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, matéria penal e, se necessário, através da aproximação das leis penais.

- Facilitar o acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil.

A partir de 2007, devido à instabilidade política, à pobreza e às guerras no Norte da África e no Médio Oriente, surgiu um fluxo maciço de pessoas provenientes do Iraque, Síria, Turquia, Líbia, África Subsaariana, Eritreia e Afeganistão que procuravam proteção na UE.

O número de pessoas deslocadas cresceu progressivamente, atingindo, no ano de 2015, os 1,2 milhões de indivíduos que chegaram à Europa, provindos de rotas terrestres e marítimas. Nesse período, 75% dos pedidos de asilo foram registados em apenas cinco Estados-Membros da UE (Alemanha, Hungria, Suécia, Áustria e Itália).

Para fazer frente aos desafios e oportunidades dos fluxos migratórios, a UE tem criado e colocado em prática diversas ações e estratégias e implementa planos e políticas em várias áreas de atuação.

### **Estratégias Globais em matéria de Migração**

No âmbito das estratégias globais em matéria de migração, levadas a cabo pela UE, podemos enunciar as principais, dando uma breve explicação sobre cada uma<sup>18</sup>:

- I) **Abordagem Global da Migração:** foi aprovada pelo Conselho Europeu em 2005. A finalidade deste documento é salientar a necessidade de uma abordagem integrada e global em matérias migratórias. É uma estratégia europeia composta por vários objetivos e ações a implementar, entre eles: (i) aumentar da cooperação operacional entre os Estados-Membros; (ii) fomentar o desenvolvimento da FRONTEX<sup>19</sup> e a criação de redes regionais de agentes de ligação para a imigração em regiões prioritárias e instáveis; (iii) gerir os fluxos migratórios a partir do trabalho conjunto com os países de origem e trânsito; (iv) melhorar a organização da migração para o desenvolvimento; (v) promover a mobilidade e a migração legal para a UE.
- II) **Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo:** Assinado a 24 de setembro de 2008, constituiu a base para as políticas de imigração e asilo da UE. Os objetivos foram (i) a renovação das parcerias

---

<sup>18</sup> Baseado em Eurocid (2017).

<sup>19</sup> Foi criada em 2004 como *Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros*, estando sediada em Varsóvia, na Polónia. Em 2016, na sequência de vários anos de crise migratória europeia, a mesma passou a ser designada por *Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (AEGFC-Frontex)*, cabendo-lhe a execução eficaz da gestão europeia integrada nas fronteiras.

com países terceiros; (ii) o compromisso de melhorar a colaboração entre os Estados-Membros; (iii) aumentar o espírito de responsabilidade e solidariedade mútua; (iv) organizar a imigração legal tendo em conta as prioridades, necessidades e capacidade de receção definidas por cada EM; (v) promover a integração dos imigrantes; (vi) controlar a imigração irregular e (vii) criar controlos nas fronteiras mais eficazes.

- III)** Diálogo UE-África sobre Migração e Mobilidade: A parceria UE-África em matéria de migração, mobilidade e emprego foi lançada durante a Cimeira UE-África de dezembro de 2007, quando foram aprovadas a Estratégia Conjunta UE-África e o Primeiro Plano de Ação (2008-2010). Em matéria de migração, foi adotado um plano de ação para o período 2014-2017 centrado nas prioridades do tráfico de seres humanos e remessas de emigrantes, deslocados, mobilidade e migração laboral, proteção internacional e migração irregular.
- IV)** Processo de Rabat (UE-África. Desenvolvimento): É um mecanismo de cooperação lançado em 2006 pelos Estados implicados na rota migratória da África Ocidental. Integra cerca de 60 países africanos e europeus. Tem como objetivo melhorar a ligação entre a migração e o desenvolvimento, com base na convicção de que a gestão da migração poderá contribuir para o desenvolvimento sustentável.
- V)** Processo de Cartum (UE-África): Formalmente lançado na conferência ministerial realizada em novembro de 2014, em Roma, é um diálogo regional sobre migração mantido entre os Estados-Membros da UE e nove países africanos do Corno de África e países de trânsito, bem como a Comissão Europeia, a Comissão da União Africana e o Serviço Europeu para a Ação Externa. O objetivo é estabelecer um diálogo permanente sobre migração e mobilidade entre vários países europeus e africanos, reforçando a cooperação entre eles e lutando contra o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes.
- VI)** Plano de Ação para a Região do Sahel: Adotado em 2015 pelo Conselho Europeu, estabelece o quadro geral para a aplicação da estratégia da UE para a segurança e o desenvolvimento do Sahel. São objetivos deste plano: (i) a intervenção da UE em cinco países da área para prevenir e lutar contra a radicalização; (ii) criar condições adequadas para os jovens; (iii) gerir as fronteiras e (iv) lutar contra o tráfico ilícito e a criminalidade organizada e transnacional.
- VII)** Plano de Ação para a Região do Corno de África: Adotado em 2015 pelo Conselho Europeu, tem como objetivo prevenir conflitos e promover a segurança duradoura, a estabilidade, o desenvolvimento e a boa governação, com base nos princípios democráticos da inclusão, do estado de direito e do respeito pelos direitos humanos. Os planos de ação centram-se na relação entre migração e desenvolvimento, focando o trabalho na prevenção e luta contra a migração irregular, a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos.
- VIII)** Diálogo UE-CELAC: O diálogo sobre Migração e Mobilidade entre a UE e a América Latina e Caraíbas foi lançado em junho de 2009 com o intuito de identificar os desafios e as áreas de

cooperação comuns entre os Estados-Membros da UE e os países associados da América Latina e Caraíbas, para assim promover o pleno respeito dos direitos humanos dos migrantes, trocar pontos de vista sobre aspetos concretos das políticas de migração, legislação, práticas e desafios e para identificar boas práticas e questões centrais para a cooperação.

## **Políticas europeias**

Aliando as evidências do agravamento dos fluxos migratórios às preocupações de segurança, a União Europeia veio adotando várias políticas europeias relacionadas com a migração, mobilidade dentro do espaço europeu e, em matéria de asilo, com uma distribuição equilibrada de pedidos e admissão de refugiados, com o intuito de maximizar o impacto positivo do fenómeno migratório na sociedade e na economia, garantindo a segurança no espaço europeu.

Eis *infra* a enunciação de um conjunto de políticas que a UE adotou, com uma breve explicação sobre cada uma delas<sup>20</sup>:

- A)** Agenda Europeia da Migração: Foi lançada em 2015, numa altura em que os fluxos migratórios para a Europa atingiram valores sem precedentes e nenhum Estado-Membro conseguia gerir isoladamente e com eficácia o fenómeno naquelas proporções. A Agenda Europeia da Migração assenta em vários pilares: (i) reduzir os incentivos à migração irregular; (ii) salvar vidas humanas; (iii) garantir a segurança das fronteiras; e (iv) criar uma política de asilo sólida e uma em matéria de migração legal.
  
- B)** Agenda Europeia para a Segurança: Para o desenvolvimento da UE enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, temos que assegurar a livre circulação de pessoas em conjugação com medidas adequadas em relação à migração e à proteção internacional. Além disto, uma eficiente política em matéria de segurança e de combate à criminalidade, ao racismo e à xenofobia é fundamental. Para garantir a segurança, a UE implementa eficazes medidas de coordenação e de cooperação entre as autoridades policiais e judiciárias europeias. A AES tem como principais prioridades (i) assegurar o pleno respeito dos direitos fundamentais, (ii) garantir mais transparência, responsabilidade e controlo democrático, (iii) assegurar uma melhor aplicação dos instrumentos jurídicos da UE, (iv) combater a radicalização, (v) cooperar com países terceiros na luta contra o terrorismo, (vi) resolver o problema do tráfico ilegal de armas, (vii) combater a cibercriminalidade e (viii) reforçar a capacidade da Europol<sup>21</sup>.
  
- C)** Rede Europeia das Migrações: Adotada em 2008, tem como objetivo providenciar informação e dados atualizados aos decisores políticos europeus e ao público em geral sobre as políticas de

---

<sup>20</sup> Baseado em Eurocid (2017).

<sup>21</sup> A Europol é um serviço Europeu de polícia, incumbido do tratamento e intercâmbio de informação criminal. Tem um papel importante na aplicação das leis da União Europeia no âmbito do combate à criminalidade organizada.

migração e asilo em todos os Estados-Membros. O trabalho da REM é coordenado pela Comissão Europeia. No caso de Portugal, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) constitui o ponto de contacto nacional para a entidade.

- D) Política Europeia de Vizinhança:** Criada em 2004 com o objetivo de impedir o surgimento de tensões entre os Estados-Membros e os seus vizinhos, bem como reforçar a prosperidade, a estabilidade e a segurança de todos. Segue uma política baseada nos valores da democracia, no Estado de Direito e no respeito pelos direitos humanos. É composto por planos de ação bilaterais entre a UE e os países associados em duas dimensões regionais: a Parceria Oriental e a União para o Mediterrâneo. Aplica-se a 16 dos vizinhos mais próximos da UE: Argélia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Moldávia, Palestina, Síria, Tunísia e Ucrânia.
  
- E) Política Comum de Segurança e Defesa:** Consiste na política de segurança e defesa da UE. Adotada em 2009, integra a Política Externa da UE e a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Os tipos de tarefas que podem ser realizadas ao abrigo da PCSD incluem: tarefas humanitárias e de salvamento, prevenção de conflitos, tarefas para as forças de combate na gestão de crises, operações conjuntas de desarmamento, tarefas de aconselhamento e assistência militar e tarefas de estabilização pós-conflito.
  
- F) Sistema Europeu Comum de Asilo:** É constituído por cinco atos legislativos distintos: o Regulamento de Dublin<sup>22</sup>, a Diretiva Procedimentos de Asilo<sup>23</sup>, a Diretiva Estatuto de Refugiado<sup>24</sup>, a Diretiva Condições de Acolhimento<sup>25</sup> e as regras do EURODAC<sup>26</sup> sobre a recolha de impressões digitais. Tem como objetivo melhorar as possibilidades de apresentação de um pedido de asilo, harmonizar determinadas normas nacionais em matéria de asilo, adotar um “estatuto uniforme” para os requerentes de asilo na UE, dar respostas adaptadas às situações de vulnerabilidade, criar medidas de integração, aplicar novas medidas de acompanhamento, e estabelecer uma partilha das responsabilidades e solidariedade financeira entre os Estados-Membros<sup>27</sup>.

### **A resposta europeia ao pedido de asilo**

O asilo é um direito fundamental e a sua concessão constitui uma obrigação internacional por força da Convenção de Genebra de 1951 relativa à proteção dos refugiados.

---

<sup>22</sup> Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013

<sup>23</sup> Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013

<sup>24</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011

<sup>25</sup> Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013

<sup>26</sup> Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013

<sup>27</sup> O número de requerentes de asilo que chegam todos os anos à UE não está repartido de forma uniforme entre os países, sendo que mais de 90% dos pedidos de asilo são feitos em apenas 10 países, estando a Alemanha e a França no topo da lista.

O asilo constitui uma forma de proteção internacional atribuída por um país a um estrangeiro ou apátrida que seja considerado um refugiado ou pessoa à qual deva ser atribuída proteção subsidiária.

A livre circulação e as fronteiras abertas dentro de toda a União Europeia tornam necessária o estabelecimento de uma política geral e harmonizada entre todos os Estados-Membros.

Além disso, em virtude da situação geográfica dos países europeus, que é naturalmente diferente, os esforços e competências para responder aos pedidos de asilo são desproporcionais, e, por esse motivo, os processos para a concessão de asilo poderiam ser díspares conforme o Estado decisor de cada pedido.

Numa ótica de harmonização, a União Europeia tem vindo a desenvolver, desde 1999, um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)<sup>28</sup>.

Adotou normas em matéria de asilo, que estabelecem padrões comuns exigentes e aprofundam a cooperação, *“a fim de garantir que os requerentes de asilo são tratados da mesma forma no âmbito de um sistema aberto e justo qualquer que seja o país onde solicitam asilo”* (Comissão Europeia, S.E.C.A., 2014).

Nestes termos, todo o processo do pedido asilo é agora idêntico em toda a União Europeia.

O migrante torna-se requerente de asilo quando apresenta o pedido de asilo

Diretiva «Procedimentos de Asilo»<sup>29</sup> regula a forma de apresentar o pedido de asilo e estipula que devem ser adotadas medidas concretas nas fronteiras para garantir que qualquer pessoa que pretenda requerer asilo possa fazê-lo de uma forma rápida e eficaz. Em condições normais, um procedimento de concessão de asilo não demorará mais de seis meses.

Entrado em território da União e enquanto aguarda uma decisão sobre o seu pedido, o requerente de asilo beneficia de condições materiais de acolhimento, como alojamento, alimentação, cuidados de saúde e emprego, assim como cuidados médicos e psicológicos, regras estas estipuladas pela Diretiva «Condições de acolhimento»<sup>30</sup>.

As impressões digitais do requerente são recolhidas e transmitidas à base de dados Eurodac, criada «Regulamento Eurodac», que contém as impressões digitais da União Europeia em matéria

---

<sup>28</sup> Já mencionado supra no ponto F) das Políticas Europeias.

<sup>29</sup> Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, reformulada pela Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, (aplicável a partir de 21 de julho de 2015)

<sup>30</sup> Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros, reformulada pela Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (aplicável a partir de 21 de julho de 2015).

de asilo. Quando alguém apresenta um pedido de asilo na União, independentemente do local em que o faça, as suas impressões digitais são transmitidas ao sistema central do Eurodac. Esses dados são utilizados para ajudar a identificar o país que é responsável pelo pedido de asilo («Regulamento de Dublin»<sup>31</sup>).

Posteriormente, o requerente de asilo é convocado para uma entrevista com um assistente especializado em direito da União Europeia, com a ajuda de um intérprete, a fim de apurar se pode beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (Diretiva «Estatuto de refugiado»<sup>32</sup> e Diretiva «Procedimentos de asilo»).

Só com a decisão, por parte do Estado competente, de reconhecimento do estatuto de refugiado ou de beneficiário de proteção subsidiária, e verificadas as condições para a concessão de acordo com a Diretiva «Estatuto de refugiado» é que o requerente poderá beneficiar de asilo.

O regime de asilo prevê uma série de direitos em matéria de proteção contra a repulsão, autorizações de residência e documentos de viagem, acesso ao emprego, educação, segurança social, cuidados de saúde, alojamento, mecanismos de integração, bem como disposições específicas para as crianças e as pessoas vulneráveis.

No entanto, recordamos, o conceito de refugiado mantém-se, desde o Protocolo de 1967, inalterado, pelo que apenas serão considerados refugiados as pessoas perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política.

Continua a ser um número bastante restrito e, conforme veremos mais adiante, não tem abrangência suficiente para que nele caibam os chamados *migrantes climáticos*, isto é, deslocados que não são propriamente perseguidos, mas que, em virtude de razões climáticas provocadas pela atividade humana, deixaram de poder permanecer na sua região e migraram em busca de melhores condições para sobreviver.

Notamos que estão em curso, desde 2017, negociações para uma Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo. A Comissão já apresentou várias propostas legislativas. No entanto, os Ministros dos 28 Estados-Membros, presentes no Conselho Justiça e Assuntos Internos, que decorreu nos passados dias 6 e 7 de março de 2019, admitiram a falta de progressos para melhorar a repartição dos encargos associados ao acolhimento de requerentes de asilo ou para substituir a o Regulamento de Dublin<sup>33</sup>, que tem estado no centro da controvérsia nos últimos anos.

---

<sup>31</sup> Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro, reformulado pelo Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (aplicável a partir de 1 de janeiro de 2014)

<sup>32</sup>

## A resposta da UE à crise migratória de 2015: o contraste entre a teoria e a prática

A Europa enfrentou em 2015 a maior crise de refugiados desde o fim da segunda guerra mundial. Os seus efeitos testaram os alicerces da União Europeia, incluindo uma das suas principais realizações, o espaço Schengen enquanto área de livre circulação de pessoas sem fronteiras internas, com uma única fronteira externa comum (Nicolau, 2017).

No ano de 2015 ficou marcado como a recente *crise migratória na Europa*, uma das mais graves da história. Com efeito, nos últimos anos, especialmente, em 2015 e 2016, a União Europeia enfrentou um afluxo de migrantes, refugiados e requerentes de asilo sem precedentes, ao qual nenhum Estado sozinho estava preparado para fazer face (Martins, 2018).

Nota o Autor Nicolau (2017) que a UE tem sido criticada pela manifesta falta de liderança e de formulação política coerente e coordenada, para enfrentar a crise dos migrantes, assente em fluxos mistos compostos por imigrantes e refugiados ao que “*Acresce o facto de ser evidente que a resposta aos desafios que se colocaram, revelou a existência de mecanismos e capacidades reduzidas para enfrentar situações de elevada pressão técnica e exposição mediática, os quais privilegiam soluções conjunturais e de difícil implementação efetiva a nível da EU*”.

As diversas medidas adotadas pela UE para responder à crise foram, no seu conjunto, insuficientes e insatisfatórias aos olhos de todo o mundo, que ficaram a observar uma União constringida e complexada pela sua incapacidade de reação.

Apesar de “preparada” com todos os instrumentos políticos e legislativos direcionados à temática das migrações, a abordagem oferecida pela UE está programada para o requerente *individual*, o processo burocrático do *refugiado “X”*, isto é: um sistema completo e funcional, porém concebido para fluxos migratórios dentro da “normalidade”, com quantidades que ficam, evidentemente, a baixo das registadas em 2015.

A praticabilidade deste tipo de políticas – políticas que pretendem atuar em ambientes de crise – fica sempre dependente de um critério fulcral: o critério de *números*. Os *números* que separam o nível de gravidade dentro das crises podem transformar um regime estável, sólido e funcional, num sistema falhado, sem capacidade de resposta para o caos que se instala a uma velocidade superior à dos atrasos de reação.

Conforme refere Ana Maria Guerra Martins (2018), “*Ao que tudo indica, a pressão vai aumentar, daí que seja necessário encarar a migração como um tópico de futuro em que a conexão entre a segurança interna e externa não pode deixar de ser equacionada*”.

O presente trabalho tem um olhar focado para um tipo específico de migrações, impulsionados pelas alterações no clima que tornarão incorporável para muitas populações ficar nas suas regiões de residência, em virtude da quebra acentuada das condições para a qualidade de vida ou pela destruição ou até desaparecimento do território. A discrepância entre os números registados na crise dos refugiados sem precedentes de 2015 e os números que são esperados para as futuras *migrações climáticas* confirmam como as falhas da UE uma preocupação alarmante que devem ser analisadas, corrigidas e adaptadas aos contextos futuros que se esperam.

De acordo com os resultados de uma pesquisa do Eurobarômetro, divulgada em maio de 2018, 72% dos europeus querem que a UE faça mais no âmbito da imigração. A UE aumentou significativamente o seu financiamento para as políticas de migração, asilo e integração na sequência do aumento do fluxo de requerentes de asilo em 2015. Nas próximas negociações sobre o orçamento pós-2020 da UE, o Parlamento solicitará financiamento adicional para a migração<sup>34</sup>.

### ***A recente união global para as Migrações e Refugiados***

Em finais de 2017, existiam quase 25,4 milhões de refugiados em todo o mundo.

Atualmente, apenas 10 países acolhem 60% dos refugiados do mundo (só a Turquia acolhe 3,5 milhões de refugiados, mais do que qualquer outro país).

A grande maioria dos refugiados do mundo, cerca de 85%, vive em países em desenvolvimento que enfrentam os seus próprios desafios económicos e de desenvolvimento.

Alinhados estes factos às aprendizagens de 2015, as Nações Unidas têm logrado atingido pactos globais para a Migrações e os Refugiados.

Em primeiro lugar, a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes<sup>35</sup>, assinada em 19 de setembro de 2016 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, adotou um conjunto de compromissos para aprimorar a proteção de refugiados e migrantes.

Esta Declaração baseia-se no reconhecimento de que o mundo enfrenta um nível sem precedentes de migração humana: na sua grande maioria, positiva, enriquecedora e voluntária. Porém, reconhece-se igualmente que o número de pessoas que são forçosamente deslocadas de suas casas atinge atualmente um nível historicamente alto. Ao adotar a Declaração, os 193 Estados-membros da ONU declararam profunda solidariedade para com as pessoas forçadas a fugir, reafirmaram as suas obrigações para respeitar os direitos humanos de refugiados e migrantes e prometeram apoio aos países afetados por grandes movimentos de refugiados e

---

<sup>34</sup> Notícia do Parlamento Europeu, de 30-06-2017, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/eu-migrant-crisis-facts-and-figures>

<sup>35</sup> Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ODG/GCM/NY\\_Declaration.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf)

migrantes, visto que proteção dos refugiados e a assistência aos Estados de acolhimento devem ser uma responsabilidade internacional compartilhada.

Com base na Declaração de Nova Iorque, foram conseguidos os Pacto Global para Migração e Pacto Global para Refugiados, ambos em 2018.

O *Global Compact for Migration*<sup>36</sup> é o primeiro acordo global da ONU sobre uma abordagem comum para a migração internacional em todas as suas dimensões. Compreende uma lista de 23 objetivos para melhor gerenciar a migração nos níveis local, nacional, regional e global, a qual podemos sintetizar nos seguintes pontos:

(i) visa mitigar os fatores adversos e fatores estruturais que impedem as pessoas de construir e manter meios de subsistência sustentáveis nos seus países de origem;

(ii) pretende reduzir os riscos e as vulnerabilidades que os migrantes enfrentam durante as diferentes fases da migração, respeitando, protegendo e cumprindo os seus direitos humanos e fornecendo-lhes cuidado e assistência;

(iii) procura abordar as preocupações legítimas dos Estados e das comunidades, reconhecendo, ao mesmo tempo, que as sociedades estão a passar por mudanças demográficas, económicas, sociais e ambientais em diferentes escalas que podem ter implicações nas migrações;

(iv) empenha-se em criar condições para que seja possível aos migrantes enriquecer as nossas sociedades através das suas capacidades humanas, económicas e sociais, facilitando, desta forma, as suas contribuições para o desenvolvimento sustentável a nível local, nacional, regional e global.

O Pacto Global para os Refugiados, à semelhança do *Global Compact for Migration*, decorre da Declaração de Nova Iorque e também não tem valor vinculativo. O documento aponta quatro objetivos principais: (i) aliviar a pressão sobre os países anfitriões, (ii) aumentar a autossuficiência dos refugiados, (iii) ampliar o acesso a soluções de países terceiros e (iv) ajudar a criar condições nos países de origem, para um regresso dos refugiados em segurança e dignidade.

## IV. Migrantes climáticos

Há anos que os especialistas em migrações avisam que as alterações climáticas vão estar na origem de fluxos migratórios ainda mais complicados de gerir do que as vagas de pessoas em fuga de guerras e perseguições.

Como já tivemos oportunidade de explicar *supra*, as mudanças no clima, associadas aos

---

<sup>36</sup> Disponível em <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>

variados tipos de manifestações das alterações climáticas, vão destruindo a forma de viver de milhões de pessoas.

*“Serão empurrados pela subida dos oceanos, pelas cheias e secas prolongadas. Nos próximos anos, mais de 143 milhões de pessoas irão tornar-se migrantes devido aos efeitos das mudanças climáticas nos países da África subsaariana, América Latina e do Sul da Ásia, calcula o Banco Mundial. Mas já hoje, avisam especialistas e organizações ambientalistas, há milhões de pessoas a deslocarem-se anualmente, fugindo do aumento de fenómenos climáticos extremos causados pelo aquecimento do planeta. São uma nova vaga de refugiados que precisa de proteção”<sup>37</sup>*

A Organização Mundial das Migrações estima que o número de refugiados por razões ligadas às alterações climáticas atinja os 200 milhões até 2050, pelo que teremos um problema de deslocações populacionais em massa: problema que seremos obrigados a gerir.

*“There is a new phenomenon in the global arena: environmental refugees. There are people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt.”<sup>38</sup>*

Como refere George White (2011), *“if climate change is forcing increasing numbers of people to try to cross international borders in search for safety and refuge, then CIM [climate induced migration] is an ethical concern of the first order”*.

## A. O conceito de migrante climático e a sua descoberta labiríntica

As deslocações massivas de população provinda de várias partes do mundo, em consequências das alterações climáticas, são um fator preocupante para o nosso futuro. Aliadas a números que ascendem os 200 milhões e integradas no panorama incerto e grave que as organizações científicas têm previsto sobre esta matéria, as migrações decorrentes das alterações climáticas representarão no futuro uma à paz e à nossa segurança.

---

<sup>37</sup> Joana Ferreira da Costa para o programa «Reféns do Clima» - Fronteiras XXI, 11 de abril de 2018 na RTP3

<sup>38</sup> Norman, Myers (2005), Autor citado por White (2011).

Este é um fenómeno recente e, na procura de um regime jurídico que lhe esteja associado, a primeira luta prende-se com a procura de um conceito jurídico: delimitar o problema é o ponto de partida para agarrar a solução.

Ainda não existe um consenso sobre a definição do que é um *migrante climático*, quer porque, muitas vezes, estamos a tratar de realidades, de facto, distintas, quer porque não existe ainda uma definição vinculativa e única para abordar o problema, pelo que os conceitos se vão multiplicando pelos Autores.

Assim, até à discussão do regime jurídico (que, na vertente prática, é o que interessa), atravessam-se discussões prévias, que atrasam o objetivo final: em primeiro lugar, o próprio conceito (*que expressão utilizar?*) para nos referirmos à realidade das pessoas que se deslocam para outras terras, em virtude dos efeitos nefastos de alterações climáticas provocadas nos seus territórios de origem; e, em segundo lugar, *que contornos limitativos dar esse conceito? Isto é, que definição estabelecer para esse conceito, de modo que o regime jurídico se dirija a um grupo determinado de pessoas e um grupo específico de situações?*

Logo à partida, na escolha do conceito para *iniciar a corrida*, as apostas divergem entre “refugiado ambiental”, “refugiado climático”, “deslocado ecológico” ou “ambiental”, “migrante climático”, “eco refugiado”, “refugiados do clima”... Enfim, um engarrafamento jurídico.

Começando pelo conceito de migração, entende a Organização Internacional das Migrações (OIM) que é o “*movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas, no intuito de garantir a sobrevivência, uma melhor condição de vida ou ambas*”<sup>39</sup>.

Para o âmbito do presente trabalho, temos que restringir o âmbito da definição *supra* citada, pois queremos apenas tratar das migrações que têm origem na alteração do clima. No entanto, engana-se o leitor se pensar que esta delimitação facilita a questão conceptual...

Vejamos:

Existe um padrão já consensualmente aceite que mostra que as migrações têm dois sentidos principais: a necessidade de sobrevivência e a busca por melhores condições de vida (Jesus, 2009).

A partir desta ideia base, começam os desafios colocados pelas construções das complexas

---

<sup>39</sup> OIM, Organização Internacional para as Migrações. *Glossário sobre Migração*. Direito Internacional da Migração. N°22. p.40. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>

divergências de conceitos jurídicos para definir aquele que *migra* – o *migrante*. Desde logo, porque os critérios que podem caracterizar os vários tipos de migrações são múltiplos (e assim o serão, também, os regimes jurídicos que deles resultarem). Os labirintos conceptuais começam e são, efetivamente, inevitáveis quando se inicia um processo de análise sobre as múltiplas características associadas às migrações.

Ao analisar o ponto de origem e o destino, começamos por averiguar se o deslocamento ocorre dentro de apenas um país ou se atravessa fronteiras internacionais (podendo o deslocamento ser interno ou internacional).

Referem as definições da OIM:

Migração interna é a “*Circulação de pessoas de uma região do país para outra, com a finalidade ou o efeito de fixar nova residência. Este tipo de migração pode ser temporária ou permanente. O migrante interno desloca-se, mas permanece dentro do seu país de origem (por ex., migração de zonas rurais para zonas urbanas)*”<sup>40</sup>.

Já se for uma migração internacional, serão os “*movimentos de pessoas que deixam os seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país. Consequentemente, implica a transposição de fronteiras internacionais.*”<sup>41</sup>.

Por outro lado, os motivos para a deslocação podem ser vários: desde motivos políticos, de saúde, familiares, ambientais, simplesmente à procura de encontrar um melhor trabalho<sup>42</sup> ou aumentar a sua qualidade de vida. Conforme refere George White (2011), distinguir as motivações individuais de cada migrante, a um nível *micro*, pode ser um processo bastante obscuro. Nomeadamente, para distinguir um migrante económico e um refugiado político, muitas vezes implica um estudo sobre o contexto das dinâmicas histórias dos territórios envolvidos<sup>43</sup>.

Mais adiante, veremos como acrescentar as alterações climáticas à lista de motivos para a migração turva as questões ainda mais (White, 2011).

“*As Pessoas movem-se por uma variedade de razões. Em alguns casos, elas estão fugindo da perseguição, de violações aos direitos humanos e de conflitos armados em seus países de origem, e podem, por consequência, serem consideradas como refugiados sob as leis internacionais. Mais frequentemente, são migrantes tentando escapar das dificuldades e incertezas da vida de países em desenvolvimento com economias frágeis e altos níveis de desemprego, competindo por poucos recursos e padrões podres de governança*” (United Nations

---

<sup>40</sup> OIM, Organização Internacional para as Migrações. *Glossário sobre Migração*. Direito Internacional da Migração. N°22. p.40. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>

<sup>41</sup> OIM, Organização Internacional para as Migrações. *Glossário sobre Migração*. Direito Internacional da Migração. N°22. p.40. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>

<sup>42</sup> Conceito da OIM para “migração laboral”. *Glossário sobre Migração*. Direito Internacional da Migração. N°22. p.40. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>

<sup>43</sup> Pergunta o Autor em White (2011): “*Why is a Dominican arriving in Florida an economic migrant, while a Cuban is a political refugee worthy of legal protection?*”

High Commissioner for Refugees, 2007, tradução do autor).

Refere Tiago Jesus (2009) - confirmando o que, a nosso ver, é o início de um percurso labiríntico – que, por mais que a mobilidade seja a característica principal constatada na análise do fluxo migratório, “*as peculiaridades que motivam a movimentação das pessoas são absolutamente relevantes, pois podem originar-se de diferentes quadros sociais, culturais, econômicos e ambientais, sendo imprescindível sua identificação para a construção de uma definição de migração (...)*”.

Não bastando, vemos também que a deslocação pode ser voluntária, tendo ocorrido por mera vontade do migrante, ou forçada (e medir na balança o que é vontade livre e o que é vontade adaptada à realidade que nos circunda, nem sempre é fácil).

Bates (2002), num artigo para a Sam Houston State University, sobre os vários tipos de classificações de migrações humanas causadas pela alteração ambiental, considera que a decisão de se realocar, normalmente tomada a um nível individual ou familiar, caracteriza a *migração voluntária*, sabendo que a migração voluntária poderá ter uma diversidade de motivos (dentro dos quais as melhorias económicas são as mais comuns). Por outro lado, existe outro tipo de migrantes que são os forçados ou levados a se realocarem por motivos externos à sua própria vontade: estes serão não migrantes voluntários, mas, sim, *refugiados*.

Nesta ótica, se a deslocação for interna, o deslocado será um migrante, enquanto que se for internacional, será um refugiado.

De facto, *migrante*, no Glossário da Organização Internacional para as Migrações, compreende, “*todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de fatores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias.*”<sup>44</sup> (sublinhado nosso).

Pimenta (2013) conclui também que quando o movimento ocorrer internamente, se está diante de deslocados ambientais internos, que podem ser classificados como migrantes (deslocados) ambientais motivados ou migrantes (deslocados) ambientais forçados. Contudo, quando ocorrer a migração para além das fronteiras nacionais poder-se-á estar diante dos chamados refugiados ambientais ou dos refugiados ecológicos.

---

<sup>44</sup> OIM, Organização Internacional para as Migrações. Glossário sobre Migração N°22. p.40. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>

Porém, esta distinção, apesar de ser determinante para o regime jurídico que se segue (o *refugiado* terá direito a asilo por parte Estado que o receba enquanto que o *migrante*, em princípio, não), na verdade, é uma distinção que não nos acrescenta para o conceito de migrante climático, visto que: um migrante que se desloca em virtude do clima poderá conseguir uma nova residência no mesmo país ou poderá ter que se deslocar para mais além em busca de novos territórios. Os motivos para a migração são os mesmos e é isso que aqui nos interessa. *Deve o regime ser diferente em virtude de o migrante passar ou não a fronteira?*

Nos termos da Convenção de Genebra de 1951, o termo “refugiado” *é toda a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo* (sublinhados nossos).

Como realça Carla Amado Gomes<sup>45</sup>, existe um problema conceptual, uma vez que o refugiado ambiental (i) pode não ter que deixar o seu Estado (por exemplo, nas deslocações internas); (ii) pode estar impossibilitado de regressar ao seu Estado de origem por degradação irreversível ou desaparecimento deste; (iii) o refugiado ambiental não é, em rigor, perseguido.

Perante as limitações do conceito “refugiado”, a comunidade ora se tem debruçado para melhor conseguir diferenciar o migrante do refugiado<sup>46 47</sup>, ora tem aceite que este termo não foi propriamente pensado para as situações das alterações climáticas, e optado por utilizar conceitos diferentes como “migrante” ou “deslocado”, seguido de uma adjetivação relacionada com o meio ambiente.

Inclusive entre os termos “ambiental” e “climático” conseguiu encontrar-se uma disputa jurídica, na medida em que a palavra “ambiente”, à partida, englobaria todos os efeitos cuja causa provenha da natureza (quer com influência da atividade humana ou não), enquanto que “climático” se aproxima mais do fenómeno das alterações climáticas, como o resultado da ação humana que vem depois manifestar-se no meio ambiente.

O termo “migrante ambiental”, por exemplo, vem definido pela OIM no seu Glossário<sup>48</sup> como

---

<sup>45</sup> Gomes, Carla Amado (2014). Migrantes climáticos: para além da terra prometida, disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas.pdf>

<sup>46</sup> Como é o caso de dos autores Jesus (2009) e Gamito (2011)

<sup>47</sup> “Por tais razões, faz-se importante a discussão quanto à questão do refugiado e o que o diferencia do migrante, partindo-se, para tanto, de uma observação histórica dos eventos que permitiram a construção da categoria de refugiados dentro do direito internacional bem como suas diferenças quanto ao instituto do asilo e, por consequência, a forma de tratamento reservada às pessoas que se movimentam por todo o planeta, através da análise da importância do vínculo entre indivíduos e Estados, atribuindo-se ao seu resultado um dos substratos que permite a concretização dos direitos fundamentais do homem”(Jesus, 2009).

<sup>48</sup> OIM, Organização Internacional para as Migrações. *Glossário sobre Migração* N°22. p.40. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>

quaisquer *peças ou grupos de peças que, devido a alterações ambientais repentinas ou progressivas que afetam negativamente as suas vidas ou as suas condições de vida, vêm-se obrigados a deixar as suas residências habituais, ou escolhem fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do próprio país ou para o estrangeiro.*

Vimos *supra* que a OIM define o “migrante” como a pessoa que se desloca “por sua livre vontade”, ao contrário do refugiado. Contudo, o “migrante ambiental” já seria qualquer pessoa a deslocar-se quer por livre vontade, quer forçado a tal (e tanto interna como internacionalmente) devido a alterações ambientais.

*E assim, nesta continuidade de cruzamentos,  
demoramos em prosseguir para a fase do regime  
jurídico... que é o que realmente importa.*

*Mas concluiremos:*

Hoje é comumente aceite que os “refugiados [ou] deslocados ambientais” são as pessoas forçadas a deixar o lugar em que vivem, em virtude de eventos climáticos e ambientais, que colocam em perigo a sua existência ou afetam seriamente a sua condição de vida. *Mas o que são eventos climáticos?* Têm de ser extremos como o afundamento de países? Ou poderão ser questões como a erosão dos solos, o aquecimento da água do mar, a contaminação da água potável, a destruição da biodiversidade, a que assistimos um pouco por todo o mundo?

Ao responder, surgiriam novamente mais subcategorias de migrantes/deslocados climáticos, consoante as condições de habitualidade / fruibilidade do seu local de residência<sup>49</sup>. Estes deslocados podem ser, na doutrina de Bates (2002), (i) migrantes em razão de um desastre natural ou tecnológico; (ii) migrantes forçados a abandonar a sua residência em razão de reafecção do território (barragens; grandes vias de comunicação); (iii) migrantes forçados a abandonar a sua residência em razão de alterações do seu local de residência por atos voluntários de degradação.

Posto tudo isto, em linha com o referido por Carla Amado Gomes<sup>50</sup>, “*as definições, embora próximas, não se resumem a uma fórmula consolidada pois é ainda difícil catalogar as causas migratórias, direta e indiretamente relacionadas com o clima*”.

George White trata na sua obra<sup>51</sup> do conceito “*Climate-induced migration*” que, em português, se pode traduzir para “*migração induzida pelo clima*”. O Autor explica que o conceito de *migração induzida pelo clima* é uma categoria ampla e disputada que inclui tanto “refugiados

---

<sup>49</sup> Gomes, (2014)

<sup>50</sup> Gomes, (2014).

<sup>51</sup> “Climate Change and Migration” (2011)

ambientais" e "migrantes climáticos".

No âmbito do presente trabalho, utilizamos o conceito de migrante climático nos mesmos termos abrangentes que o faz Gregory White (2011). O Autor refere que “*environmental refugees and climate migration*” se podem entender como pessoas levadas a deslocar-se devido à alteração do clima (“*is people compelled to travel because of climate change*”) [note-se, quer interna, quer internacionalmente].

Alguns outros Autores até já chamaram o fenómeno de "climigração"<sup>52</sup>.

## B. A ausência de um regime jurídico para o migrante climático

O conceito utilizado para tratar da realidade dos migrantes climáticos tem, na verdade, um impacto profundo nas imagens e mensagens transmitidas. Nas palavras de White (2011), o confronto entre definições é robusto. Lutar com diferentes rótulos e significados é crucial.

Utilizando uma determinada definição, o leitor, no primeiro contacto, pode até ter uma compreensão ostensiva do que determinado termo significa. No entanto, à medida que o conceito é descompactado e se vão implantando diferentes rótulos com diferentes metodologias e diferentes orientações normativas, as disputas tornam-se mais profundas.

No seguimento do que já foi dito *supra*, a forma de rotular as migrações climáticas tem sido muito discutida na doutrina.

E por mais que queiramos dar a estes deslocados o direito de asilo, o conceito de “refugiado” tal como definido na Convenção de Genebra de 1951, e nas restantes que lhes são conexas, é demasiado restrito e não é (para já) compatível com a vertente ambiental, por variadas razões: (i) exige uma perseguição contra o deslocado individual, (ii) implica que o deslocado tenha que deixar o seu Estado, (iii) assume ser possível o regresso ao Estado de origem.

Ora, esta análise individual de Genebra, quando comparada com a magnitude dos fluxos migratórios em massa, oferece-nos um conceito demasiado *micro*, pelo que concluímos não ser possível aceder ao regime jurídico do asilo por essa via.

De igual forma, mediante a Diretiva Europeia do «Estatuto do Refugiado», já tratada *supra* a propósito da SECA, também não se aplica aos deslocados/refugiados climáticos.

---

<sup>52</sup> Bronen, Robin, (2008)., “*Forced Migration of Alaskan Indigenous Communities Due to Climate Change: Creating a Human Rights Response*”, University of Alaska Resilience and Adaptation Program, citado por White (2011).

Seria pertinente, por outro lado, averiguar da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho DE 2001<sup>53</sup>, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, consagra um regime de proteção temporária aos afluxos causados por catástrofes naturais. Esta é uma Diretiva já direcionada para uma aplicação coletiva, isto é, para fluxos populacionais com elevados números de pessoas.

A Diretiva considera que os casos de afluxo maciço de pessoas deslocadas impossibilitadas de regressar ao seu país de origem haviam aumentado em proporções importantes nesses últimos anos na Europa, pelo que poderia ser necessário criar dispositivos excepcionais que assegurassem uma proteção temporária imediata a essas pessoas<sup>54</sup>. Nessa medida seria necessário adotar normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e prever medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros para acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento<sup>55</sup>.

Porém, a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas tinha, primeiramente, que ser declarada por Decisão do Conselho, tomada por maioria qualificada, com um conjunto de regras formais a obedecer (*cf.* artigo 5.º) devendo essa decisão ser obrigatória em todos os Estados-Membros relativamente às pessoas deslocadas a quem essa decisão é aplicável. Bem assim, teriam igualmente que ser estabelecidas as condições de caducidade dessa decisão<sup>56</sup>.

Adicionalmente, dado o carácter excepcional das disposições previstas na mencionada Diretiva para enfrentar situações de afluxo maciço, efetivo ou iminente, de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, a proteção concedida tinha uma duração limitada<sup>57</sup>, ficando os Estados-Membros obrigados a respeitar as medidas que regulam o regresso ao país de origem<sup>58</sup>.

Assim, quanto à duração limitada no tempo na proteção concedida, é, desde logo, alarmante que as medidas previstas para responder ao fluxo maciço terá, em regra a duração de apenas um ano (*cf.* artigo 4.º), podendo em momento anterior o Conselho decidir pôr termo à proteção caso se verifique que a situação no país de origem permita um regresso seguro e duradouro dos

---

<sup>53</sup> Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, (2001), Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 212/12

<sup>54</sup> Considerando (2) da Diretiva 2001/55/CE do Conselho

<sup>55</sup> Considerando (8) da Diretiva 2001/55/CE do Conselho

<sup>56</sup> Considerando (14) da Diretiva 2001/55/CE do Conselho

<sup>57</sup> Considerando (13) da Diretiva 2001/55/CE do Conselho

<sup>58</sup> Considerando (19) da Diretiva 2001/55/CE do Conselho

beneficiários de proteção temporária (*cf.* artigo 6.º). Esta duração temporária não se coaduna com a realidade dos migrantes climáticos, até porque pode nem lhes ser possível regressar à sua origem (por exemplo, na sequência de terramoto grave ou submersão).

Finalmente, esta Convenção também tem como referência o conceito de «Refugiados» da Convenção de Genebra, definindo-os como terceiros ou apátridas (deixando de fora cidadãos dos Estados-Membros).

Uma outra possibilidade seria a Convenção de Adis Abeba (1974), por conceder um âmbito de aplicação mais amplo, ao ponto de poder incluir os ditos *refugiados ambientais*. Define *refugiado* como a *pessoa vítima de uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou evento particularmente perturbador da ordem pública, em parte ou na totalidade, do seu país de origem ou de nacionalidade*.

O conceito de *ordem pública* poderia abarcar as questões ambientais e climáticas. Porém, tendo em conta que esta convenção é um Protocolo da Convenção de Genebra, as limitações que se identificaram a esta última, também se aplicam aqui (Gomes, 2014).

Adicionalmente, esta é mais um exemplo das Convenções que optam por uma abordagem individual, o que, no futuro, será manifestamente inoportuno, face aos números astronómicos de migrantes esperados, devido às alterações climáticas.

O que temos disponível para esta realidade climática são, para já, conceitos incipientes e fragmentados.

Em primeira linha, sem a consagração de um conceito uniforme e vinculativo, continuará a tardar a passagem para a tarefa seguinte e mais difícil: a estruturação de um regime jurídico...

Contudo, também sabemos que as respostas políticas só podem existir, quando o poder político as quer encontrar.

Concordamos inteiramente com Cláudia Pedra, no seu artigo do Jornal Público<sup>59</sup>, de 2018, cujo excerto passamos a citar:

***“Os motivos políticos profundos por detrás da não consagração do conceito de refugiado climático são claros, uma vez que a revisão do conceito de refugiado para abranger as pessoas afetadas pelas alterações climáticas obrigaria os Estados a aceitarem conceder proteção por tempo indeterminado, como qualquer refugiado. E isso numa escala de centenas de milhões, em vez das dezenas de milhões de refugiados atuais. As implicações políticas, logísticas, financeiras são mais do que muitas e por isso o estatuto teima em não chegar”.***

---

<sup>59</sup> Pedra, Cláudia, (2018)., disponível em <https://www.publico.pt/2018/09/03/ciencia/noticia/ja-havera-refugiados-climaticos-1842004>

Tal como a Autora, acreditamos: “*O estatuto de refugiado climático será consagrado, no futuro, no direito internacional desde que haja coragem política para isso.*”.

Perante o que se espera ser uma invasão migratória, dentro de poucos anos, de centenas de milhões de pessoas a “bater à porta” da Europa, porventura a frase de William de Shakespeare nos tranquilize e a *coragem* vá crescendo com a ocasião <sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> “A coragem cresce com a ocasião”: frase traduzida de William Shakespeare, da sua peça ‘King John’ (1591-8), act 2, sc. 1, l. 82: “*By how much unexpected, by so much // We must awake endeavour for defence // For courage mounteth with occasion.*”.

## V. O Acordo de Cotonou

No âmbito das preocupações acima referidas, e na sequência das convenções internacionais levadas a cabo pela União Europeia, importa realçar aquela que foi a mais impactante Parceria, que une a UE ao Grupo de países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), desde 1975.

Dotada de personalidade jurídica (ao abrigo do artigo 47.º do TUE) a União Europeia é uma entidade independente de direito próprio, pelo que, através da sua capacidade convencional tem poderes para celebrar e negociar acordos internacionais, observando as suas competências externas (Quadros, 2013; Miranda 2012).

Conforme explica Fausto Quadros (2013), a União Europeia tem personalidade jurídica desde o Tratado CE (designação pela qual atualmente é conhecido o Tratado de Roma que constitui a Comunidade Económica Europeia (CEE)).

O Tratado de Roma, que estabelece a CEE determina, no seu então artigo 210 (atual artigo 47.º) que “[a] Comunidade tem personalidade jurídica”.

O Autor Trindade (2003) explicita, no seu *Parecer sobre a Solicitação da CEE de Admissão como Membro Pleno da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura*, tendo em vista o caso da CEE, que: a personalidade afirmada nas cartas constitutivas das organizações internacionais significa sobretudo a aptidão para ser titular de direitos, competências, funções e poderes, e, correlativamente, de obrigações de carácter internacional, ou seja, uma personalidade funcional, criada com vistas à realização de determinadas funções (Capucio, 2009).

O TUE, antes do Tratado de Lisboa, em nenhum preceito reconhecia expressamente a personalidade jurídica da União, o que levou grande parte da doutrina a sustentar que a União, ao contrário da Comunidade Europeia, não teria personalidade jurídica.

Fausto Quadros vem explicar, no entanto, com base em vários argumentos interpretativos, que a própria coerência interna da evolução e estrutura da União impunha que ela tivesse personalidade jurídica.

Hoje, com o Tratado de Lisboa deixou de haver dúvidas (artigo 47.º): a União Europeia tem capacidade convencional.

A parceria que foi estabelecida entre ACP-EU centra-se, essencialmente, em objetivos de erradicação da pobreza e de desenvolvimento. A política de cooperação para o desenvolvimento é, atualmente, a par da política externa de segurança comum (PESC) e da política comercial comum, um dos pilares essenciais da atuação externa da União Europeia (UE).

Nas últimas quatro décadas, a cooperação para o desenvolvimento da Comunidade evoluiu

de uma atenção fragmentada para o estabelecimento de quadros de cooperação e parceria regional com uma cobertura mais global. À medida que a UE foi alargando a novos membros, os laços e relações especiais com países terceiros, sejam eles vizinhos geográficos ou ex-colónias, levaram ao estabelecimento e aprofundamento das relações de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento (Afonso, 2006).

Desde 1975, que os países ACP se assumem como os maiores recetores de ajuda comunitária, ajuda, esta, que vem sendo regulada pelo Acordo de Cotonou e pelo respetivo protocolo financeiro, no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).

Esta parceria é concretizada pelo Acordo de Cotonou, assinado em 2000, em Cotonou <sup>61</sup>, com um período de vigência de 20 anos (até 2020).

Encorajado pela capacidade de diálogo político, e pela nossa cooperação com os países em desenvolvimento, o Acordo de Cotonou veio, em 2010, cristalizar no seu texto as preocupações com as alterações climáticas que já se sentiam no poder político, um pouco por todo o mundo, afirmando que as respostas para as mesmas deveriam estar coordenadas com o desenvolvimento económico e social, de um modo integrado, tendo em vista evitar impactes negativos irreversíveis sobre a parceria e, em última análise, sobre a humanidade.

Hoje, é o acordo de parceria mais abrangente entre os países em desenvolvimento e a EU: afeta mais de 100 estados (os 28 Estados-membros da UE e os 79 países ACP) e um total de 1,5 mil milhões de pessoas.

## A. Breve evolução histórica

É importante perceber como tudo começou: quais foram as raízes de Cotonou?

### *i. As relações com as ex-colónias*

As raízes daquele que é, hoje, um Acordo exemplar no que toca à amplitude de agentes envolvidos e à magnitude dos objetivos de cooperação e solidariedade entre os mesmos, surgiram com os movimentos independentistas de vários estados ultramarinos que abandonaram a sua qualidade de *colónia* de países europeus por volta dos anos sessenta.

---

<sup>61</sup> Cotonou é a sede do governo e a maior cidade do país Benim (oficialmente República do Benim): ex-colónia francesa e hoje um país da região ocidental da África, limitado a norte pelo Burkina Faso e pelo Níger, a leste pela Nigéria, a sul pela Enseada do Benim e a oeste pelo Togo.

Em virtude da independência destes estados, e em receio de perder as vantagens das ligações daí resultantes no comércio internacional, os seis países que compunham a Comunidade Económica Europeia, em 1957, tiveram que adaptar as suas relações transnacionais às “novas independências”.

Não pôde a recém-criada Comunidade Económica Europeia esperar, pois logo no seu primeiro Tratado (Tratado de Roma, 1957), constitui a Associação dos Países e Territórios Ultramarinos que, nos seus artigos 131.º a 136.º consagrava, essencialmente, que os Estados-membros e toda a Comunidade manteriam as “relações especiais” com determinados “países e territórios” não europeus (que eram, as suas ex-colónias – essencialmente, ex-colónias francesas).

Dizia o Tratado de Roma (1957), no seu artigo 131.º, que *“a finalidade da associação é promover o desenvolvimento económico e social dos países e territórios e estabelecer relações económicas estreitas entre eles e a Comunidade no seu conjunto.”*

*“Em conformidade com os princípios enunciados no preâmbulo do presente Tratado, a associação deve servir, fundamentalmente, para favorecer os interesses dos habitantes desses países e territórios e para fomentar a sua prosperidade de modo a conduzi-los ao desenvolvimento económico, social e cultural a que aspiram.”*

Conforme refere Pereira, S.M.J. (2005), os seis signatários do Tratado de Roma comprometeram-se a contribuir para a prosperidade das suas ex-colónias e países e territórios ultramarinos.

Foi, em 1958, criado o primeiro Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), com uma representação de 581,25 unidades de conta para ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos países e territórios ultramarinos<sup>62</sup>, sendo a França e a Alemanha os maiores contribuidores.

Entre esses países e territórios ultramarinos e os estados-membros da CEE existiam laços comerciais estreitos, assentes na concessão de preferências alfandegárias e em uma complementaridade comercial de tipo colonial (Cunha, 2008).

Foi um pouco neste seguimento que surgiram as Convenções de Yaoundé, a primeira em 1963, e a segunda, em 1969, ambas com a duração de cinco anos. A Convenção de Yaoundé tinha como objetivos o reconhecimento da soberania dos países que então se tornaram independentes e

---

<sup>62</sup> Perguntamos... O fim da era do colonismo terá aberto as portas para uma suspeita e repentina “solidariedade” entre os povos?

estabelecer posições concertadas com estes Países em vias de Desenvolvimento, entre a CEE e a Associação de Estados de África e Madagáscar (AEAM63).

## *ii. Convenções de Yaoundé*

As **Convenções de Yaoundé** propunham um apoio baseado em várias vertentes, quer financeiras, tecnológicas, comerciais e sociológicas, direcionadas para uma cooperação regional entre os estados envolvidos. A sua ideologia era a da reciprocidade, de um tratado *interparis*, em que a CEE dava vantagens preferenciais a esses países que, em troca, também concediam vantagens do mesmo tipo à CEE, “assente num regime de comércio livre recíproco com a eliminação dos obstáculos aduaneiros e restrições quantitativas entre os países da CEE e os EAMA, mas com a possibilidade para estes, de derrogações a este regime” (Pereira, S.M.J., 2005).

O conselho, o parlamento confederativo e o tribunal arbitrário foram as instituições criadas pela Convenção de Yaoundé que compunham o seu quadro institucional.

Sucedeu que, de acordo com as suas raízes históricas, os vestígios da história colonial provocaram fortes críticas aos estados pertencentes à então Associação Estados Africanos e Madagáscar (AEAM), que foram acusados de Neocolonialismo, em resultado da grande dependência económica que os mesmos tinham em relação à Comunidade Europeia (Pereira, F.M.R., 2014).

No entanto, este paradigma veio a sofrer um embate quando, em 1973, na Comunidade Económica Europeia se deu a entrada de três novos membros: a Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Tal como os fundadores da CEE, também estes recentes Estados-Membros traziam, inevitavelmente, relações históricas com outros países, especialmente o Reino Unido com os países da Commonwealth, cuja maioria havia constituído o antigo Império Britânico.

Naturalmente, também estes novos parceiros quiseram negociar as suas relações com a Comunidade Europeia e foram estes cruzamentos de novos interesses, com novos autores e uma nova conflitualidade nas relações económicas e políticas internacionais, que destacou a necessidade de um novo quadro de cooperação. Teríamos, de seguida, a transformação de Yaoundé para as Convenções de Lomé.

---

<sup>63</sup> Associação da qual faziam parte 18 países em vias de desenvolvimento, maioritariamente ex-colónias francesas: Burundi, Camarões, República Central Africana, Chad, Congo, Dahomey, Gabão, Costa do Marfim, Madagáscar, Mlái, Mauritânia, Níger, Ruanda, Senegal, Somália, Togo, Burkina-Faso e Zaire (Holland, 2002, p. 27-28).

### *iii. Convenções de Lomé*

As **Convenções de Lomé** marcaram o início de uma parceria económica, social (e, mais tarde, política) entre a UE e as ex-colónias dos países membros da CEE, que se viriam, mais tarde, a denominar “ACP”, situadas, precisamente, na África Subsaariana, nas Caraíbas e no Pacífico.

Com as Convenções de Lomé, a Comunidade Europeia punha em prática uma nova política comunitária de desenvolvimento, impulsionada pelo novo contexto internacional na altura dos anos 70. Esta política comunitária vinha intensificar as políticas da Comunidade aplicáveis ao Terceiro Mundo, a coordenação e harmonização das políticas comunitárias e nacionais de cooperação e a criação de instrumentos adicionais de cooperação financeira e técnica (Pereira, F.M.R., 2005).

A primeira Convenção de Lomé foi assinada em 28 de fevereiro de 1975 entre a CE, então formada por 9 Estados-membros, e os (então) 46 Estados ACP (18 membros da EAAM e 28 Estados membros da Commonwealth).

Esta primeira convenção pretendia estabelecer um novo modelo de relações entre os países desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento (o designado modelo de Lomé) caracterizado por: a) comércio preferencial não recíproco; b) estabilização de receitas das exportações; c) indexação de certos preços de exportação. Teve como pressupostos (i) a cooperação fundada nos princípios do respeito pelas opções políticas e económicas de cada Estado envolvido; (ii) a cooperação segura e sustentável, resultante de um contrato negociado de forma livre; (iii) a cooperação global e integrada, envolvendo a ajuda a todos os domínios sociais e económicos; por fim, (iv) a existência de diálogo permanente entre as instituições fundamentais do processo: o Conselho de Ministros ACP-UE, o Comité de Embaixadores ACP-EU e a Assembleia Paritária ACP-EU (Monteiro, 2001).

Assim, a Convenção de Lomé já não se baseava numa ideologia de reciprocidade, como acontecia na Convenção de Yaoundé. Lomé apostou nas relações não recíprocas, assente em valores como a contratualidade (ajuda negociada coletivamente), a previsibilidade (ao definir um período de vigência determinado), a co-gestão, a neutralidade política, e igualdade entre os parceiros no que dizia respeito à soberania e independência (Pereira, S.M.J., 2005).

Sumariamente, a Convenção de Lomé foi um acordo extremamente importante no quadro político de cooperação entre “Norte” e “Sul” (ao que se tem, vulgarmente, associado os polos opostos de países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento) e representou uma das vertentes mais significativas da ação externa da União ao estruturar as relações comerciais e de

ajuda ao desenvolvimento da UE com os Estados ACP. Esta convenção foi, desde há muito, considerada um modelo inovador de cooperação internacional, tendo funcionado como esquema-piloto para outras formas de cooperação (Pereira, S.MJ., 2005).

*iv. Acordo de Georgetown e a criação do grupo ACP*

Poucos meses depois da primeira assinatura de Lomé, foi possível concluir o Acordo de Georgetown, que vinha criar oficialmente o Grupo de Estados de África, Caraíbas e Pacífico – Grupo “ACP” – tornando o parceiro da CE na Convenção de Lomé um grupo formal de Estados, dotado de personalidade jurídica.

O Grupo dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) foi instituído pelo Acordo de Georgetown, concluído em 6 de junho de 1975, em cujo Preâmbulo podemos encontrar o seguinte:

*“The Governments of the African, Caribbean and Pacific States, herein after called the "ACP Group", (...)*

***Having regard to the ACP-EEC Convention of Lomé,***

*Taking into account the objectives of the international and regional organizations to which the ACP States belong, (...)*

*Determined to ensure that the **Convention of Lomé** contributes fully to the realization of the common aspirations of countries of the developing world”<sup>64</sup>.*

E, mais adiante no primeiro Capítulo:

*“Chapter I - The Organization and Objectives of the ACP Group*

*(...) There is hereby formally established the African, Caribbean and Pacific Group of states which shall be known as the "ACP Group".*

*The Members of the ACP Group shall be the African, Caribbean and Pacific States which are signatory to the Convention of Lomé and to this Agreement.*

*Any other State which accedes to the Convention of Lomé may become a member of the ACP Group in accordance with Article 22 of this Agreement.*

*The ACP Group shall have legal personality. It shall have the capacity to contract, acquire, and dispose of movable and immovable property and to institute legal proceedings.”.*

---

<sup>64</sup> Acordo de Georgetown, *The Georgetown Agreement on The Organization of The African, Caribbean And Pacific Group of States*, 1975, disponível em [https://www.files.ethz.ch/isn/125455/1399\\_Georgetown\\_Agreement.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/125455/1399_Georgetown_Agreement.pdf)

#### v. *As revisões e evoluções de Convenções de Lomé*

Com Lomé, foram criados vários instrumentos para a ajuda financeira com o propósito de contribuir para o desenvolvimento dos países ACP e avançar na erradicação da pobreza (um dos objetivos principais da parceria).

Sucedeu que, não obstante o empenho da ajuda europeia e os mecanismos financeiros STABEZ e SYSMIN criados para tal, o apoio económico trouxe resultados ambíguos, manifestados, em grande parte, em dívida externa e endividamento estatal, que, em última análise, comprometiam os objetivos de desenvolvimento.

Na verdade, aliado às relações comerciais subjacentes, os mecanismos previstos para as ajudas e créditos financeiros também muito contribuíram para o endividamento dos Estados ACP. Nessa ótica, e procurando harmonizar os défices orçamentais, de natureza estrutural, a Comissão Europeia, em 1987, veio adotar um programa especial de dívida e programas de apoio à importação para serem implementados no período até 1990. Esta ajuda comunitária ajudou a aliviar o endividamento externo dos ACP num curto espaço de tempo (Pereira, 2005, pág. 22)

Conforme refere Pereira (Pereira, S.M.J., 2005), as “políticas de reajustamento estrutural, nos ACP, acarretaram graves consequências sociais, sobretudo entre a população urbana”.

Adicionalmente, fatores externos como a Guerra Fria, a consolidação de ideologistas como o Neoliberalismo, o alargamento da Comunidade Europeia e atenção virada para os países de Leste condicionaram o percurso evolutivo da Convenção de Lomé.

A segunda Convenção de Lomé foi assinada a 31 de outubro de 1979, com um período de vigência previsto de 1980 a 1985. Registou um acréscimo de doze novos países ao grupo ACP, passando a um total de 58.

Na Convenção de Lomé II procurou-se melhorar as políticas comerciais e ajustar a medida de “reciprocidade” no âmbito da comercialização dos produtos exportados pelos ACP e importados pela CE. Foi criado o SYSMIN, um instrumento de financiamento para o desenvolvimento rural, que visava garantir a autossuficiência alimentar, uma maior variedade das produções alimentares e um aumento da produtividade que se traduzisse numa melhoria das condições de vida das populações rurais.

No entanto, apesar da resiliência nesta cooperação comercial, estava latente algum desânimo sobre os resultados da parceria e uma dificuldade acrescida nos diálogos e negociações entre CE e ACP.

A Convenção de Lomé III, assinada em dezembro de 1985, previa novamente um período de vigência de cinco anos (a começar em maio de 1986) e contava com já 65 parceiros no lado ACP.

Portugal aderiu à CE em 1985, pelo que foi nesse ano que se estreou como “país signatário” de Lomé.

A “terceira edição” de Lomé atualizou os compromissos, os quais se poderão destacar os relacionados com: (i) a tentativa de uma maior eficácia no campo da ajuda financeira; (ii) os compromissos de cada Estado signatário de se tornar/manter atrativo para os investimentos, a fim de incrementar os fluxos de capitais privados, uma maior avaliação na aplicação dos recursos; (iii) o reconhecimento da luta prioritária contra a seca e a desertificação e da segurança alimentar; (iv) o desenvolvimento rural e industrial (Pereira, S.M.J., 2005).

A Comunidade Europeia veio, inclusive, exigir por parte dos ACP a apresentação de programas de desenvolvimento, nos quais se pudessem basear as estratégias da seleção de ajuda em termos sectoriais.

A 15 de dezembro de 1989, foi assinada aquela que seria a última “edição” de Lomé: a Convenção de Lomé IV.

A quarta Convenção de Lomé previa um período vigência diferente das anteriores: enquanto que as Convenções de Lomé I, II e III previam o seu término no prazo de cinco anos, a IV Convenção previu dez anos de vigência, expirando a fevereiro de 2000 (prevendo, no entanto, uma revisão intercalar do texto da convenção, a meio do período, nos termos do seu artigo 366.º, parágrafo 2).

Entrou, então, em vigor em 1990, para vigorar dez anos. Um acordo de revisão dessa convenção foi assinado em 1995, contando a Comunidade, já à época, 15 Estados-membros, e integrando-se 70 Estados no grupo dos países ACP.

A Convenção de Lomé IV distinguiu-se muito significativamente das anteriores nos campos do desenvolvimento sustentável, dos direitos humanos, da gestão dos recursos naturais disponíveis e na defesa do ambiente.

Trouxe uma inovação considerável ao criar, pela primeira vez nas relações “Lomé”, a possibilidade de o acordo ser denunciado ou suspenso se uma das partes não respeitar os direitos humanos, o Estado de Direito ou a democracia, com a particularidade de serem os países ACP a poderem tomar esta iniciativa em relação ao parceiro que não respeita aqueles compromissos (Pereira, S.M.J., 2005).

A quarta convenção ACP-CE trouxe uma visão mais moderna, com o conceito de “desenvolvimento sustentável” enaltecido na lista de compromissos propostos.

Enaltecem-se, principalmente para o escopo do presente estudo, as preocupações ambientais, alinhadas com a questão da gestão dos recursos naturais disponíveis, na ótica do propósito de erradicação da pobreza, cuja consagração escrita começou a nascer com a Convenção de Lomé IV.

Esta introdução particular das questões ambientais, se bem que numa linha condicional para o sucesso de outros objetivos a elas ligados<sup>65</sup> é, ainda assim, uma introdução marcante que comprova a modernização da visão da parceria ACP-CE, cujo campo de visão para as respostas ao desenvolvimento ficava, pouco a pouco, mais alargado...

Em novembro de 1995, nas Maurícias, formalizou-se a revisão de Lomé IV, a qual trouxe valores relevantes, alguns dos quais passaremos a enunciar.

Em primeiro lugar, reforçou o respeito pelos direitos humanos, com a democracia e com uma correta gestão dos chamados negócios públicos (a chamada “boa governação”), incluídos no artigo 5.º (que foi, aliás, o artigo mais longo na convenção revista). Os direitos do Homem, da democracia e do Estado de Direito passaram a ser valores essenciais com a consequência de que, caso ocorresse o desrespeito de qualquer um destes princípios, ou seja, em caso de violação do artigo 5.º, tal poderia implicar a suspensão, total ou parcial, da aplicação da convenção face ao país infrator (nos termos do artigo 366.º).

Introduziu também o conceito do “diálogo político” entre a UE e os Estados ACP, nos domínios de segurança e política externa<sup>66</sup>.

Seguidamente, a importância dos agentes locais (para além dos Estados em si) foi sublinhada e incentivada no plano da cooperação descentralizada.

Esta revisão de 1995 trouxe também mudanças de filosofia quanto às relações comerciais, nomeadamente nas preferências comerciais, no apoio ao desenvolvimento industrial e na coerência necessária entre os instrumentos de apoio financeiro.

***vi. Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI – Oportunidades e Desafios***

Fazendo um diagnóstico sobre as relações ao abrigo de Lomé, a Comissão Europeia veio elaborar o Livro Verde, trazendo recomendações, algumas delas de índole ambiental, para apoiar o sucesso dos próximos passos da parceria internacional.

Assim, em novembro de 1996, a Comissão publicou um documento consultivo – o chamado “Livro Verde” sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI

---

<sup>65</sup> O que viria a ser “confessado”, mais tarde, pelo Livro Verde de 1996.

<sup>66</sup> Este conceito vem, mais tarde, a assumir maior importância com o Acordo de Cotonou.

– Oportunidades e Desafios.

Este documento apresentou uma análise crítica da forma como as ajudas comunitárias foram concedidas no passado e também pistas de reflexão para uma política de cooperação para o desenvolvimento mais eficaz e ajustado às necessidades do século XXI num contexto mundial que se alterou profundamente (Pereira, S., 2005, pág. 23).

O Livro Verde já incluiu reflexões com alguma preocupação ambiental, no âmbito da linha de cooperação entre EU-ACP, conforme veremos de seguida.

Constava no Livro Verde, numa ótica de teste diagnóstico sobre a finalização das relações de Lomé e as mudanças do mundo em seu redor que: *“No limiar do século XXI, é indispensável proceder a uma reflexão aprofundada sobre as orientações futuras das relações da União Europeia com os países ACP. (...) um quadro de cooperação comercial plenamente conforme com as novas regras multilaterais, proporcionam uma ocasião privilegiada para proceder a tal reflexão e iniciar um amplo debate sobre o futuro das relações da UE com os países ACP.”*<sup>67</sup> (destaque nosso).

O Livro Verde pretendia que, no limiar do século XXI, a relação UE-ACP prosseguisse em novos moldes, para ter em conta a evolução das condições políticas e económicas do desenvolvimento, mas também porque as motivações europeias haviam mudado radicalmente.

Na análise comercial do “prognóstico Lomé”, a Comissão Europeia considerou que *“o impacto das preferências comerciais foi dececionante, de uma maneira geral”*<sup>68</sup>, referindo ainda que emergiam novas prioridades na política de cooperação, dentro das quais se encontra a temática ambiental.

No capítulo dedicado ao ambiente, foi escrito que *“A proteção do ambiente deverá ser mais eficazmente integrada no conjunto dos apoios comunitário”*.

Era opinião da Comissão que a UE podia desempenhar um papel positivo, incitando e ajudando os governos dos países ACP, no âmbito de um diálogo sobre as políticas, a desenvolver as suas capacidades de análise e gestão dos problemas ambientais. Certos temas, tais como a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos, a degradação dos solos associada às pressões demográficas, a destruição das florestas, os problemas do ambiente urbano ficaram apontados como merecedores de uma atenção especial.

---

<sup>67</sup> Livro Verde da Comissão Europeia (1996)., disponível em <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d86e2a78-5ffc-42a3-927d-9bedfb65c347/language-pt>

<sup>68</sup> Livro Verde da Comissão Europeia (1996)., disponível em <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d86e2a78-5ffc-42a3-927d-9bedfb65c347/language-pt>

O Livro Verde realçou variados princípios que comprovavam a necessidade de rever a parceria em causa, aumentando a dimensão política, recentrando os esforços para a luta contra a pobreza, atendendo às diversas condicionantes que essa luta implica. Trouxe consagrada alguma preocupação ambiental, mas ainda derivada de outras preocupações, estas sim, principais, nomeadamente questões económicas como a pobreza e a gestão dos recursos naturais.

**vii. A necessidade de mudar**

Recebido o Livro Verde elaborado pela Comissão, o Parlamento Europeu desenvolveu um Relatório<sup>69</sup>, no qual o Professor Pinheiro, responsável da Comissão Europeia pelas relações com os países ACP, considerou que “... propõe-se “fomentar a reflexão, suscitar um amplo debate..., não apresenta uma proposta formal” mas opções que “não prejudicam a apresentação de propostas” por parte da Comissão. Tem por ambição revitalizar a relação entre a União Europeia e os países ACP, dar-lhes novas ambições e oportunidades de sucesso acrescidas. (...) Ao publicar o Livro Verde sobre o futuro das relações ACP-UE, a Comissão Europeia tomou uma iniciativa de grande alcance, que deve ser salientada. Desde já, é possível afirmar que o debate sobre o futuro de “Lomé” contribuiu para modificar o conteúdo deste acordo, fazendo aparecer de ambas a partes novas motivações, e para colocar em primeiro plano os aspetos essenciais das políticas de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento, muitas vezes encobertos pela atualidade e pela necessidade da urgência.”.

Estava em causa uma nova linha no horizonte: o desenvolvimento sustentável a nível mundial e todo o contexto do processo de globalização que criavam novíssimas oportunidades, carecidas de ser bem analisadas e escolhidas.

Era também preciso ter em conta os objetivos entretanto estabelecidos na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da EU, visando a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, através do ataque às causas da pobreza e das desigualdades que são as principais fontes potencialmente geradoras de conflitos (Pereira, S.M.J., 2006, 44 pp).

Após vários anos de vigência de acordos que se pautavam pela “neutralidade política”, como eram os casos de Yaoundé e Lomé, o Tratado de Maastricht, em 1992, consagrou a União Europeia e atribui-lhe a capacidade para discutir assuntos mesmo que meramente políticos.

---

<sup>69</sup> Relatório do Parlamento Europeu sobre o Livro Verde da Comissão sobre as relações entre a União Europeia e os países da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) no limiar do século XXI - Desafios e opções para uma nova parceria (COM(96)0570 - C4-0639/96), datado de 22 de setembro de 1997, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0274+0+DOC+XML+V0//PT#Contentd213433e376>

Daí que, após Maastricht, o diálogo político se tornou um pilar fundamental da parceria EU-ACP e impulsionou o alargamento do âmbito desta união, na medida em que outras matérias passaram a poder ser discutidas.

Não só a linha do horizonte na parceria EU-ACP mudou os seus contornos, como a própria visão dos atores da parceria mudou de trajetória.

## B. Acordo de 23 junho de 2000

Após um tenso processo de negociações, assinou-se com sucesso o Acordo de Cotonou, em 1999, que representava o início de mais uma década de parceria EU-ACP, naquela que era um novo e atualizado capítulo dos antigos valores de Lomé.

O Acordo de Cotonou vem estabelecer um novo quadro político que regula a cooperação entre as partes e procurar prosseguir os objetivos de redução da pobreza até à sua erradicação, de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva e faseada destes países na economia mundial (Santos & Caetano, 2009).

No Acordo de Cotonou de 2000, não obstante a assimetria inegável entre as partes contratantes, estabeleceu-se uma parceria baseada na igualdade das partes, nomeadamente no que diz respeito à sua soberania e responsabilidade no cumprimento dos compromissos, devendo, nomeadamente, ser os próprios países ACP a determinar as suas políticas de desenvolvimento.

A cooperação – lógica transcendente a toda a filosofia envolvente no Acordo – não era apenas entre os governos dos países contratantes, pois passou também a atribuir-se um papel importante aos parlamentos, às autoridades locais, à própria sociedade civil, ao setor privado, aos parceiros económicos e sociais.

Os Acordos de Parceria Económica (APE) surgem no âmbito do Acordo de Cotonou e com eles se evidenciava uma clara reorganização da natureza das relações comerciais, como já reconhecia Hurt (2003): o neoliberalismo alterou a convicção de que os países do Sul deviam ser protegidos dos excessos da economia de mercado, para uma posição em que o desenvolvimento económico daqueles países passaria pela sua progressiva integração no mercado mundial (Santos & Caetano, 2009).

As instituições constituídas no Acordo de Cotonou (ao abrigo do seu artigo 14.º) foram o Conselho de Ministros, o Comité de Embaixadores e a Assembleia Parlamentar Paritária.

O Conselho de Ministros lidera o diálogo político; adota orientações políticas; e toma

decisões para implementar o acordo. Apresenta um relatório anual sobre os progressos realizados na Assembleia Parlamentar Paritária ACP - UE. Este órgão consultivo faz recomendações sobre a realização dos objetivos do acordo.

O Comité Ministerial Misto ACP-UE para o Comércio discute uma preocupação relacionada com o comércio comum a todos os países ACP. Segue-se a negociação dos Acordos de Parceria Económica e sua implementação. Examina também o impacto das negociações comerciais multilaterais sobre o comércio ACP-UE e o desenvolvimento das economias dos países ACP.

O Comité de Cooperação para o Financiamento do Desenvolvimento ACP-UE fornece uma atualização sobre a implementação da cooperação para o financiamento do desenvolvimento e monitoriza o progresso.

*i. Os objetivos e princípios da parceria*

CAPÍTULO 1<sup>70</sup>

OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS

ARTIGO 1º

*Objetivos da parceria*

*A Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e os Estados ACP, por outro, a seguir denominados "Partes", celebram o presente Acordo para promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos Estados ACP, a fim de contribuírem para a paz e a segurança e promoverem um contexto político estável e democrático.*

*A parceria centra-se no objetivo de redução da pobreza e, a prazo, da sua erradicação, em consonância com os objetivos de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva dos países ACP na economia mundial.*

*(...) Os princípios de gestão racional dos recursos naturais e do ambiente são aplicados e integrados a todos os níveis da parceria”*

Os Princípios pelos quais se pautava o Acordo ficaram enunciados no artigo 2.º<sup>71</sup> :

- Igualdade dos parceiros e apropriação das estratégias de desenvolvimento: a fim de realizar os objetivos da parceria, os Estados ACP determinam com toda a soberania as estratégias de desenvolvimento das respetivas economias e sociedades, respeitando devidamente os elementos essenciais referidos no artigo 9.º;
- Participação: para além do poder central, enquanto principal parceiro, a parceria está aberta a outros tipos de intervenientes, de modo a incentivar a participação de todos os estratos da

<sup>70</sup> Acordo de Cotonou (2000)., disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0009.04/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0009.04/DOC_2&format=PDF)

<sup>71</sup> Acordo de Cotonou (2000)., disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0009.04/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0009.04/DOC_2&format=PDF)

sociedade, incluindo o setor privado e as organizações da sociedade civil, na vida política, económica e social;

- Papel primordial do diálogo e respeito pelos compromissos mútuos: os compromissos assumidos pelas Partes no âmbito do seu diálogo estão no centro da parceria e das relações de cooperação;
- Diferenciação e regionalização: as modalidades e prioridades da cooperação são adaptadas em função do nível de desenvolvimento dos diversos parceiros, das suas necessidades, do seu desempenho e da sua estratégia de desenvolvimento a longo prazo. Atribui-se especial importância à dimensão regional. Os países menos desenvolvidos beneficiam de um tratamento especial. A vulnerabilidade dos países em litoral e insulares é tida em conta.

### *ii. A Dimensão Política*

O Acordo de Cotonou centrou a sua filosofia na cooperação política entre os “parceiros”, tendo, nesse sentido, criado uma dimensão política impactante no centro da relação EU-ACP, gerida pelos termos do artigo 8.º do Acordo.

Ficou consagrado, ao abrigo deste último, que o diálogo entre as partes se deveria manter regular, abrangente, equilibrado e aprofundado, conduzindo a compromissos de ambos os lados, e abrangendo não só as matérias dos objetivos e finalidades previstos no Acordo, mas também todas as questões de interesse comum, geral, regional, sub-regional, e ainda políticas gerais e sectoriais como o *ambiente*, questões de igualdade de sexos, migrações e património cultural.

Seria através do diálogo que as Partes poderiam conseguir a paz, a *segurança* e a estabilidade, promovendo, assim, um contexto político estável e democrático.

### *iii. Elementos essenciais e elemento fundamental*

Os elementos essenciais que sustentam a cooperação entre os ACP e a UE não são novos, já existiam ao abrigo da Convenção de Lomé IV. Eles incluem o respeito por<sup>72</sup>:

- *Direitos humanos* e liberdades fundamentais, de acordo com a definição de direito internacional. O “respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o respeito pelos direitos sociais, democracia com base no estado de direito e governação transparente e responsável são parte integral do desenvolvimento sustentável.”

- *Princípios democráticos* reconhecidos internacionalmente. Os princípios democráticos são os reconhecidos universalmente e que sustentam a organização do Estado, por forma a garantir a

---

<sup>72</sup> União Europeia, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar12101>

legitimidade da sua autoridade, a legalidade das suas ações consagradas no seu sistema constitucional, legislativo e regulatório, e a existência de mecanismos participativos. Com base nos princípios reconhecidos universalmente, cada país desenvolve a sua cultura democrática.

- *O Estado de Direito*, em particular o acesso fácil e efetivo à justiça, um sistema jurídico independente que garanta igualdade perante a lei e um sistema executivo que seja totalmente submisso à lei.

A escolha dos valores que incorporavam os “elementos essenciais” era crítica, na medida em que o incumprimento de algum deles poderia dar origem ao Processo de consulta, previsto no artigo 96.º.

A finalidade deste processo é regressar a uma relação normal entre os parceiros. Se não for alcançado um acordo, a parte que lançou o processo pode tomar medidas em relação a projetos de cooperação e de assistência ao desenvolvimento.

Do lado da UE, o Conselho pode lançar este processo mediante um convite a consultas. O Conselho conduz as consultas e adota a decisão que conclui essas consultas.

O princípio da “boa governação”, ligado à temática anticorrupção, foi trazido e forçado pela União Europeia, que pretendia incluí-lo na lista dos elementos essenciais da parceira, fazendo com que a sua violação pudesse determinar a suspensão unilateral da ajuda para com os Estados que a cometessem.

Como sabemos, a corrupção é uma das “principais expressões da desordem e, concomitantemente, um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento”<sup>73</sup>. No entanto, não foi possível obter a concordância dos ACP quanto a este ponto, pelo que o conceito “*good governance*” ficou a “meio-termo”, consagrado, não como elemento essencial, mas “fundamental”, o que significava que apenas a sua violação grave poderia constituir, em último recurso, motivo para ativar um processo de consultas com a possibilidade de conduzir à suspensão da ajuda comunitária ao país prevaricador.

Muitas das inovações incluídas no Acordo de Cotonou foram ao encontro das reflexões e hipóteses formuladas no Livro Verde da Comissão Europeia sobre o futuro da cooperação da UE com os países ACP no quadro pós-Lomé, que foi, efetivamente, um período de profundas alterações económicas, sociais e políticas (Pereira, S.M.J. 2005, 80 pp.).

---

<sup>73</sup> Pereira, S.M.J. (2005), 75 pp.

#### *iv. A temática das migrações*

A migração foi uma das questões mais problemáticas no final das negociações pós Lomé IV e é objeto de um diálogo aprofundado no âmbito da parceria ACP-EU<sup>74</sup>.

O entendimento dos estados ACP inconformava-se, sobretudo, com a injustiça de tratamento dado pela UE aos migrantes vindos dos estados do Sul. Por outro lado, a UE queria bloquear o influxo de novos imigrantes no seu território (Tekere, 2001).

Com a abertura do diálogo político foi, no entanto, possível discutir e negociar esta temática entre os parceiros ACP-EU, até à sua consagração no artigo 13.º do Acordo.

Conseguiu chegar-se a um meio termo: nos termos do artigo 13.º ficou consagrado que as Partes reafirmavam as suas obrigações e compromissos provindos do direito internacional para assegurar o respeito pelos direitos humanos, eliminando todas as formas de discriminação baseadas, nomeadamente, na origem, no sexo, na raça, na língua ou na religião.

O artigo 13.º dos Acordos de Cotonou prevê um tratamento justo dos cidadãos de terceiros países que residam *legalmente* nos seus territórios, uma política de integração que visa garantir-lhes direitos e obrigações comparáveis às dos seus cidadãos; promover a não discriminação na vida económica, social e cultural, bem como a elaboração de medidas contra o racismo e a xenofobia. Trabalhadores dos ACP *legalmente* empregues na UE, estarão isentos de qualquer discriminação fundada em nacionalidade, o mesmo em relação às condições de trabalho, à remuneração e ao despedimento dos nacionais.

Assim, verifica-se que os valores da equidade se aplicam apenas aos migrantes que residam legalmente em território da outra Parte contratante, ficando protegidos de discriminação no Estado da sua nova (legal) residência.

Por outro lado, já quanto à imigração *ilegal*, foi um tema cuja política de prevenção ficou à mercê de um futuro e eventual diálogo político, através do qual o Conselho de Ministros se compromete a analisar as questões<sup>75</sup>.

Ficou, ainda assim, estipulado, que as Partes acordam em aceitar o regresso e a readmissão de qualquer cidadão seu que estivesse ilegalmente a viver em território da UE ou num estado ACP<sup>76</sup>.

O Acordo previu ainda, no âmbito das estratégias de desenvolvimento e da programação

---

<sup>74</sup> Acordo de Cotonou (2000), artigo 13.º, 1.º parágrafo

<sup>75</sup> Artigo 13.º, n.º 5, alínea a) do Acordo de Cotonou (2000).

<sup>76</sup> Artigo 13.º, n.º 5, alíneas b) e c) do Acordo de Cotonou (2000).

nacional e regional, que as Partes deviam ter em conta os condicionalismos estruturais associados aos fenómenos migratórios, a fim de apoiar o desenvolvimento económico e social e de reduzir a pobreza das regiões de onde proveem os migrantes, devendo também ministrar formação apoiada pela UE aos cidadãos dos ACP e, posteriormente, apoiar a integração profissional dos cidadãos ACP nos seus países de origem (Tekere, 2001).

### C. A consciencialização da gravidade dos desafios ambientais provocados pelas alterações climáticas transposta para o Acordo de Cotonou

A (segunda) revisão do Acordo de Cotonou, em 2010, que *infra* se desenvolverá, foi determinante para o “destapar do véu” que trouxe a visibilidade, dentro da parceria ACP-EU, para as preocupações resultantes das alterações climáticas.

Foi esta revisão que incluiu no diálogo as estratégias e políticas que poderiam dar resposta aos desafios ambientais provocados pelas alterações climáticas, sempre numa ótica de cooperação e solidariedade.

Porém, cabe, antes de mais, enunciar alguns dos momentos marcantes protagonizados pela União Europeia, que comprovam as preocupações climáticas no seio da Europa, que viriam, mais tarde, a influenciar o pensamento e estratégias do futuro Cotonou.

A Convenção-Quadro da ONU sobre as Alterações Climáticas, o Livro Verde de 2007 e o Livro Branco de 2009, foram verdadeiramente influentes para a evolução de Cotonou, na guerra pela consciencialização sobre as alterações climáticas.

#### a) *Convenção-Quadro da ONU sobre Alterações Climáticas*

A Cimeira do Rio, com o título oficial de Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, teve lugar em 1992 e culminou anos de preparação de diferentes tratados e documentos na área do Ambiente.

Estes tratados ambientais foram a resposta da comunidade internacional ao crescendo de preocupações sobre tendências alarmantes no ecossistema global. A própria noção de questão ambiental global era então recente e questionava a comunidade internacional sobre os conceitos e as instituições necessárias.

A evidência científica acumulava-se: os primeiros relatórios do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas apontavam para a possível existência de interferência humana no clima global; as estimativas sobre a perda de biodiversidade genética eram progressivamente mais alarmantes; a desertificação crescente e a sobre-exploração dos oceanos eram crescentemente documentadas em múltiplos relatórios do Programa das Nações Unidas para o Ambiente. É neste ambiente que no Rio são assinados vários documentos, entre os quais predominam três Tratados:

- A UNFCCC (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas);
- A CBD (Convenção sobre Diversidade Biológica, ou Convenção da Biodiversidade);
- A UNCCD (Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação).

A Convenção-Quadro para as Alterações Climáticas é a pedra basilar do regime jurídico internacional sobre clima. Teve o seu início de vigência na ordem internacional em 21/03/1994.

Assinada em 1992 e entrada em vigor dois anos mais tarde, foi uma Convenção futurista, inovadora e corajosa para a época, e pretendeu efetivamente tentar evitar os efeitos negativos decorrentes da alteração do clima da Terra (assim consta no Preâmbulo da Convenção Quadro). Hoje, o tratado tem 197 signatários.

O objetivo final desta Convenção era a “*estabilização das concentrações na atmosfera de gases com efeito de estufa a um nível que evite uma interferência antropogénica perigosa com o sistema climático*” (artigo 2.º da Convenção Quadro).

Apoiou a sua filosofia (essencialmente preventiva) nos estudos científicos da época e chamava à atenção todos os signatários (e não signatários) que era necessária a mais ampla cooperação possível entre todos os países, lembrando que a sua participação numa resposta internacional eficaz e apropriada deveria ir de encontro com as suas *responsabilidades comuns, mas diferenciadas* e em concordância com as suas capacidades respetivas e suas condições sociais e económicas.

Apelando a uma resposta global, esteve, desde sempre, assente que os países desenvolvidos deveriam apoiar financeiramente e com capacitação institucional as restantes Partes, tendo em conta as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular dos países mais vulneráveis.

Os princípios do Convenção previam ainda as Partes deveriam tomar medidas cautelares para antecipar, evitar ou minimizar as causas das alterações climáticas e mitigar os seus efeitos prejudiciais, com a filosofia latente da precaução e prevenção (artigo 3.º da Convenção Quadro).

Ficariam também registados os compromissos da “cooperação na preparação para a adaptação aos impactes das alterações climáticas, desenvolver e elaborar planos apropriados e integrados contemplando a gestão das zonas costeiras, dos recursos hídricos e da agricultura e na proteção e reabilitação de áreas especialmente em África, atingidas pela seca e pela desertificação, assim como por inundações” (artigo 4.º da Convenção Quadro).

Visto que todos os países “*têm o direito e devem promover o desenvolvimento sustentável*”, as alterações climáticas deveriam ser sempre tidas em conta, tanto quanto possível, nas suas ações e políticas sociais, económicas e ambientais relevantes (artigo 4.º da Convenção Quadro).

Esta foi uma Convenção que destacou a especial vulnerabilidade dos países em desenvolvimento, pelo que em muito pôde inspirar o Acordo de Cotonou. Retirando, para finalizar, um excerto do seu Preâmbulo:

*“Reconhecendo ainda que os países com baixa altitude, os formados por pequenas ilhas, países com áreas costeiras baixas, áridas e semiáridas, ou com áreas sujeitas a inundações, secas ou desertificação, assim como os países em desenvolvimento com ecossistemas montanhosos frágeis, são especialmente vulneráveis aos efeitos adversos das alterações climáticas;*

*Reconhecendo as dificuldades especiais desses países; especialmente os países em desenvolvimento (...);*

*Afirmando que as respostas a dar à alteração climática devem estar coordenadas com o desenvolvimento económico e social, de um modo integrado, tendo em vista evitar impactes negativos nestes últimos, tendo totalmente em conta as necessidades prioritárias e legítimas dos países em desenvolvimento para alcançarem um crescimento económico sustentado e a erradicação da pobreza”.*

***b) Livro Verde 2007 - Adaptação às alterações climáticas na Europa – possibilidades de ação da União Europeia***

O Livro Verde foi publicado quinze anos mais tarde, em 29 de junho de 2007, num contexto social totalmente diferente, no qual já pairava no ar uma certa *urgência* e *aflição* no combate às alterações climáticas.

Tanto assim é, que, enquanto na Convenção-Quadro verificámos uma propaganda à “precaução”, “prevenção” e “mitigação”, no Livro Verde vamos encontrar uma tónica muito mais virada para a *adaptação* às consequências das alterações climáticas, ficando subentendido um sentimento algo “derrotista” quanto ao objetivo anterior de “evitar uma interferência

*antropogénica perigosa com o sistema climático*<sup>77</sup>, proposto em 1992.

O Livro Verde, elaborado pela Comissão, vem então lançar uma consulta sobre a futura orientação da política europeia em matéria de adaptação às alterações climáticas.

Ao mesmo tempo que explica as consequências ambientais presentes e futuras e expõe as grandes linhas de ação comunitária em matéria de adaptação da UE às alterações climáticas, coloca uma série de questões para que as partes interessadas avaliem se a orientação apresentada pela Comissão as satisfaz, comuniquem os seus desejos no que diz respeito às prioridades da UE e proponham eventualmente ideias suplementares. Com base no *feedback* que recebeu, a Comissão ficou em melhores condições de decidir sobre a sua ação futura nestas matérias.

A Comissão começa por explicar a necessidade e a urgência desta ação, porquanto o grande desafio global das alterações climáticas já se sentia no planeta.

Fez-se um apanhado das profundas marcas já deixadas em muitos sistemas físicos e biológicos por todo o mundo (água, ecossistemas, regiões costeiras, saúde humana e animal) e alertou-se que “a Europa não sairá incólume”<sup>78</sup>, pois as alterações climáticas terão graves consequências para o ambiente natural da Europa e afetarão praticamente todos os segmentos da sociedade e da economia<sup>79</sup>.

Para o nível em que as alterações climáticas já se faziam sentir, a Comissão concluiu que este desafio teria que ser enfrentado de dois modos: pela mitigação e pela adaptação.

Mitigação: pois as graves consequências das alterações climáticas só poderão ser evitadas pela diminuição rápida e radical das emissões de gases com efeito de estufa.

Adaptação: “*visto que estamos perante um processo de certo modo irreversível, neste século e mais para diante, mesmo que se revelem bem sucedidos os esforços de mitigação globais a levar a cabo nas próximas décadas*”.

Nota a Comissão que a adaptação se tornou um complemento incontornável e indispensável, na medida em que, “*Uma vez ultrapassados determinados limiares de temperatura, algumas consequências climáticas (como a deslocação maciça das populações) serão graves e irreversíveis.*”

Entre os impactos decorrentes das alterações climáticas a nível mundial, o Livro Verde cita em especial as secas e inundações, a diminuição do acesso à água potável, a perda de

---

<sup>77</sup> Artigo 2.º da Convenção-Quadro.

<sup>78</sup> Livro Verde (2007). 5 pp.

<sup>79</sup> São apontadas como uma das áreas mais vulneráveis da Europa as zonas costeiras (como por exemplo, Portugal), devido à subida do nível do mar conjugada com o agravamento do risco de temporais.

biodiversidade e a degradação dos ecossistemas, o aumento do risco de escassez alimentar, as incidências na saúde ligadas ao aumento da frequência de fenómenos meteorológicos extremos, doenças dependentes das condições climáticas, bem como, - e para o que mais interessa no âmbito deste estudo – as deslocações de populações ligadas à elevação do nível da água do mar.

Os sectores económicos que dependem das condições climáticas serão fortemente afetados pelas alterações climáticas, em especial a agricultura, a silvicultura, a pesca, o turismo balnear e de montanha, bem como os sectores da saúde, dos serviços financeiros e dos seguros. Além disso, o sector da energia e do consumo energético serão igualmente afetados, nomeadamente devido à diminuição da quantidade de água para a alimentação das barragens hidroelétricas e para o arrefecimento das centrais térmicas e nucleares nas regiões vítimas de aumentos de temperatura ou de redução das precipitações e da cobertura de neve, bem como devido aos riscos a que estão sujeitas as infraestruturas energéticas decorrentes de tempestades e inundações e ao aumento da procura de eletricidade ligada à climatização.

Marcando com assertividade que a Europa tem que se adaptar às mudanças climáticas, o Livre Verde orienta a sua ação mediante “Opções prioritárias de uma abordagem flexível fundada em quatro pilares”

- 1) Primeiro pilar: ação rápida da União Europeia;
- 2) Segundo pilar: integrar a adaptação na ação externa da União Europeia;
- 3) Terceiro pilar: reduzir a incerteza alargando a base de conhecimentos através de investigação integrada sobre o clima;
- 4) Quarto pilar: fazer participar a sociedade, as empresas e o sector público europeus na elaboração de estratégias de adaptação coordenadas e abrangentes.

Dentro do primeiro pilar, recomendou que a Europa deveria (i) integrar a adaptação às alterações climáticas no âmbito tanto da aplicação como da alteração da legislação em vigor e das políticas atuais e futuras; (ii) integrar a adaptação às alterações climáticas nos programas de financiamento comunitários existentes; e (iii) elaborar novas respostas políticas.

Apontou-se, com especial atenção e prioridade, os riscos das zonas costeiras, para as quais seria necessária uma abordagem estratégica do ordenamento e da gestão: *“As zonas costeiras encontram-se cada vez mais expostas aos riscos decorrentes das alterações climáticas e devem ser consideradas como um objetivo prioritário das medidas de mitigação e de adaptação. Uma abordagem coerente e integrada do ordenamento e da gestão das zonas costeiras deveria constituir um quadro propício às sinergias e nivelar as potenciais incoerências entre o desenvolvimento económico destas zonas e a necessária adaptação às alterações climáticas.*

*Aquando da elaboração das abordagens e estratégias, devem ser dadas orientações em matéria de ordenamento e de gestão e aplicados os melhores princípios e práticas.”*

Foi, porém, no segundo pilar – integrar a adaptação na ação externa da União Europeia – com a vertente da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia (PESC) que se analisou os riscos para a segurança provindos das consequências das alterações climáticas, entre elas a migração forçada e deslocações internas da população, cujas previsões tornam óbvia a necessidade de se integrar os efeitos das alterações climáticas nas políticas de migrações.

Consta do Livro Verde: *“A política externa e de segurança comum (PESC) da União Europeia é um elemento fundamental para potenciar a sua capacidade de prevenção e arbitragem de litígios, como os conflitos fronteiriços, as tensões sobre o acesso a recursos naturais e os problemas causados por catástrofes naturais, agravados pelas alterações climáticas, bem como pelas suas possíveis consequências, como a migração forçada e as deslocações internas da população. A política de migração da União Europeia deve também integrar os efeitos das alterações climáticas, designadamente no que se refere à gestão das migrações”*.

Assim, apesar da diversidade das situações, a Comissão considerou que a PESC poderia desempenhar um papel importante nas relações além-fronteiras.

A vulnerabilidade dos países em desenvolvimento não é ignorada, tendo a Comissão reiterado que as alterações climáticas representam um sério desafio para os compromissos da redução da pobreza e ameaçam neutralizar as numerosas realizações em matéria de desenvolvimento.

*“Os países em desenvolvimento são muito vulneráveis e os países mais pobres são os mais afetados”*.

As populações pobres destes países dependem consideravelmente da utilização direta dos recursos naturais locais. Têm uma escolha limitada de meios de subsistência e uma capacidade igualmente limitada para enfrentar a variabilidade climática e as catástrofes naturais. Os países menos desenvolvidos de África, certas regiões da América Latina e da Ásia bem como os pequenos Estados insulares serão os mais gravemente atingidos.

Já sobre as migrações climáticas, a Comissão deixa preto no branco:

**“As alterações climáticas poderiam provocar deslocações maciças de populações, nomeadamente em regiões próximas da Europa.”**

Por outro lado, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas está sempre presente, na medida em que, *“enquanto responsáveis pela maior de parte das emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa que se acumularam ao longo do tempo na atmosfera, os países desenvolvidos devem apoiar medidas de adaptação nos países em desenvolvimento”*.

E bem assim, é evidente que este grande aglomerado de inconvenientes climáticos deveria ser tido em conta nas metas para os objetivos anteriormente decididos pelas Partes:

*“A adaptação será fundamental para garantir a concretização, para além de 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio definidos pelas Nações Unidas, nomeadamente na África Subsariana. A União Europeia deve analisar de maneira mais exaustiva como integrar a adaptação às alterações climáticas tanto nas políticas externas como nos instrumentos de financiamento existentes e, caso necessário, elaborar novas políticas. A experiência adquirida pela União Europeia com as medidas de adaptação devia ser partilhada com os governos dos países em desenvolvimento, devendo, estes, ser auxiliados na elaboração de estratégias abrangentes. A adaptação deve igualmente ser integrada nas estratégias de redução da pobreza (documento de estratégia de redução da pobreza), bem como no planeamento do desenvolvimento e na gestão orçamental.”*

A Comissão examinou, também, como incentivar o *“desenvolvimento do diálogo e da cooperação entre a União Europeia e os países em desenvolvimento no que diz respeito às alterações climáticas”*, ao abrigo de uma aliança global (Global Climate Change Alliance). A Comissão reservou um montante global de 50 milhões de euros para o período de 2007-2010, no intuito de apoiar o diálogo e de auxiliar os países em desenvolvimento através de medidas orientadas de mitigação e de adaptação.

Com apoio no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciais, o Livro Verde concluiu que competia aos países desenvolvidos – *“devido à sua responsabilidade história na acumulação da maior parte dos gases com efeito de estufa na atmosfera”* – apoiar a adaptação dos países em desenvolvimento a estes efeitos, em especial mediante a partilha de experiências, bem como de estratégias de redução da pobreza, de planeamento, de orçamentação e de parcerias existentes. Apoio, esse, que poderia ser prestado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, do Plano de Ação da UE sobre as Alterações Climáticas e o Desenvolvimento e da Aliança Global contra as Alterações Climáticas.

Por fim, o Diálogo político e a cooperação são trunfos que estão sempre em cima da mesa.

*c) Livro Branco 2009: Adaptação às alterações climáticas: para um quadro de ação europeu*

Baseado na consulta lançada pelo Livro Verde de 2019, o Livro Branco veio, em 2009, estabelecer um quadro para a redução da vulnerabilidade da UE sobre o impacto das alterações climáticas.

O Livro Branco seguiu as linhas gerais do Livro Verde.

Explicou, em concordância, a necessidade de a União Europeia ter uma estratégia de adaptação, alertando para a nossa vulnerabilidade, especialmente nos sectores da agricultura, florestas, pescas e aquicultura, energia, infraestruturas, turismo, saúde humana, animal e vegetal, recursos hídricos, ecossistemas, incluindo ecossistemas marinhos e biodiversidade.

Informou que o objetivo do quadro de adaptação da UE era reforçar a resiliência para lidar com o impacto das alterações climáticas, quadro, este, que respeitaria o princípio da subsidiariedade e apoiaria os objetivos globais da UE em matéria de desenvolvimento sustentável.

O quadro de adaptação seria dividido em duas fases, devendo a primeira fase (no período 2009-2012) estabelecer as bases para uma estratégia de adaptação global da UE que deveria ser executada na segunda fase.

A primeira fase tinha estabelecidos quatro pilares de ação:

- 1) constituição de uma base de conhecimentos sólida sobre o impacto e as consequências das alterações climáticas para a UE,
- 2) integração da adaptação nos principais domínios políticos da UE,
- 3) recurso a uma combinação de instrumentos políticos (instrumentos baseados no mercado, orientações, parcerias público-privadas) para garantir a eficácia da adaptação e
- 4) reforço da cooperação internacional em matéria de adaptação. As autoridades da UE, nacionais, regionais e locais devem cooperar estreitamente para garantir o êxito da primeira fase.

A nível financeiro, foi referido o relatório Stern, que considerou que os condicionalismos financeiros constituem um dos principais obstáculos à adaptação.

Sendo as alterações climáticas uma das prioridades do atual quadro financeiro plurianual (2007-2013), a revisão da aplicação dos financiamentos europeus era bastante importante e solicitou-se que Estados-Membros direcionassem melhor a utilização dos recursos e instrumentos financeiros disponíveis. Deveria ser prestada atenção à garantia de que os financiamentos públicos e os auxílios estatais não promovam uma má adaptação.

Novamente em linha com o Livro Verde no que diz respeito à vulnerabilidade dos países em desenvolvimento, ficou a constar que *“é cada vez mais evidente que quem dispõe de recursos escassos é mais vulnerável aos efeitos das alterações climáticas”*<sup>80</sup>.

Muitos países já estão a ser vítimas do impacto das alterações climáticas, sendo urgente cooperar, *nomeadamente com os países vizinhos e os países em desenvolvimento mais vulneráveis*, para melhorar a sua resiliência e capacidade de adaptação aos efeitos adversos.

*“É cada vez mais evidente que quem dispõe de recursos escassos é mais vulnerável aos efeitos das alterações climáticas...”*

Tendo em vista o apoio à adaptação nos países em desenvolvimento, a UE coopera com estes para facilitar a adoção de políticas de adaptação eficazes. Um dos instrumentos criados para tal foi a Aliança Global contra as Alterações Climáticas (GCCA), para favorecer a adaptação nos países em desenvolvimento. Através deste instrumento a UE apoia os países em desenvolvimento, designadamente os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

A Global Climate Change Alliance Plus (GCCA+) é uma iniciativa emblemática da União Europeia que está a prestar auxílio aos países mais vulneráveis do mundo a enfrentar as mudanças climáticas. Começou com apenas quatro projetos piloto em 2008, mas atualmente já se tornou numa importante iniciativa climática que financiou mais de 70 projetos de âmbito nacional, regional e mundial na África, Ásia, Caraíbas e Pacífico.

Quando foi criada pela EU, iniciou-se em 2008 com um envelope inicial de mais de 300 milhões de euros para apoiar os países em desenvolvimento mais vulneráveis. Desde o início, foi pioneiro no seu enfoque para os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) e Países Menos Desenvolvidos.

O apoio da GCCA + para enfrentar os desafios da pobreza e das alterações climáticas baseia-se em dois pilares que se reforçam mutuamente: uma plataforma para o diálogo político e troca de conhecimento e uma fonte de apoio técnico e financeiro para implementar programas nacionais ou regionais relacionados ao clima.

Por fim, de maior relevo é o alerta do Livro Branco dado ao nível da segurança e dos fluxos migratórios: *“a ausência de adaptação poderá ter implicações para a segurança. (...) Os efeitos das alterações climáticas nos fluxos migratórios deveriam igualmente ser ponderados no contexto mais vasto da reflexão da UE sobre as políticas de segurança, desenvolvimento e migração”*.

---

<sup>80</sup> Livro Branco, (2009).

*d) As referências às alterações climáticas na revisão a Cotonou de 2010*

Analisaremos, de seguida, o processo da revisão de 2010 feita ao Acordo de Cotonou, averiguando a dimensão e limitações das preocupações climáticas, transpostas para a parceria.

As negociações para alterar, pela segunda vez, o Acordo de Cotonou iniciaram-se em fevereiro de 2009 e terminaram a março de 2010, numa reunião extraordinária do Conselho de Ministros ACP-UE<sup>81</sup>. Com elas se concluiu a Decisão do Conselho, de 14 de maio de 2010, que vinha alterar o Acordo de Cotonou de uma forma poderosa, com referências ambientais e climatéricas destaque.

Esta foi a revisão que consagrou a temática das alterações climáticas no texto de Cotonou, o que representou uma formalização escrita sobre as preocupações climatéricas, no âmbito da parceria ACP-EU, influenciando a esfera dos seus princípios, valores e estratégias de atuação, conforme passaremos a demonstrar.

Desde logo, e demonstrando como as alterações climáticas eram uma preocupação que ficaria presente em todos os níveis da parceira, ao Preâmbulo foi acrescentado uma referência à consciência da gravidade dos desafios ambientais colocados pelas alterações climáticas, à *vulnerabilidade* especial nos países em desenvolvimento face às consequências ambientais, e à dificuldade acrescida que tal significava na gestão dos recursos naturais disponíveis, especialmente no âmbito de uma luta para a erradicação da pobreza e em prol do desenvolvimento:

*«CONSCIENTES da gravidade dos desafios ambientais globais colocados pelas alterações climáticas e profundamente preocupados com a situação das populações mais vulneráveis que vivem nos países em desenvolvimento, em especial nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares ACP, nos quais os meios de subsistência e o desenvolvimento sustentável se encontram ameaçados por fenómenos climáticos como a subida do nível da água do mar, a erosão do litoral, as inundações, a seca e a desertificação;»<sup>82</sup>.*

Também no artigo principal (1.º) referente aos objetivos da parceria, foi aditado um parágrafo

---

<sup>81</sup> Conselho da União Europeia (2010). Decisão do Conselho de 14 de maio de 2010, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, do Acordo que altera pela segunda vez o Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/648/oj>

<sup>82</sup> Conselho da União Europeia (2010), Acordo que altera pela segunda vez o Acordo de Parceria entre os Estados ACP e a CE e os seus membros.

que viria elencar um conjunto alargado de fatores influenciadores da abordagem global, os quais deveriam ser tidos em conta.

Em primeiro lugar, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio<sup>83</sup> deveriam nortear todas as estratégias de desenvolvimento e seriam concretizados através de uma abordagem integrada que conseguisse interligar os aspetos políticos, económicos, sociais, culturais e **ambientais** do desenvolvimento<sup>84</sup>.

A Parceria foi “invadida”, em todos os seus níveis, pela aplicação e integração dos princípios da gestão sustentável dos recursos naturais e do ambiente, incluindo as *alterações climáticas*<sup>85</sup> - assim dizia o quarto novo parágrafo do artigo 1.º do Acordo de Cotonou.

Já no que diz respeito ao diálogo político (a “pedra preciosa” de Cotonou), ficou reforçado que as alterações climáticas, bem como o ambiente, igualdade de género, as migrações e as questões relativas ao património cultural teriam que ser alvo de políticas a ser discutidas entre as Partes, ao abrigo da potencialidade do artigo 8.º<sup>86</sup>, ora reformulado em 2010.

O artigo 11.º - cuja epígrafe se identifica como “*as políticas de consolidação da paz, prevenção e resolução de conflitos, resposta a situações de fragilidade*” - teve uma alteração importantíssima: trouxe a confissão de que as alterações climáticas têm repercussões na paz e na segurança e não é possível descorar as primeiras, esperando um progresso com as segundas. São todos conceitos intimamente ligados à segurança da humanidade.

As Partes reconheceram, assim, que “*sem desenvolvimento e redução da pobreza não pode haver paz e segurança sustentáveis, e que sem paz e segurança não pode haver desenvolvimento sustentável.*”<sup>87</sup>

Para garantir a paz e a segurança, as Partes reconheceram que a “*a necessidade de enfrentar as ameaças crescentes, ou novas ameaças, que afetam a segurança*”<sup>88</sup> e que era igualmente necessário “*ter em conta os impactos de desafios globais como (...) as alterações climáticas (...)*”

---

<sup>83</sup> Objetivo 1: Reduzir a pobreza extrema e a fome; Objetivo 2: Alcançar o ensino primário universal; Objetivo 3: Promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres; Objetivo 4: Reduzir a mortalidade infantil; Objetivo 5: Melhorar a saúde materna; Objetivo 6: Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; Objetivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental; Objetivo 8: Criar uma parceria mundial para o desenvolvimento.

<sup>84</sup> Acordo de Cotonou, artigo 1.º, 3.º parágrafo, introduzido pela revisão de 2010.

<sup>85</sup> Acordo de Cotonou, artigo 1.º, 4.º parágrafo, introduzido pela revisão de 2010.

<sup>86</sup> O artigo 8.º passou a referir na sua nova redação que “*Através do diálogo, as Partes contribuem para a paz, a segurança e a estabilidade e promovem um contexto político estável e democrático. O diálogo engloba as estratégias de cooperação, incluindo a agenda sobre a eficácia da ajuda, assim como as políticas globais e sectoriais, nomeadamente o ambiente, as alterações climáticas, a igualdade de género, as migrações e as questões relativas ao património cultural*”

<sup>87</sup> Acordo de Cotonou, artigo 11.º, n.º 1, alterado pela revisão de 2010

<sup>88</sup> Acordo de Cotonou, artigo 11.º, 2.º parágrafo, alterado pela revisão de 2010

Assim, a interdependência entre segurança e desenvolvimento passou a orientar as atividades no domínio da consolidação da paz, da prevenção e da resolução de conflitos<sup>90</sup>.

O número 2 do artigo 20.º foi alterado e passou a demonstrar que as alterações climáticas e a sustentabilidade ambiental seriam tidas em conta em todos os domínios da cooperação<sup>91</sup>.

A cooperação ACP-EU, em apoio às políticas regionais para o desenvolvimento sustentável, incluiu a luta contra as alterações climáticas, a prevenção de catástrofes e atenuação dos seus efeitos e ainda a reconstrução na sequência de catástrofes, como sectores da lista de prioridades das regiões ACP, ao abrigo do reformulado artigo 29.º.

Em síntese conclusiva sobre as modificações *supra* referidas, as *alterações climáticas* aparecem como um desafio global, situado na periferia daquilo que era o “escopo pretendido” do Acordo. Porém, trazem com elas um impacto que poderá, incomodamente, comprometer os objetivos da parceria.

*Este elemento das alterações climáticas que a parceira incorporou em Cotonou apresenta-se como uma “pedra no sapato” ou um “calcanhar de Aquiles”? Um obstáculo no caminho... Que (não) passa despercebido.... Contornável? Sequer ultrapassável?*

Ao contrário das recomendações dos Livros Verde e Branco, de 2007 e 2009, respetivamente, as modificações *supra* introduzidas pronunciaram as alterações climáticas como um tema global, visto no seu todo, não se confrontando, propriamente, as consequências concretas que delas advêm.

Não bastando, nem tão pouco foi feita qualquer referência às migrações climáticas em virtude das catástrofes naturais, subida do nível da água do mar, desflorestação e desertificação, entre outros fatores que forçarão milhares de pessoas a migrar.

Sucedem que o artigo mais “revolucionário” desta revisão<sup>92</sup> foi a introdução *ex novo* de um artigo totalmente direcionado para as Alterações Climáticas, conceito que marca a epígrafe do artigo 32.º-A.

O alcance máximo da resposta dada por parte da Parceira ACP-EU às alterações climáticas

<sup>89</sup> Acordo de Cotonou, artigo 11.º, 2.º parágrafo, alterado pela revisão de 2010

<sup>90</sup> Acordo de Cotonou, artigo 11.º, n.º 2, alterado pela revisão de 2010

<sup>91</sup> “As seguintes questões temáticas e horizontais são sistematicamente tidas em conta e integradas em todos os domínios da cooperação: direitos humanos, questões de género, democracia, boa governação, sustentabilidade ambiental, alterações climáticas (...). Estes domínios podem igualmente beneficiar do apoio da Comunidade.”

<sup>92</sup> Adeque-se a fásquia “revolucionária” ao contexto...

encontra-se plasmada neste novo artigo, pelo que se torna indispensável analisar o seu conteúdo de forma mais incisiva e passando, por isso mesmo, a citá-lo na sua totalidade:

«Artigo 32.º-A  
Alterações climáticas

*As Partes reconhecem que as alterações climáticas representam um grave desafio ambiental global e uma ameaça para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio que requer um apoio financeiro adequado, previsível e oportuno. Por estas razões e em conformidade com o disposto no artigo 32.º, nomeadamente no seu n.º 2, alínea a), a cooperação deve:*

a) **Reconhecer a vulnerabilidade dos Estados ACP e, em especial, dos pequenos Estados ACP insulares e de baixa altitude em relação aos fenómenos ligados ao clima, como a erosão costeira, os ciclones e as inundações, e os movimentos de população provocados pelo ambiente:** e, nomeadamente, a vulnerabilidade dos Estados ACP menos desenvolvidos e sem litoral face ao agravamento dos problemas das inundações, da seca, da desflorestação e da desertificação;

b) Reforçar e apoiar as políticas e os programas de atenuação e adaptação às consequências das alterações climáticas e às ameaças que representam, incluindo através do desenvolvimento institucional e do reforço das capacidades;

c) Reforçar a capacidade dos Estados ACP para desenvolverem e participarem no mercado mundial do carbono;

d) Centrar-se nas atividades seguintes:

i) integrar as alterações climáticas nas estratégias de desenvolvimento e nos esforços de redução da pobreza,

ii) conferir maior visibilidade política à questão das alterações climáticas na cooperação para o desenvolvimento, designadamente através de um diálogo adequado sobre políticas neste domínio,

iii) ajudar os Estados ACP a adaptarem-se às alterações climáticas em sectores pertinentes como a agricultura, a gestão da água e as infraestruturas, através da transferência e adoção de tecnologias adaptadas e compatíveis com o ambiente,

iv) promover a redução dos riscos de catástrofes, tendo em conta que uma proporção cada vez maior de catástrofes está ligada às alterações climáticas,

v) prestar assistência financeira e técnica às medidas de atenuação das consequências das alterações climáticas adotadas pelos Estados ACP sempre que estas sejam compatíveis com os seus objetivos de redução da pobreza e de desenvolvimento sustentável e contribuam, nomeadamente, para a redução das emissões resultantes da desflorestação e da degradação dos solos, bem como para a redução das emissões do sector agrícola, e

vi) melhorar as informações e previsões meteorológicas e climáticas, bem como os sistemas de alerta rápido,

vii) promover fontes de energia renováveis e tecnologias de baixo teor de carbono que privilegiem o desenvolvimento sustentável.».

Na tentativa de sumarizar o citado artigo, diga-se que a Parceira se comprometeu a:

a) Reconhecer a vulnerabilidade dos ACP frente às consequências das alterações climáticas;

b) Reforçar a apoiar políticas de atenuação e adaptação a estas consequências ambientais e às ameaças que as mesmas representam;

c) Reforçar a capacidade dos ACP para participarem no mercado de carbono;

d) Integrar as alterações climáticas nas estratégias gerais de desenvolvimento;

- e) Dar visibilidade a esta discussão;
  - f) Ajudar os Estados ACP a adaptarem-se às alterações climáticas, tendo especial atenção para os recursos naturais (agricultura, gestão de águas e infraestruturas), dando apoio financeiro e técnico.
  - g) Promover a redução do risco de catástrofes;
  - h) Melhorar as informações e previsões meteorológicas e climáticas, bem como sistemas de alerta rápido;
- Reforçar a capacidade dos ACP para participarem no mercado de carbono;
- i) Promover fontes de energia renováveis e tecnologias de baixo teor de carbono que privilegiem o desenvolvimento sustentável.

*e) A ausência de resposta (e de pergunta) para as migrações climáticas*

Após felicitada a introdução do novo artigo 32.º-A, que veio oficializar as “alterações climáticas” como um *separador* autónomo e imprescindível no *dossier* da Parceria ACP-EU, cabe agora analisar que resposta (ou que “fuga à pergunta”) deu Cotonou às recomendações e alertas quanto às migrações populacionais resultantes do agravamento das alterações climáticas, que são esperadas à escala mundial.

Conforme já foi referido anteriormente, quer a Convenção-Quadro, quer os Livro Verde e Livro Branco sobre a Adaptação às alterações climáticas alertaram para a necessidade de se pensar e definir uma estratégia de migrações que ponderasse também as alterações climáticas.

Desde logo, o Livro Verde anteviu as “*tensões sobre o acesso a recursos naturais e os problemas causados por catástrofes naturais, agravados pelas alterações climáticas, bem como pelas suas possíveis consequências, como a migração forçada e as deslocações internas da população*”.

Chegou a recomendar explicitamente que “*A política de migração da União Europeia deve também integrar os efeitos das alterações climáticas, designadamente no que se refere à gestão das migrações*.”. tendo, posteriormente, reforçado a urgência em que as políticas de segurança, desenvolvimento e migração ponderassem os efeitos das alterações climáticas (Livro Branco, 2009).

De facto, até 2010, muitos foram os “empurrões” para que a parceria consagrasse algum tipo de solução ou que abrisse o debate na questão concreta dos migrantes climáticos.

As perspetivas de futuro, mesmo os modelos mais otimistas, são suficientes para comprovar que os seres humanos passarão por momentos difíceis no que diz respeito à sua própria sobrevivência e à manutenção do equilíbrio ecológico (Jesus, 2009),

Tem-se, efetivamente, projetado um aumento de pessoas deslocadas por causas ambientais,

que se elevará significativamente até a metade deste século, produzindo uma quantidade enorme de indivíduos que, repentinamente ou em face de um processo gradual de destruição do meio ambiente, serão forçados a abandonar as suas habitações em busca de outra residência onde lhes seja garantida a sobrevivência (Jesus, 2009). As deslocções maciças, em valores que rondam as 200 milhões de pessoas (IPCC), serão as consequências naturais de uma civilização que busca por condições de subsistência para a sua vida.

Espera-se, inclusive, que o número de pessoas deslocadas por questões ambientais já supere a própria quantidade de refugiados perseguidos por razões políticas, sociais ou religiosas.

Ainda assim, a abordagem de Cotonou para as migrações climáticas escapou *por entre as gotas da chuva...*

O artigo 13.º do Acordo de Cotonou referente às migrações não foi alterado, ficando apenas com um regime que impede a não discriminação dos imigrantes legais, residentes dos territórios parceiros e promove os processos de repatriamento de imigrantes ilegais para os seus respetivos países de origem.

Nem tão pouco o novo artigo 32.º-A veio responder às migrações populacionais que serão provocadas pelas modificações do clima...

Identifica-se, assim, em Cotonou, uma lacuna jurídica grosseira que deixa tudo em aberto na questão das migrações climáticas.

## VI. Perspetivas para o futuro

Sabemos que o Acordo de Cotonou termina o seu período de vigência em fevereiro de 2020. Por isso, mais do que apontar as falhas do passado, importa reconhecer a oportunidade de formular as respostas que faltaram e perceber quais as perspetivas do futuro.

As negociações para o novo acordo entre a UE e os países ACP iniciaram em setembro de 2018. No mês de dezembro de 2018, concluiu-se a primeira ronda de negociações que conduziu a uma ampla convergência sobre a estrutura do futuro acordo e sobre as prioridades estratégicas.

A UE comunicou que está a trabalhar para um acordo substancialmente revisto, com uma base comum a nível dos Estados ACP combinada com três parcerias regionais adaptadas a África, às Caraíbas e ao Pacífico.

Segundo o próprio Conselho Europeu<sup>93</sup>, o futuro acordo deverá abranger domínios prioritários como:

- Democracia e direitos humanos
- Crescimento económico e investimento
- **Alterações climáticas**
- Erradicação da pobreza
- Paz e segurança
- **Migração** e mobilidade

Talvez possamos, no futuro, vir a ser consagrada uma abordagem direta para o problema das migrações climáticas.

A Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança elaborou, em outubro de 2015, um documento de consulta conjunta com reflexões para a nova parceria entre a União Europeia e os países ACP após 2020<sup>94</sup>.

No referido documento, tentámos obter algumas respostas, analisando o capítulo dedicado ao tema da migração.

Porém, as respostas que encontrámos foram vagas, pautadas por conceitos indeterminados e compromissos tão abstratos que se resumem na seguinte afirmação:

*“É necessário resolver os problemas relacionados com a migração irregular, bem como tratar as causas profundas da migração, nomeadamente a pobreza, os conflitos, a pressão demográfica, os problemas climáticos e ambientais (...). A problemática das deslocações forçadas, que atingiu uma escala sem precedentes, tem de ser abordada de forma sistemática, tanto na ótica do desenvolvimento como da ajuda humanitária.”*

Ficou no ar a intenção de decidir sobre a proteção concedida aos migrantes climáticos, que se continuam a subdividir por conceitos como refugiados ou requerentes de asilo.

Em novembro de 2015, a UE e os dirigentes africanos dos países mais implicados na questão realizaram uma cimeira para reforçar a cooperação política ao nível da migração: a Cimeira de Valeta sobre a migração. Esta cimeira reuniu chefes de estado europeus e africanos com o objetivo de reforçar a cooperação e enfrentar os desafios atuais, mas também as oportunidades da migração.

Ficou reconhecido que a migração é uma responsabilidade compartilhada dos países de

---

<sup>93</sup> No seu site oficial, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cotonou-agreement/>

<sup>94</sup> Ficha Informativa, *Perguntas e respostas - Nova Parceria ACP-EU*, (2019).

origem, trânsito e destino, devendo a UE e África trabalhar num espírito de parceria para encontrar soluções comuns para desafios de interesse mútuo (Conselho da Europa, 2018).

Os líderes que participaram da cúpula adotaram uma declaração política<sup>95</sup> e um plano de ação<sup>96</sup> para:

- Abordar as causas profundas da migração irregular e do deslocamento forçado;
- Reforçar a cooperação em matéria de migração legal e mobilidade;
- Reforçar a proteção dos migrantes e requerentes de asilo;
- Prevenir e combater a migração irregular, o tráfico de migrantes e o tráfico de seres humanos;
- Trabalhar mais estreitamente para melhorar a cooperação em matéria de regresso, readmissão e reintegração.

Também o Parlamento Europeu já se debruçou sobre o balanço e o futuro das relações ACP-EU após 2020.

Na Resolução de 4 de outubro de 2016<sup>97</sup>, o Parlamento deixou explícito que os resultados da parceria nos objetivos de erradicação da pobreza e de integração dos países ACP na economia mundial têm sido insuficientes e reconhece que parceria produziu poucos resultados concretos para os desafios globais das alterações climáticas, das migrações, da paz e da segurança<sup>98</sup>.

Relativamente ao futuro, o Parlamento, no âmbito desta resolução, é parco em palavras e ideias: apela a que não se ponha em risco a ajuda ao desenvolvimento para os beneficiários e a que as iniciativas relacionadas com a migração sejam financiadas através de novas dotações<sup>99</sup>. Limita-se a sugerir a criação de novas dotações financeiras sem, de facto, aprofundar quer as causas quer as possibilidades de solução.

Fora da União Europeia, em 2015 lográmos alcançar o primeiro grande acordo multilateral do século XXI, que veio estabelecer um plano de ação global, com vista a pôr o mundo no “bom caminho”, para evitar alterações climáticas perigosas, limitando o aquecimento global a menos de 2.º C<sup>100</sup>: o Acordo de Paris.

O Acordo de Paris uniu 195 países contra o aquecimento global e as alterações climáticas, impondo objetivos concretos em limitações da temperatura do planeta, listando-se várias medidas vinculativas a longo prazo para conseguir limitar a subida da temperatura a dois graus no final do

---

<sup>95</sup> Disponível em [https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political\\_decl\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf)

<sup>96</sup> Disponível em [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf)

<sup>97</sup> Parlamento Europeu, (2016)

<sup>98</sup> Considerandos H e L, Resolução do Parlamento Europeu, (2016).

<sup>99</sup> Ponto 28, Resolução do Parlamento Europeu, (2016).

<sup>100</sup> Comunicado de imprensa da Comissão Europeia, de 12 de dezembro de 2015 “Acordo histórico sobre o clima em Paris: UE lidera esforços mundiais”

século. Os países mais pobres vão poder contar com mais de 91 mil milhões de euros de ajudas a partir de 2020 para caminharem para uma energia mais sustentável.

Constata-se que o Acordo de Paris traça uma estratégia de prevenção (pela contenção do aumento da temperatura do planeta) e não, propriamente, de adaptação, pelo que contribui apenas indiretamente para a diminuição das migrações climáticas, retardando o fenómeno, mas não o resolvendo.

Apesar da atividade diplomática que todas as partes envolvidas estão a desenvolver, temos dúvidas que a eficácia das soluções apresentadas para a pós-2020 venham a ter utilidade prática em tempo útil.

Neste sentido, parece-nos que, juridicamente, a solução mais sólida para abordar o problema passará por uma **nova Convenção para as migrações climáticas**, o que tem vindo a ser defendido por vários autores<sup>101</sup>.

Esta Convenção poderia assumir a natureza de uma Nova Convenção ou de um protocolo associado à Convenção-Quadro das Nações Unidas, desde que assumisse características, não só preventivas, mas de adaptação ao fenómeno específico da migração climática.

As obrigações resultantes do protocolo seriam assumidas ou exclusivamente pelos subscritores do Acordo de Cotonou - protocolo ou convenção parcelar - ou aberta à generalidade dos países, independentemente de associações específicas, assumindo-se como uma convenção global.

Desta forma, as lacunas no âmbito do conceito de migrante climático e no regime jurídico que se lhe aplicaria seriam preenchidas de forma global e uniforme.

Segundo os autores Biermann e Boas, citados por Carla Amado Gomes (2014), o protocolo a criar reger-se-ia por cinco objetivos fundamentais:

“1) *Fomentar um realojamento planificado e voluntário, com reintegração das populações ao longo de períodos longos* (ao contrário do que existe para as assistências em caso de catástrofe, que é apenas de índole emergencial, conforme nota Carla Amado Gomes (2014));

2) *Reconhecer os refugiados como imigrantes (permanentes);*

3) *Enquadrar o problema do ponto de vista das necessidades de coletividades e não de indivíduos;*

---

<sup>101</sup> Entre eles: Docherty e Gianinni (2009); Gomes (2014).

4) *Promover a ajuda aos Estados menos desenvolvidos no financiamento de operações de realojamento e assistência a cidadãos deslocados dentro dos seus territórios;*

5) *Qualificar o problema como questão global e como responsabilidade global, que pesa sobretudo sobre os Estados desenvolvidos em virtude da sua dívida histórica para com os menos desenvolvidos.”*

São de notar as sugestões adicionais de Carla Amado Gomes (2014), nomeadamente o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (aplicado em sede de operações de realojamento) que poderia ser gerador de créditos de emissão e os apoios à construção de operações de contenção de marés-vivas ou de reflorestamento.

No âmbito deste trabalho, gostaríamos de acrescentar um outro elemento que nos parece importante a considerar na elaboração de uma nova convenção, que designaríamos por **reestruturação e integração geográfica**.

Num futuro não tão distante, haverá certamente países que vão desaparecer ou, pelo menos, reduzir em tamanho e recursos a um nível tal que implicará a realocização de comunidades inteiras com características de nação: isto é: um povo, uma língua, um território e uma cultura.

Neste sentido, novas fronteiras terão que ser criadas, pois um povo que fica sem território vai querer um outro.

Quer isto dizer que teremos que pensar na formação de novos Estados associados à vertente territorial. Pensar neste problema a uma distância razoável, será talvez contribuir para que a deslocalização não se transforme com facilidade em conquista territorial.

A linha entre a integração e a conquista reflete o fio da navalha entre os conceitos de segurança e autodefesa.

## VII. CONCLUSÃO

O Acordo de Cotonou, desviando-se dos alertas e recomendações científicas e mesmo políticas, não logrou regular soluções, ou sequer abordagens provisórias, para as migrações climáticas. E quer se argumente que tal ausência normativa se deveu a uma *fuga grosseira* ou a uma *premeditação cautelosa*, a verdade é que permanece em Cotonou uma lacuna negligente, que deixa um espaço aberto para uma invasão migratória não regulada e um futuro contaminado pela insegurança.

Se é verdade, como se costuma dizer, que o “Direito anda sempre atrás da realidade”, também é verdade que este é um assunto que já há muito tempo se conhece e cuja resposta continua a tardar.

*Senão vejamos:*

As alterações climáticas são uma evidência. As consequências adversas providas dessas alterações são uma evidência. As diferenças na capacidade de adaptação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento são uma evidência. As previsões de secas, desertificações, catástrofes naturais e subida do nível da água do mar são uma evidência. A vulnerabilidade acrescida dos países em desenvolvimento é uma evidência. As perspectivas de migrações climáticas em quantidades aterradoras são uma evidência. A preocupação mundial é uma evidência.

*Como reagir a tanta evidência?*

Talvez uma menina de 16 anos nos possa ajudar a responder:

*“You only talk about moving forward with the same bad ideas that got us into this mess.*

*Even when the only sensible thing to do is to pull the emergency break.*

*You are not mature enough to tell it like it is. Even that burden you leave to us, children.”*

(Greta Thunberg, 2018)

Quer a nível político, quer ao nível prático, sente-se no ar uma preocupação constante... em virtude de soluções que não chegam, face a um problema que não demora.

No Livro Branco de 2017, sobre o Futuro da Europa em 2025, referindo-se à crise dos refugiados de guerra, a Comissão alertava para o astronómico afluxo de 1,2 milhões de pessoas para a Europa em 2015, uma escala dita “sem precedentes” desde a Segunda Guerra Mundial.

Esta situação levou a um debate aceso sobre as noções de solidariedade e responsabilidade

entre os Estados-Membros, na tentativa de conseguir definir a gestão das fronteiras e da livre circulação na Europa.

E mesmo confrontado com essa “invasão sem precedentes”, o poder político internacional continua perdido nos labirintos estratégicos para encontrar soluções legislativas, entre as quais encontramos o conceito de refugiado, o direito ao asilo e os princípios da solidariedade e cooperação.

Sucede que, a Organização Mundial das Migrações estima que o número de refugiados por razões ligadas às alterações climáticas atinja o número de **200** milhões, no ano de 2050.

Pelo que, em comparação, os refugiados políticos e de guerra que hoje atormentam a Europa, são uma gota no oceano face às deslocações populacionais em massa que se avizinham.

E se para gotas no oceano, se propõem *micro* soluções – como é a ideologia do muro, proposto pelo Presidente Trump, com o objetivo de travar os fluxos migratórios providos do México, fica quase anedótico (mas assustadoramente real) perspetivar como essas *micro* soluções poderão, um dia, acompanhar as quantidades aterradoras dos “novos” migrantes.

Enquanto pudermos contar com a iniciativa do poder político e legislativo, podemos trabalhar ao nível da segurança. Mas na falta dela, só governará o povo e o desespero que o acompanha (e ao invés da segurança, só temos disponível o mecanismo da *autodefesa*).

Até lá, as evidências geram preocupação e a preocupação espera respostas, planeamento, estratégia.

Consideramos que a reforma de Cotonou de 2020 só poderá ir nesse sentido: preenchendo a sua lacuna com a definição de um conceito claro de migrante climático e estabelecendo um regime jurídico próprio que o proteja.

Quer o faça consagrando as soluções no seu próprio texto, quer através de um modelo de uma nova convenção ou protocolo para as migrações climáticas, o essencial serão as características de adaptação vocacionadas para as deslocalizações populacionais em massa que se antecipam.

Assim, o percurso da história original de Cotonou, cruzado com esta preocupação climática alarmante, impõe uma mudança no paradigma.

*O que era sustentabilidade, é subsistência.*

*O que foi cooperação, será espírito de sobrevivência.*

*O que ainda é visto como solidariedade, será uma questão de segurança.*

Ainda recentemente, numa manifestação a 15 de março de 2019, em defesa do planeta, uma jovem estudante dizia: *“Eu sozinha não posso mudar o mundo. Mas todos juntos podemos fazer pressão para que os governos mudem o mundo”*.

Coloca-se a pergunta inevitável... *Mudar a que custo?*

Não sabemos..., mas qualquer resposta política, mesmo que drástica, será seguramente menos danosa do que a antevisão desta crise anunciada.

## VIII. Bibliografia

### Referências:

#### I) Doutrina

AFONSO, Maria Manuela, (2006), artigo “A política de cooperação da União Europeia, disponível em [https://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006\\_1\\_1\\_4.html#dados](https://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006_1_1_4.html#dados)

BATES, Diane, (2002)., “*Environmental Refugees? Classifying Human Migration Caused by Environmental Change*”, in *Population & Environment*, pp. 465 segs, disponível em <http://gambusia.zo.ncsu.edu/readings/Bates2002PopEnv.pdf>

CAPUCIO, Camilla (2009)., “*A União Europeia como Sujeito de Direito Internacional: Estudos sobre sua Natureza Jurídica e o Treaty Making Power Comunitário*”, in *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 5, disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5/>

CARDOSO, M. L. D., (2000)., *A Convenção de Lomé e a Diferenciação dos ACP*, Dissertação de Mestrado, ISEG;

COSTA, Paulo Manuel; e SOUSA, Lúcio, (2018)., “*40 Anos de Independências: Migrações forçadas e regimes de asilo nos PALOP (1975-2013)*” *Cadernos de Estudos Africanos*, disponível em: <http://journals.openedition.org/cea/2630>

CUNHA, Luís Pedro, (2008)., “*De Lomé Para Cotonou: As Razões Da Mudança, Boletim De Ciências Económicas*”, pp. 26.

GAMITO, Philippe (2011)., “*Droit international de l’environnement « Le statut international des personnes victimes de catastrophes naturelles: être ou ne pas être un réfugié?*”, disponível em [https://www.academia.edu/37814578/GAMITO\\_Philippe.\\_Droit\\_International\\_de\\_l\\_environnement\\_Le\\_statut\\_international\\_des\\_personnes\\_victimes\\_de\\_cat%C3%A1strophes\\_naturelles\\_%C3%AAtre\\_ou\\_ne\\_pas\\_%C3%AAtre\\_um\\_r%C3%A9fugi%C3%A9.\\_Revista\\_Opini%C3%A3o\\_Jur%C3%ADdica\\_Fortaleza\\_v.\\_9\\_n.\\_13\\_p.\\_414-431\\_jan.\\_dez.\\_2011](https://www.academia.edu/37814578/GAMITO_Philippe._Droit_International_de_l_environnement_Le_statut_international_des_personnes_victimes_de_cat%C3%A1strophes_naturelles_%C3%AAtre_ou_ne_pas_%C3%AAtre_um_r%C3%A9fugi%C3%A9._Revista_Opini%C3%A3o_Jur%C3%ADdica_Fortaleza_v._9_n._13_p._414-431_jan._dez._2011)

GOMES, Carla Amado (2014)., *Migrantes climáticos: para além da terra prometida*, disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas.pdf>;

HURT, S. R., (2003)., “*Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the end of the Lomé Convention*”, in *Third World Quarterly*, Vol. 24, n.º 1

JESUS, Tiago Schneider de, (2009)., *Um novo desafio ao Direito: Deslocados/Migrantes Ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade*, Tese de Mestrado, Universidade de Caxias do Sul, Brasil.

LOPES, Marisa (2009)., “O Animal Político, Estudos Sobre Justiça e Virtude em Aristóteles”, Singular editora

MACHADO, Jónatas E. M., (2018)., “*Direito da União Europeia*”, Gestlegal editora, 3.ª edição.

MARTINS, Ana Maria Guerra, (2018)., *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia, Licções de Direito Internacional Público II*, Coimbra: Edições Almedina

MIRANDA, Jorge, (2012)., “*Curso de Direito Internacional Público*”, Parede: Principia.

MILNER, J. H. S. (2009). “*Refugees, the state and the politics of asylum in Africa*”, Hampshire: Palgrave Macmillan.

NICOLAU, Paulo Alexandre, (2017)., “*A crise migratória da Europa: a importância de Schengen para a convergência europeia e o contributo de Portugal*”, Lusíada. *Política Internacional e Segurança* 15, disponível em <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/lpis/article/view/2507/2677>

PEDRA, Cláudia, (2018)., notícia do *Jornal Público*, de 3 de setembro de 2018, disponível em <https://www.publico.pt/2018/09/03/ciencia/noticia/ja-havera-refugiados-climaticos-1842004>

PEREIRA, Francisco Manuel Rente Nunes, (2014)., *A União Europeia e os Países de África, Caraíbas e Pacífico: Meio Século de Parceria*, Tese de mestrado, FLUC;

PEREIRA, Sandra Maria De Jesus, (2005)., *Cooperação EU-ACP: A dimensão política dos acordos*, Tese de mestrado, ISEG;

PIMENTA, Daniel Veiga Ayres, (2013)., *Nós que Aqui Estamos por Vós Esperamos»: Em Busca de Respostas para os Refugiados Ambientais*, RIDB, Ano 2, nº 11, disponível em [https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/11/2013\\_11\\_12901\\_12960.pdf](https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/11/2013_11_12901_12960.pdf);

QUADROS, Fausto de, (2013)., *“Direito da União Europeia”*, 3.<sup>a</sup> edição, Coimbra: Edições Almedina, S.A.

SANTOS, Ana Maria Morgado, e CAETANO, José Manuel (2009)., *“Os acordos de cooperação económica entre a União Europeia e os países ACP”*, disponível em [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992009000200007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992009000200007)

TEKERE, Moses, (2001). *Dimensões Políticas do Novo Acordo de Cotonou entre os Países ACP e a União Europeia*, Tese de Mestrado, Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, (2003)., *“Direito das Organizações Internacionais”*, 3<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey.

WHITE, Gregory, (2011)., *“Climate Change and Migration: Security and Borders in Warming World”*, Oxford University Press.

WHITTAKER, D. J. (2006). *“Asylum seekers and refugees in the contemporary world”*, Londres & Nova Iorque: Routledge.

## **II) Normatividade Internacional**

ACNUR, (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). *“Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados”*, (1951)., disponível em [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Estatuto\\_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Estatuto\\_ACNUR](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR)

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) que rege os aspetos específicos dos problemas dos Refugiados em África, (1969)., disponível em [http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencao\\_refugiados\\_oua.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencao_refugiados_oua.pdf)

ACORDO DE GEORGETOWN (1975)., sobre a criação do Grupo de África, Caraíbas e Pacífico, disponível em [https://www.wipo.int/edocs/trtdocs/en/acp/trt\\_acp\\_3.pdf](https://www.wipo.int/edocs/trtdocs/en/acp/trt_acp_3.pdf)

NAÇÕES UNIDAS, (1951)., “*Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto de Refugiado*”, disponível em [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_a\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_a\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados)

NAÇÕES UNIDAS, “*Declaração de Nova Iorque para os Migrantes e Refugiados*”, (2016)., disponível em [https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ODG/GCM/NY\\_Declaration.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf)

NAÇÕES UNIDAS, “*Global Compact for Migrations*”, (2018)., disponível em <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>

Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration Marrakech, Draft outcome document of the Conference (2018)., disponível em <http://undocs.org/en/A/CONF.231/3>

## **II) Normatividade Eurocomunitária**

ACORDO DE COTONOU (2000)., disponível em:

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952de1ce81ee890.0009.04/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952de1ce81ee890.0009.04/DOC_2&format=PDF)

COMISSÃO EUROPEIA (2007)., Livro Verde sobre a adaptação às alterações climáticas, disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0354&from=EN>

COMISSÃO Europeia (2009)., Livro Branco sobre a adaptação às Alterações Climáticas, disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0147&from=EN>

COMISSÃO EUROPEIA (1996)., Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI - Desafios e opções para uma nova parceria, disponível em:

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d86e2a78-5ffc-42a3-927d-9bedfb65c347/language-pt>

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU (2012)., sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das

Regiões – Abordagem global para a migração e a mobilidade [COM(2011) 743 final] disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AE1057&from=PT>

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2010)., Revisão do Acordo de Cotonou, disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/648/oj>

DIRETIVA 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, (2001)., Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 212/12, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=PT>

DIRETIVA 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, (2013)., Jornal Oficial da União Europeia, L 180/60, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=pt>

DIRETIVA 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, (2011)., Jornal Oficial da União Europeia, L 337/9, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>

DIRETIVA 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, (2013)., Jornal Oficial da União Europeia, L 180/96, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

REGULAMENTO (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, (2013)., Jornal Oficial da União Europeia, L 180/1, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013R0603>

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, (2007)., disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF)

### **III) Documentos e Relatórios**

ACNUR, (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). “*Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para determinar o Estatuto de Refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*”, disponível em <http://refugiados.net/1cpr/www/legislacao/leis/mpc-0.html>

CRISP, J. (2006)., “*Forced displacement in Africa: Dimensions, difficulties and policy directions*”, Research Paper 126., United Nations High Commissioner for Refugees, disponível em <http://www.unhcr.org/44b7b758f.html>

COMISSÃO EUROPEIA (2019)., Ficha Informativa, *Perguntas e respostas - Nova Parceria ACP-UE: UE e África, Caraíbas e Pacífico Líderes intensificam as conversações regionais em Samoa*, disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-5903\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5903_en.htm)

COMISSÃO EUROPEIA (2014)., “*Sistema Europeu Comum de Asilo*”, disponível em [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf)

RUTINWA, Bonaventure, (1999)., “*The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa*”, Working Paper 5, disponível em <http://www.unhcr.org/3ae6a0c34.pdf>

United Nations, Departamento de Informação Pública (2010)., *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio: Uma Breve Síntese*, disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/pdf/2010/MDGs-at-a-GlanceFINAL-pt.pdf>

VALLETTA SUMMIT, de 11-12 Novembro 2015, (2015)., “*Political Declaration*”, disponível em [https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political\\_decl\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf)

VALLETTA SUMMIT, de 11-12 Novembro 2015, (2015)., “*Action Plan*”, disponível em [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf)

EUROCID, (2017)., “*A União Europeia e os fluxos migratórios*”, disponível em [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=9509&p\\_est\\_id=18124#politicas](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=9509&p_est_id=18124#politicas)

#### **IV) Sites**

Eurocid: [www.eurocid.pt](http://www.eurocid.pt)

IPCC: <https://www.ipcc.ch>

Internal Displacement Monitoring Center: <http://www.internal-displacement.org/>

ONU News: <https://news.un.org/pt/>

Organização Internacionais das Migrações: [www.oikos.pt](http://www.oikos.pt).

UNHCR / ACNUR: <http://popstats.unhcr.org/>

União Europeia: [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Wikipédia: <https://pt.wikipedia.org>

## V) Notícias

RÁDIO RENASCENÇA, (2018), “*Migrantes climáticos*” *podem ser 200 milhões no século XXI*”, notícia de 13 set, 2018 - 07:39, disponível em <https://rr.sapo.pt/noticia/124348/migrantes-climaticos-podem-ser-200-milhoes-no-seculo-xxi>

RÁDIO RENASCENÇA, (2018), “*Guterres avisa: temos dois anos para agir contra mudanças climáticas*”, notícia de 11 set, 2018 - 00:05, disponível em <https://rr.sapo.pt/noticia/124104/guterres-avisa-temos-dois-anos-para-agir-contramudancas-climaticas>

## VI) Outros

GORE, Al, (2006)., documentário televisivo: *Uma verdade inconveniente*;

RTP, (Rádio Televisão Portuguesa). (2018)., “*Ameaçados pelo Clima: Riscos e Soluções*”, episódio 3, temporada 2, de 11 de abril de 2018

SHAKESPEARE, William, (1591), peça ‘King John’, act 2, sc. 1, l. 82, disponível em <http://www.william-shakespeare.info/script-text-king-john.htm>

THUNBERG, Greta. (2018)., “*You Are Stealing Our Future: Greta Thunberg, 15, Condemns the World’s Inaction on Climate Change*”, vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HzeekxyFOY>