

MIGRAÇÃO, CRISES E CONFLITOS: NOVOS-VELHOS DESAFIOS*

Constança Urbano de Sousa**

Introdução

As questões ligadas ao fenómeno migratório, à proteção de refugiados e à cidadania na sua aceção mais ampla, incluindo o acesso à nacionalidade enfrentam hoje novos desafios.

Durante muitos anos, no nosso País, as migrações escaparam à atenção da generalidade das pessoas: para além de se tratar de uma realidade quantitativamente pouco expressiva, sempre foi consensual. A chamada crise dos refugiados, a sua mediatização, a ascensão dos partidos políticos de extrema direita que fazem da mensagem anti-imigração o seu cavalo de batalha despertou a opinião pública para esta realidade, que é percecionada como nova sem, na realidade, o ser.

O tema da presente comunicação pode, hoje, ser lido de várias formas: os novos e velhos desafios colocados pelas migrações, sejam elas originadas por conflitos, crises ou não, ou, se preferirmos, os conflitos e crises gerados por este aparentemente novo fenómeno, tão antigo como a história da humanidade, mas que nos coloca, no contexto atual, novos desafios a par dos que sempre colocou.

Não obstante esta aparente ambiguidade, o tema é muito atual, sobretudo num momento em que a “chamada” crise dos refugiados e a imigração são temas que parecem colocar em perigo, não apenas a coesão social em alguns Estados europeus, mas também a coesão europeia e um dos objetivos políticos mais relevantes da União Europeia: a sua construção como um espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

Não podendo tratar de forma exaustiva todas as dimensões deste tema, este texto irá centrar-se em torno de três questões:

- 1- Que desafios são colocados pelas migrações na era da globalização.

* O texto que agora se publica corresponde, com alterações, à intervenção da autora no Congresso XX Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa “Migração, Cidadania, Direitos Humanos”, que se realizou nos dias 27 e 28 de novembro de 2017.

** Professora Associada da Universidade Autónoma de Lisboa, Investigadora do Ratio Legis.

- 2- Como é que a Europa tem reagido ao maior fluxo migratório da sua história recente, mais conhecido como a “crise dos refugiados” e quais os desafios que esta “crise” coloca à Europa no seu conjunto.
- 3- Como é que a União Europeia e os seus Estados Membros podem e devem responder aos desafios colocados pelos atuais fluxos migratórios, sejam eles forçados ou voluntários.

I. Desafios das Migrações na era da globalização: algumas reflexões

Entrando no primeiro tópico, gostaria de colocar a questão das migrações na era da globalização em perspetiva. Devido ao seu recente mediatismo, existe uma perceção de que são um fenómeno recente e até perigoso. Mas a verdade é que são tão antigas como a humanidade e naturais. O que mudou? Por um lado, na era digital e do mediatismo instantâneo, tornaram-se mais visíveis. Por outro lado, a globalização tornou-as mais complexas, diversificadas e intensas.

De acordo com a OIM, o número de imigrantes (ou seja, de pessoas a residir num país diferente do da sua nacionalidade) tem aumentado ao nível mundial, contabilizando em 2017 cerca de 257,7 milhões de pessoas. Mas a verdade é que tal representa apenas 3,4% da população mundial, embora uns Estados enfrentem fluxos migratórios mais significativos do que outros, com alguns a registar percentagens muito elevadas de imigrantes no computo total da população residente, como os Emiratos Árabes Unidos, com 88,4%, o Kuwait com 75,5% ou o Qatar com 65,2% de população imigrante¹.

A realidade na União Europeia, que se tornou nas últimas décadas polo de atração de fluxos migratórios mais significativos e diversificados, não é muito diferente. De acordo com o EUROSTAT, na UE vivem cerca de 20,7 milhões de estrangeiros – nacionais de países terceiros -, ou seja, cerca de 4,1% da sua população, embora cerca de 76% em apenas cinco Estados-Membros (Alemanha, Reino Unido, Itália, Espanha e França), que representam 63% da população europeia². Em termos absolutos, o país de destino do maior número de imigrantes é a Alemanha, com cerca de 12,2 milhões, mas tal

¹Dados da OIM publicados in Migration Data Portal - https://migrationdataportal.org/data?i=stock_abs_&t=2017&cm49=784 (consultado em 3 de fevereiro de 2018).

² Migration and migrant population statistics, in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Further_Eurostat_information (consultado em 3 de fevereiro de 2018). Para mais dados sobre as migrações internacionais, ver United Nations, Department of Economics and Social Affairs, International Migration Report 2017, disponível em formato eletrónico in <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/index.shtml>

representa apenas uma percentagem relativamente reduzida da sua população (14,8%), se comparada com a do Luxemburgo, com 45,3 % de população estrangeira³. Ou seja, estes números dizem-nos que estamos longe de poder falar numa invasão, apesar da perceção de descontrolo gerada na opinião pública, muito potenciada pelo mediatismo que este fenómeno tem merecido e pelo alarmismo de que se alimenta o populismo de extrema direita⁴.

Por outro lado, a globalização encerra quanto às migrações e à mobilidade de pessoas uma contradição, porque apesar de ser um fenómeno profundamente transnacional e global, ocorre através de fronteiras estaduais e é objeto de uma regulação predominantemente nacional, baseada numa lógica mais ou menos restritiva de contenção e de defesa da integridade territorial do Estado⁵.

Mesmo a União Europeia, que assegura a mobilidade das pessoas no interior do seu espaço, não escapa a esta lógica através das suas políticas de controlo de fronteiras, vistos e imigração.

Assim, em minha opinião o grande desafio colocado hoje pelas migrações reside na superação desta tensão entre a sua natureza transnacional e o entendimento da questão do acesso dos estrangeiros ao território como uma espécie de último reduto da soberania nacional.

Por outro lado, a intensificação e diversificação dos fluxos migratórios, bem como uma certa perceção da opinião pública de que fluxos desregulados constituem uma ameaça à integridade territorial e segurança dos Estados, relançaram o debate em torno das migrações e do controlo de fronteiras, tanto ao nível nacional, como europeu. E este debate, nem sempre esclarecido, encontrou na crise dos refugiados um terreno fértil, que está a contagiar um dos princípios estruturantes da União Europeia, que é o da livre circulação de pessoas num espaço sem fronteiras internas.

II. A reação da União Europeia à chamada “crise dos refugiados”

Antes da atual crise dos refugiados, mais expressiva em 2015, já a Europa conhecia a chamada ‘crise dos migrantes no Mediterrâneo’. Os movimentos migratórios no Mediterrâneo são um fenómeno endémico com décadas⁶. Em 2007, vários naufrágios trágicos no Mediterrâneo Central originaram um intenso debate político na União Europeia. Eu própria participei, nesse ano, numa audição pública

³ Dados da OIM publicados in Migration Data Portal - https://migrationdataportal.org/data?i=stock_abs_&t=2017&cm49=784 (consultado em 3 de fevereiro de 2018).

⁴ Sobre este tema ver, entre outros, ZRINKA BRALO, JOHN MORRISON, Immigrants, Refugees and Racism, in ELSPETH GULD, JOANNE VAN SELM, International Migration and Security, Routledge, Oxon, Nova Iorque, 2005, pp. 114 e sgs.

⁵ Cfr. CONSTANÇA URBANO DE SOUSA, Globalização e livre circulação de pessoas, THEMIS, Ano XV, n.ºs 26/27, 2014, pp. 139 e sgs e a bibliografia aí citada.

⁶ Ver entre outros, SEDEF EYLEMER, SÜHAL ŞEMŞİT, “Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations”, Perceptions Summer-Autumn 2007, pp. 49-70.

no Parlamento Europeu sobre as tragédias dos Migrantes no Mar Mediterrâneo. Na altura, já se estimava que tivessem falecido cerca de 10.000 imigrantes a tentar alcançar a Europa. Hoje estima-se que mais de 30.000 tenham perdido a vida na travessia, o que faz do Mediterrâneo a fronteira mais letal do Mundo. De acordo com os dados da OIM, só em 2016 perderam aqui a vida cerca de 5.143 pessoas e, em 2017, 3.116⁷.

O que mudou? Sobretudo a partir de 2014, a intensidade e a natureza mista destes movimentos, com um número cada vez mais elevado de refugiados que se misturam com imigrantes ditos económicos na mesma embarcação, ambos vítimas de organizações criminosas de traficantes, crescentemente mais complexas e lucrativas.

Se em 2014 foram detetadas cerca de 282.933 pessoas a entrar pela Rota do Mediterrâneo e Mar Egeu, em 2015, o crescimento foi exponencial para 1.8 milhões de pessoas, embora em 2016 se tenha registado uma descida significativa para cerca de 511.371⁸.

Por outro lado, assistiu-se a um aumento exponencial de pedidos de asilo, sobretudo de refugiados sírios, mas também da Eritreia, Afeganistão ou Iraque entre outros países. Se em 2014, foram registados cerca de 627.000 pedidos de asilo, este número aumentou exponencialmente em 2015 para cerca de 1,3 milhões de pessoas a requerer asilo na UE, embora concentrados em poucos EM, com a Alemanha à cabeça com mais de 60% destes pedidos⁹.

Estes números parecem esmagadores, mas temos de ver este fenómeno global em perspetiva, para perceber que à Europa apenas chega uma percentagem relativamente reduzida de refugiados. Vejamos apenas os números relativos aos refugiados provocados pelo conflito na Síria.

De acordo com o ACNUR, existem cerca de 5.2 milhões de refugiados sírios (ou seja, pessoas que conseguiram sair do país, já que a maioria ainda se encontra deslocada internamente na Síria e com necessidade de proteção). Mas a maioria dos refugiados sírios registados encontra-se em países como a Turquia, que acolhe cerca de 3.4 milhões, o Líbano com cerca de 1 milhão (997,552) ou a Jordânia com mais de 650.000 refugiados sírios¹⁰.

⁷ OIM, Missing Migrants – Tracking deaths along Migratory Routes, in <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (consultado em 3 de fevereiro de 2018)

⁸ FRONTEX – Risk Analysis for 2017, in http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

⁹ EUROSTAT – Asylum statistics, in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (consultado em 3 de fevereiro de 2018)

¹⁰ Dados publicados pelo ACNUR in <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (consultado em 3 de fevereiro de 2018)

A União Europeia, com uma população de mais de 510 milhões de habitantes¹¹, recebeu menos de 1 milhão de refugiados sírios (996.204). Se pensarmos que um país pequeno como o Líbano, que em 2010 tinha cerca de 4,3 milhões de habitantes, acolheu cerca 1 milhão de refugiados sírios, vendo em poucos anos a sua população crescer mais de 25%, podemos facilmente concluir quem é que tem o maior fardo com a proteção destes refugiados. É inegável que os Estados Membros da União Europeia têm capacidade para oferecer proteção a um número mais significativo de refugiados.

Mas também na Europa não existe uma repartição equilibrada das responsabilidades com a proteção dos refugiados sírios, já que apenas dois países acolhem cerca de 64%: Alemanha e Suécia. 20% repartem-se pela Áustria, Hungria, Dinamarca, Grécia e Países Baixos. Todos os outros Estados europeus acolhem 16%¹².

No entanto, esta é uma tragédia humanitária que exige uma resposta solidária à escala global, e não podemos pretender que apenas os países limítrofes do conflito sírio, ou que apenas alguns Estados europeus assumam sozinhos a responsabilidade de proteção internacional destas pessoas.

Perante esta tragédia, como é que a Europa tem reagido a esta crise, que já está a colocar em causa os valores em que se funda, como o da solidariedade, e um dos seus pilares estruturantes, como o da livre circulação de pessoas num espaço sem fronteiras internas?

Após abril de 2015, perante a evidência do fracasso das suas políticas de controlo de fluxos migratórios e no rescaldo do trágico acidente que vitimou cerca de 800 pessoas ao largo da Líbia, o Conselho Europeu, de 23 de Abril de 2015, deu luz verde a uma série de medidas, concretizadas no âmbito da Agenda Europeia da Migração¹³. De entre todas as medidas adotadas pela União Europeia neste contexto, destacaria as seguintes:

- 1- O reforço das operações de busca e salvamento, uma medida essencial, pois salvar as vidas dos imigrantes e refugiados que tentam desesperadamente alcançar a Europa é não apenas uma obrigação jurídica, mas também um imperativo moral;

¹¹ Estimativa do EUROSTAT referente a 1 de janeiro de 2016, in EUROSTAT – Population structure and ageing, in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing (consultado em 3 de fevereiro de 2018)

¹² Dados do ACNUR, in <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (consultado em 3 de fevereiro de 2018)

¹³ Sobre a resposta da UE à crise dos refugiados ver, entre outros autores, SERGIO CARRERA, STEVEN BLOCKMANS, DANIEL GROS, ELSPETH GUILD, The EU's Response to the Refugee Crisis – Taking Stock and Setting Policy Priorities, CEPS Essay n.º 20 /16 December 2015, disponível in www.ceps.eu; NUNO PICARRA, “A União Europeia e a «crise migratória e de refugiados sem precedentes»: crónica breve de uma ruptura no sistema europeu comum de asilo”, in *e-Pública*, Vol. III, n.º 2, Novembro de 2016, pp. 1-40;

- 2- O reforço da FRONTEX e a sua transformação numa Agência Europeia de Guardas de Fronteiras¹⁴, com mais poderes sobre os Estados-Membros quanto ao controlo de fronteiras e ao retorno de imigrantes em situação irregular¹⁵;
- 3- A operação militar **EUNAVFOR – MED- Sophia** no Mediterrâneo Central para dismantelar as redes de tráfico de imigrantes no Mediterrâneo Central¹⁶;
- 4- O acordo UE -Turquia que permitiu estancar o fluxo no Mar Egeu, embora este se tenha desviado para a rota do Mediterrâneo Central a partir da Líbia e que afeta a Itália;
- 5- No campo da solidariedade e do acolhimento: (1) A reinstalação, no prazo de 2 anos, de 20.000 refugiados a partir de países terceiros¹⁷; (2) A recolocação, no prazo de 2 anos, de 160.000 requerentes de asilo que se encontrem na Itália e na Grécia¹⁸.

Mas mesmo estas medidas de solidariedade, apesar de numericamente simbólicas, têm tido uma enorme dificuldade de implementação¹⁹. Por um lado, alguns Estados-Membros recusam-se a receber refugiados através da recolocação, como a Polónia, a República Checa ou a Hungria. Por outro lado, a implementação no terreno do procedimento de recolocação é demasiado lenta, burocrática e desadequada à emergência da situação, bem como à realidade. A execução do programa de recolocação de pessoas carecidas de proteção internacional, que terminou no dia 27 de setembro de 2017, ficou muito aquém das expectativas. De acordo com a Comissão Europeia, até ao dia 7 de março de 2018, foram recolocadas, em outros Estados-Membros, 33.846 pessoas carecidas de proteção internacional (21.847 da Grécia e 11.947 da Itália), estando 360 refugiados aceites para recolocação a aguardar transferência²⁰.

¹⁴ Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho (JOUE L 251, de 16.09.2016)

¹⁵ Sobre a Agência ver CARRERA, BLOKMANS, CASSARINO, GROS, GUILD, CEPS TASK FORCE REPORT The European Border and Coast Guard – Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? 2017, disponível in www.ceps.eu

¹⁶ Sobre a ineficiência desta operação para dismantelar as redes criminosas de auxílio à imigração ilegal e reduzir as mortes no Mediterrâneo, ver CARRERA, BLOKMANS, CASSARINO, GROS, GUILD, op. Cit, pp.

¹⁷ RECOMENDAÇÃO (UE) 2015/914 DA COMISSÃO de 8 de junho de 2015 relativa a um regime de reinstalação europeu.

¹⁸ Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional (JO L 239 de 15.9.2015, p. 146) e Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional (JO L 248 de 24.9.2015, p. 80).

¹⁹ Ver o 9.º Relatório da Comissão Europeia sobre recolocação e reinstalação, COM (2017) 74 final, de 8 de fevereiro de 2017. Sobre a implementação destas decisões ver ELSPETH GUILD, CATHRYN COSTELLO, VIOLETA MORENO-LAX, Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Estudo elaborado para o Comité LIBE do Parlamento Europeu, 2017, disponível em formato eletrónico in: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

²⁰ Comissão Europeia, Relatório de progresso sobre a implementação da Agenda Europeia da Migração, COM (2018) 250 final, de 14 de março de 2018.

Mesmo aqueles Estados que, como Portugal, manifestaram disponibilidade imediata para receber refugiados da Itália e da Grécia, têm tido dificuldades em acolher, tendo a execução da sua quota ficado aquém do inicialmente previsto.

Em primeiro lugar, porque, embora os requerentes de asilo em Itália ou na Grécia não sejam livres para escolher o Estado-Membro onde vão ser recolocados, é necessário que as autoridades gregas e italianas enviem os processos de recolocação de pessoas elegíveis, tendo em consideração fatores como a existência de laços familiares, culturais ou sociais. Por outro lado, sempre os refugiados podem recusar a transferência.

Em segundo lugar, porque nunca existiram na Grécia e na Itália 160.000 pessoas elegíveis para recolocação, pois uma parte significativa dos fluxos que afetam estes Estados-Membros é composta por pessoas que não têm a nacionalidade dos países elegíveis para este efeito. Em novembro de 2017, estavam nesses países apenas 2.879 pessoas registadas e elegíveis para recolocação (2.363 na Itália e 516 na Grécia)²¹. Com efeito, nos termos do disposto no artigo 3.º, n.º 2, da Decisão (UE) do Conselho 2015/1601 (ou da Decisão do Conselho (UE) 2015/1523), a recolocação de requerentes de asilo que tenham apresentado pedido de proteção internacional na Itália ou na Grécia *“só é aplicada aos requerentes de nacionalidades em relação às quais a percentagem de decisões de concessão de proteção internacional relativamente às decisões adotadas em primeira instância sobre pedidos de proteção internacional (...) for, segundo os últimos dados trimestrais disponíveis do Eurostat relativos às médias a nível da União, igual ou superior a 75%”*. Assim, de acordo com esta disposição, a partir do dia 1 de junho de 2017, apenas os nacionais (ou apátridas residentes) nos seguintes países são elegíveis para recolocação, pois a taxa média de reconhecimento do estatuto de proteção internacional era igual ou superior a 75%: Eritreia, Bahamas, Bahrein, Bhutan, Qatar, Síria, Emiratos Árabes Unidos e Iémen²². Ou seja, muitas pessoas carecidas de proteção internacional ou imigrantes ditos económicos que se encontram em Itália ou na Grécia não são elegíveis para a recolocação em outros Estados-Membros (por ex. oriundas de países como o Afeganistão, a Nigéria ou a República Centro Africana) ou deixaram de o ser em função das atualizações trimestrais (por ex. iraquianos que chegaram depois do dia 16 de junho de 2016), podendo apenas apresentar um pedido de asilo na Itália ou na Grécia ou ficarem sujeitas a um procedimento de expulsão se não regularizarem a sua permanência.

²¹ Informação disponível in https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en

²² Informação disponibilizada pelo Gabinete Europeu de Asilo (EASO), in <https://www.easo.europa.eu/operational-support/hotspot-relocation/relocation/questions-and-answers-relocation>

Por fim, registaram-se movimentos secundários significativos, já que muitos dos requerentes de asilo acolhidos em Portugal (e em outros Estados-Membros) ao abrigo da recolocação optam por sair do programa e tentar a sua sorte (mesmo que irregularmente) em países como a Alemanha ou a Suécia.

Não obstante estas medidas, a verdade é que Europa não consegue impedir que hoje continuem a morrer pessoas no Mediterrâneo, refugiados e imigrantes que procuram melhores condições de vida ou a reunificação familiar, pois a falta de vias legais e seguras, empurra-os para as redes de imigração clandestina, que fazem do desespero dos outros um negócio hediondo, mas milionário.

Por outro lado, a crise dos refugiados, a que se somou o crescimento da ameaça terrorista, coloca à prova o processo de integração baseado na solidariedade e na confiança mútua, bem como o espaço Schengen, concebido como um espaço comum sem controlos nas fronteiras internas, bem patente na sucessiva reintrodução desses controlos e o regresso às fronteiras nacionais.

Em especial, a crise dos refugiados revelou a desadequação das regras europeias para organizar e gerir estes fluxos, conduzindo à procura de soluções nacionais. Em vez de coordenação e gestão conjunta, vários Estados Membros reintroduziram controlos nas suas fronteiras, como a Alemanha, Áustria, França ou Suécia, outros ergueram muros, como a Hungria, e outros ainda recusaram a recolocação, negando uma solução europeia, como os países do grupo de Visegrado. Num curto prazo de tempo, a União Europeia reviu várias vezes o Código das Fronteiras Schengen²³ para flexibilizar a reposição pelos EM de controlos nas fronteiras internas, que deixou de ser muito excecional, temporária e apenas fundada em razões graves de ordem pública, para também abarcar situações de afluxo maciço de imigrantes ou refugiados, que por si não são uma ameaça à segurança nacional²⁴. Recentemente, a Comissão Europeia apresentou mais uma proposta de alteração deste regime para legitimar o restabelecimento de controlos nas fronteiras internas por um ano (em vez de 6 meses, como atualmente previsto), prorrogável até dois anos²⁵. O que era meramente temporário ameaça eternizar-se e a exceção tornar-se a regra, o que coloca em causa o princípio da livre circulação de pessoas sem controlos nas fronteiras entre os Estados-Membros do Espaço Schengen.

²³ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), alterado, por último, pelo Regulamento (UE) 2017/558 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017.

²⁴ Sobre este tema ver NUNO PIÇARRA, “Union européenne, frontières extérieures et frontières intérieures dans la «crise des migrants et des réfugiés sans précédent». Sur l’article 29 du code frontières Schengen et sur la décision d’exécution 2016/894 du Conseil”, in *Themis*, ano XVII, n.ºs 30/31, 2016, pp. 67-124; *Idem*, “Le régime juridique du franchissement des frontières intérieures de l’Union européenne face aux défis de la migration”, in Iliopoulos-Strangas/Potacs/Tanasescu/Ziller (eds.), *Migration – Migrations. Nouveaux défis pour l’Europe, la souveraineté de l’État et l’État de droit social*, Baden-Baden: Nomos, 2017, pp. 119-144

²⁵ COM (2017) 571, de 27 de setembro de 2017.

Apesar de todas estas medidas, podemos concluir que a resposta da União Europeia não representa nenhuma alteração substancial da sua abordagem em relação às migrações, seguindo a “velha” receita do reforço do controlo de fronteiras e do combate à imigração ilegal, seja diretamente, seja através da sua externalização, procurando condicionar os países terceiros (de origem e de trânsito) a controlar melhor as “suas” fronteiras ou incentivando-os a assumir eles mesmos a responsabilidade de proteção de refugiados (veja-se, a título de exemplo, o acordo com a Turquia ou a cooperação com a Líbia).

O reforço de operações de retorno de imigrantes em situação irregular, um dos objetivos da política europeia de imigração, enfrenta vários obstáculos de ordem operacional e legal. Muitas pessoas que chegam através da rota do Mediterrâneo têm necessidade de proteção e não podem ser expulsas ou, em “comunitarês” politicamente correto, retornadas. A isso se opõe o princípio do *non refoulement*. Outras estão indocumentadas e a sua expulsão só é possível com a colaboração dos países de origem, que, muitas vezes, não têm capacidade para documentar os seus cidadãos ou nisso não têm qualquer interesse. Não nos podemos esquecer que muitos destes jovens com projetos migratórios bem sucedidos (de forma legal ou irregular) contribuem para o sustento das suas famílias, constituindo as suas remessas um importante contributo não só para o PIB dos seus países de origem, mas também para a paz social.

A cooperação com países de origem e de trânsito é essencial, mas tem sido demasiado centrada no apoio ao reforço das suas capacidades para gerir fluxos e controlar as suas fronteiras ou para executar acordos de readmissão que facilitem o retorno de imigrantes em situação irregular. E esta é uma “velha receita” da UE no domínio da dimensão externa da sua política de imigração e asilo: transferir o ónus do controlo da imigração ou da proteção de refugiados para estes países. Até agora este tipo de medidas tem-se revelado incapaz de gerir fluxos migratórios ou de conter a tragédia humanitária que é a imigração através do Mediterrâneo.

Ou seja, reforçar controlos nas fronteiras ou lutar contra as redes criminosas de auxílio à imigração ilegal são medidas necessárias mas insuficientes, pois não terão a potencialidade de impedir os fluxos migratórios, enquanto existir um fosso nos níveis de desenvolvimento dos países, enquanto as pessoas tiverem uma perspetiva razoável de ter na Europa melhores condições de vida ou enquanto forem forçadas a abandonar os seus países.

III. Como deve a Europa enfrentar os desafios colocados pelos fluxos migratórios?

A grande questão é saber como deve a Europa enfrentar de forma sustentável e duradoura os desafios colocados pelos atuais fluxos migratórios? A resposta não é fácil, mas vou-me focar em cinco

medidas.

O reforço do controlo de fronteiras e as operações de busca e salvamento não têm impedido as organizações criminosas de continuar o seu negócio lucrativo e até o podem potenciar, pelo que o combate às redes de auxílio à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos deve permanecer uma prioridade não apenas para a Europa, mas para toda a comunidade internacional.

No entanto, a perseguição criminal, os controlos de fronteiras ou o desmantelamento de organizações criminosas, embora sejam medidas necessárias, não são suficientes para lutar contra a imigração irregular. Como afirmou António Guterres num artigo publicado na Time, a 23 de abril de 2015, *“...border surveillance alone is not an answer... This stems from a simple truth: we can't deter people fleeing for their lives. They will come. The choice we have is how well we manage their arrival, and how humanely ...Without realistic alternative channels for people to reach safety, the much-needed increase in international efforts to crack down on smugglers and traffickers is unlikely to be effective”*.

Não faz qualquer sentido obrigar aqueles que fogem da Síria ou da Eritreia a arriscar a sua vida para exercer o seu direito fundamental a procurar asilo, tal como consagrado no artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Assim, e em segundo lugar, é necessário que a Europa adote uma verdadeira política comum de asilo, que proporcione proteção a quem dela necessita, baseada na solidariedade e numa partilha equitativa de responsabilidades.

A este propósito nunca é demais relembrar que a Europa tem um forte compromisso com o asilo, com a proteção de refugiados. Ao contrário do imigrante comum, cuja saída do seu País assenta num ato voluntário motivado por razões de ordem económica ou familiar, o refugiado é forçado a emigrar, representando o asilo para ele uma forma elementar de proteção dos seus Direitos e Liberdades Fundamentais. Daí que o Direito Internacional e o Direito da União Europeia imponham aos Estados a obrigação de *“non refoulement”*, ou seja, a obrigação de não repelir, expulsar ou afastar um estrangeiro para as fronteiras de outro Estado, onde possa ser perseguido, onde a sua vida possa ser ameaçada ou possa ser sujeito a um tratamento desumano ou degradante. Este princípio impõe que os Estados permitam aos refugiados o acesso a um procedimento justo de asilo, o que implica que tenham que deixar entrar refugiados no seu território, mesmo que atravessem as fronteiras ilegalmente e sem documentos²⁶. Mais do que uma obrigação jurídica, a proteção de refugiados é um dever moral

²⁶ Sobre este princípio e o direito de asilo como direito fundamental ver, por todos, ANA RITA GIL, *“A crise migratória de 2015 e os direitos humanos das pessoas carecidas de proteção internacional: o direito europeu posto à prova”*, in A.VV., Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos, Volume I, Tribunal Constitucional, Almedina, 2016, pp. 955-983; Idem, *“40 anos de Direito constitucional de Asilo- Origens e novos caminhos de um direito fundamental”*, Julgar, n.º 29, 2016, pp. 169-197.

e civilizacional dos europeus.

Por isso são necessárias medidas que reduzam o número de refugiados que embarcam em travessias perigosas para procurar proteção e lhes assegurem vias legais e seguras de imigração²⁷. Programas Europeus de Desenvolvimento e Proteção, como aqueles que a UE e alguns Estados-Membros financiam no Líbano, Jordânia e Iraque são boas iniciativas. Mas muitos dos refugiados que se encontram nestes países, com capacidades de acolhimento amplamente esgotadas, não têm perspetiva de ter um futuro digno e, portanto, vão tentar a viagem para a Europa, legal ou ilegalmente. Os países limítrofes das regiões em conflito recebem fluxos muito mais expressivos do que os países europeus e a sua capacidade de acolhimento é muito menor. Nunca é de mais realçar que um país pequeno como o Líbano, com 4,5 milhões de habitantes recebeu tantos refugiados sírios como todos os países da UE com mais de 500 milhões de habitantes.

Assim, o reforço da reinstalação deve fazer parte do esforço da Europa para criar vias legais e seguras para a proteção de refugiados e, ao mesmo tempo, apoiar países que enfrentam afluxos maciços de refugiados, garantindo, assim, uma partilha mais equitativa das responsabilidades.

Mas também no seio da União Europeia a partilha de responsabilidades deve ser mais equilibrada. As discrepâncias entre os Estados-Membros nas condições de acolhimento e taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária potenciam movimentos secundários e conduzem a uma situação insustentável em que apenas poucos acolhem a maioria dos refugiados que se encontra na Europa. A solidariedade na UE é sobretudo expressa através do apoio operacional ou financeiro e não tanto através da partilha equitativa da responsabilidade com o acolhimento de requerentes de asilo. Por isso, para enfrentar o desafio da crise dos refugiados a União Europeia deveria ter acionado o mecanismo europeu da proteção temporária, um instrumento jurídico criado em 2001²⁸ e que teria permitido não só criar uma via legal e segura para os refugiados e os imigrantes, mas também a sua distribuição equitativa pelos Estados-Membros.

Mas a Europa necessita também de organizar melhor a imigração legal, em vez de tentar controlá-la ou combatê-la. Como afirmou François Crépeau, relator especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos dos Migrantes, numa entrevista que deu ao Guardian, em 22 de abril de 2015 *“Instead of*

²⁷ Cfr. FRANÇOIS CRÉPEAU, ANNA PURKEY, Facilitating Mobility and Fostering Diversity – Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights Migrants, CEPS Paper in Liberty and Security n.º 92/, maio 2016, disponível on line in www.ceps.eu, p. 27 e segs.

²⁸ Diretiva 2001/55/CE, de 20 de julho de 2001. Sobre a proteção temporária ver CONSTANÇA URBANO DE SOUSA, “A proteção temporária enquanto elemento de um sistema europeu de asilo. A proposta de Diretiva Comunitária sobre a proteção temporária”, Themis, n.º 3, 2001, pp. 263-279; CONSTANÇA URBANO DE SOUSA, “Report on the transposition of the Directive on Temporary Protection”, in JEAN-YVES CARLIER, PHILIPPE DE BRUYCKER, Immigration and Asylum Law of the EU: Current Debates, Bruylant, Bruxelas, 2005, pp. 353-374.

resisting migration, let's organize it". E esta é a terceira medida. E será, porventura, a mais crucial. Numa Europa em declínio demográfico e inserida num mundo globalizado, os movimentos migratórios são uma inevitabilidade e constituem também uma oportunidade, já que desempenham um papel importante na sua estratégia de crescimento e emprego e serão vitais para a sustentabilidade dos sistemas de segurança social. De acordo a Comissão Europeia sem imigração a população ativa na UE sofrerá uma redução de 17,5 milhões de pessoas na próxima década²⁹. Um estudo alemão, de 2015, estima que só a Alemanha necessita de acolher anualmente mais de 500.000 imigrantes, se quiser manter a sustentabilidade da sua economia e do seu sistema social até 2050³⁰.

É, por isso, necessário reconhecer o contributo positivo da imigração, envidar esforços para mudar a perceção da opinião pública sobre os migrantes e assegurar canais legais e seguros de imigração, que são também a forma mais eficaz de combater a imigração irregular, que se transformou num negócio para as organizações criminosas tanto mais lucrativo, quanto mais restritivo for o acesso à Europa³¹. Também é necessário que os Estados-Membros adotem políticas ativas de combate à economia paralela, que se alimenta de mão-de-obra imigrante em situação irregular, constituindo assim um poderoso fator de atração de imigração clandestina³².

No entanto, não podemos ignorar que os fluxos migratórios geram mudanças nas sociedades de acolhimento e com elas tensões de variada natureza (cultural, religiosa, racial, entre outras), próprias da transformação de sociedades racial, cultural e religiosamente homogéneas em sociedades multiculturais. Como todos os processos de mudança, tal pode gerar conflitos sociais que devemos minimizar ou evitar. Por isso, e em quarto lugar, os Estados devem investir muito mais em políticas de integração dirigidas não só aos imigrantes mas também à sociedade de acolhimento, de forma a manter a coesão social e evitar fenómenos de radicalização, que alimentam o terrorismo, a xenofobia ou o racismo.

²⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões "Agenda Europeia da Migração", COM (2015) 240 final, p.16.

³⁰ FUCHS, JOHANN; KUBIS, ALEXANDER; SCHNEIDER, LUTZ, *Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 – Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial unter Berücksichtigung der künftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität*, (em linha) Bertelsmann Stiftung, 2015, p. 5 (consultado em 3 de fevereiro de 2018), disponível in: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Zuwanderungsbedarf_aus_Drittstaaten_in_Deutschland_bis_2050_2015.pdf

³¹ Neste sentido ver, entre muitos outros, FRANÇOIS CRÉPEAU, ANNA PURKEY, op.cit., p. 23 e segs. CONSTANÇA URBANO DE SOUSA, "Taking the Bogus out of the Discourse concerning Asylum", in JOANNA APAP, *Justice and Home Affairs in the EU – Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edwar Elgar, Cheltenham, 2004, 275-280. Ver também ANA RITA GIL, "O que pode e deve a Europa fazer para combater a tragédia no Mediterrâneo", maio de 2015 (em linha), <http://www.fd.unl.pt/Anexos/9912.pdf>; LUIGI ACHILLI, GABRIELLA SANCHEZ, "What Does It Mean to Disrupt the Business Models of People Smugglers", Policy Brief 2007/09, abril de 2017, Migration Policy Centre, EUI, in: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46165/PB_2017_09_MPC.pdf?sequence=1

³² Ver FRANÇOIS CRÉPEAU, ANNA PURKEY, op. cit., p. 16 e segs.

Por último, como não é viável que a Europa receba todos os refugiados do Mundo ou todos aqueles que têm uma expectativa legítima de melhorar as suas condições de vida, e porque as migrações deveriam ser uma opção e não algo forçado, a gestão proactiva dos fluxos migratórios tem de ser acompanhada de políticas que combatam de forma séria as causas remotas dos movimentos migratórios e que são sempre as mesmas ao longo da história da humanidade: perseguição, conflitos, falta de Estado de Direito, insegurança, má governação, miséria, alterações climáticas. Isto requer uma mudança na política externa e um compromisso genuíno para prevenir e resolver conflitos, um investimento em políticas de ajuda ao desenvolvimento mais eficazes, incluindo um reforço do nexo entre desenvolvimento e migrações, bem como alterações em políticas europeias, como a política agrícola ou comercial, de forma a permitir que outros países tenham reais possibilidades de desenvolvimento e garantam às suas populações melhores condições de vida.

Para concluir, as migrações, embora tão antigas como a humanidade, colocam enormes desafios, novos e velhos. Apenas uma abordagem global e holística, que atue sobre as causas remotas deste fenómeno estrutural e uma gestão proativa dos fluxos migratórios poderá dotar os Estados de ferramentas para enfrentar os desafios das migrações internacionais. Medidas unicamente baseadas nos controlos de fronteiras e na luta contra a imigração ilegal, apesar de necessárias e legítimas, nunca conseguirão impedir as migrações, enquanto existirem discrepâncias gritantes de desenvolvimento económico, enquanto as pessoas tiverem uma perspetiva razoável de melhorar a sua vida em outros países, enquanto existirem em muitos sítios do planeta conflitos, insegurança, falta de Estado de Direito, violação de Direitos Fundamentais, em suma, enquanto existirem as causas que sempre motivaram grandes fluxos migratórios.