



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

JOAQUIM ANDRÉ GOMES PEREIRA

Aspirante a Oficial de Polícia

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

XXVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

DA CRISE DE REFUGIADOS NA EUROPA: UMA AMEAÇA À SEGURANÇA?

Orientador

PROFESSOR DOUTOR MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

Abril, 2016





Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

JOAQUIM ANDRÉ GOMES PEREIRA

Aspirante a Oficial de Polícia

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

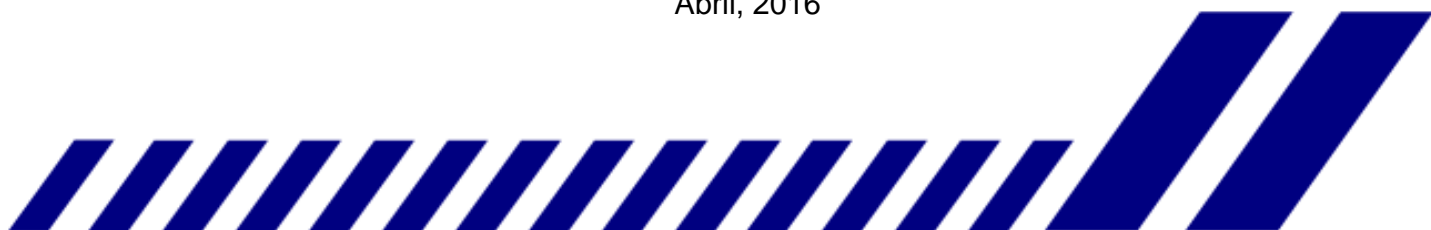
XXVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

DA CRISE DE REFUGIADOS NA EUROPA: UMA AMEAÇA À SEGURANÇA?

Orientador

PROFESSOR DOUTOR MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

Abril, 2016



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, do Mestrado Integrado em Ciências Policiais (Curso de Formação de Oficiais de Polícia), do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, sob orientação científica do Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente.

À Ariana e à Constança.

AGRADECIMENTOS

O espaço limitado desta secção de agradecimentos, seguramente, não me permite agradecer como devia a todas as pessoas que ao longo do meu Mestrado em Ciências Policiais me ajudaram, de forma direta ou indireta, a cumprir os meus objetivos e a realizar mais esta etapa da minha formação. Deste modo, deixo apenas algumas palavras, poucas, mas um sentido e profundo sentimento de reconhecido agradecimento a essas pessoas, por quem nutro uma grande admiração, respeito e reconhecimento.

À Polícia de Segurança Pública por me ter dado a oportunidade de integrar a sua missão.

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna por me ajudar a crescer como homem e como elemento policial.

Ao XXVIII CFOP pela força e perseverança. De entre todos, um reconhecimento especial à Ana Oliveira pela eterna disponibilidade e ao Ruben Carvalho pela camaradagem.

Ao Professor Manuel Valente por ter aceitado orientar-me nesta dissertação e, sobretudo, pela sabedoria que partilhou comigo.

Ao Mestre Eduardo Correia pela disponibilidade demonstrada, pelos importantes ensinamentos... enfim, por ter percorrido a meu lado este caminho árduo. A ele, obrigado por tudo.

Um agradecimento especial a todos que aceitaram conceder um momento do seu precioso tempo para serem entrevistados, pois este trabalho não teria sido possível sem os seus testemunhos e opiniões. Ao Diretor Nacional Adjunto Superintendente-Chefe Manuel Magina da Silva, ao Superintendente-Chefe Paulo Valente Gomes, ao Superintendente-Chefe Pedro Clemente, Intendente Luís Elias, Intendente José Antunes Fernandes, Dr.^a Maria Teresa Tito Morais, Dr. Rui Marques, Professor Rui Pereira e Professor Paulo Machado, o meu muito obrigado.

À Subcomissário Cátia Santos e ao Subcomissário Valter Salselas pelo incentivo e pela compreensão que sempre demonstraram durante o estágio prático.

Ao Agente Principal Carvalho por toda a atenção, paciência e disponibilidade.

Aos meus pais e irmãos pela força e motivação constantes.

À Carla, a justa gratidão pela compreensão e paciência sempre demonstradas ao longo destes cinco anos de formação.

A Deus por ter estado comigo quando não tinha ninguém.

A todos o meu humilde e sincero agradecimento.

RESUMO

DA CRISE DE REFUGIADOS NA EUROPA: UMA AMEAÇA À SEGURANÇA?

JOAQUIM ANDRÉ GOMES PEREIRA

No mundo do século XXI, a Europa vê chegar às suas portas milhares de refugiados que numa ânsia desassossegada procuram a vida e os direitos que lhes tentam levar nos países de origem, devastados por conflitos infindáveis e pela miséria.

À medida que os números aumentam, instala-se no seio europeu um medo daquilo que tamanho influxo poderá significar para a segurança dos países de acolhimento, exacerbado pelo fenómeno ser frequentemente equacionado com o terrorismo e a criminalidade transnacional.

Ao longo deste trabalho procuramos compreender o fenómeno dos refugiados e perspetivar quais as ameaças à segurança que o mesmo implica para uma Europa que, ao longo das últimas décadas, procurou securitizar as migrações através de políticas restritivas e instrumentos de controlo e vigilância do *outro* que se consolidou no imaginário ocidental como potencial uma ameaça.

Numa propensão evolutiva percebemos que a Polícia, como ator natural no palco da segurança e rosto visível do Estado e das suas leis, deve adotar um papel de relevo em todo este contexto, compreendendo e preparando-se para as incipientes realidades que se avizinham, para que lhe seja possível assumir uma atuação pró-ativa no complexo processo de receção, integração e acompanhamento dos refugiados e antecipar eventuais ameaças à segurança.

Palavras-chave: Refugiados; Europa; Ameaça; Segurança.

A presente dissertação foi escrita ao abrigo do novo acordo ortográfico da língua portuguesa.

RÉSUMÉ

LA CRISE DES RÉFUGIÉS EN EUROPE: UNE MENACE DE SÉCURITÉ?

JOAQUIM ANDRÉ GOMES PEREIRA

Dans le XXI^e siècle, l'Europe voit dans sa porte des milliers de réfugiés qui cherchent la vie et les droits qui ont été dans leurs pays d'origine, dévastés par les conflits et la misère.

Avec l'augmentation de ces chiffres, s'installe en Europe le peur que ce afflux peut signifier pour la sécurité des pays d'accueil, exacerbée par l'association fréquente de ce phénomène au terrorisme et à la criminalité transnationale.

Dans cette étude, nous cherchons comprendre le phénomène des réfugiés et les menaces de sécurité que cela implique pour une Europe qui, au cours des dernières décennies, a cherché securitiser la migration avec las politiques restrictifs et les instruments pour controlar et surveil l'autre qui a été consolidée comme une menace potentielle, dans l'imaginaire occidental.

Dans une perspective évolutive, nous perçoivent la police comme un acteur naturel sur la scène de la sécurité et de la face visible de l'État et de ses lois, devraient jouer un rôle important dans ce contexte, pour se préparer à la réalité à venir, pour être proactif dans le processus complexe de la réception, l'intégration et la surveillance des réfugiés et anticiper les menaces de sécurité.

Mots-clés: Réfugiés; Europe; Menace; Sécurité.

ABSTRACT

THE REFUGEE CRISIS IN EUROPE: A SECURITY THREAT?

JOAQUIM ANDRÉ GOMES PEREIRA

In the twenty-first century world, Europe found at its doors thousands of refugees, seeking the life and the rights which were taken away in their home countries, ravaged by endless conflict and misery.

As the numbers increase, Europe starts to fear what this influx could mean for the security of the host countries, exacerbated by the often association of this phenomenon with terrorism and transnational crime.

Throughout this study, we try to understand the phenomenon of refugees and the security threats that it implies for a Europe which, over the past decades, tried to securitize migration through restrictive policies and instruments to control and surveil the *other*, which is consolidated in the western imagination as a potential threat.

On an evolutionary propensity, we perceived that the police, as a natural actor on the security stage and as the visible face of the State and its laws, should take an important role in this context, understanding and preparing itself for the incipient realities that lie ahead, to allow it to assume a proactive acting in the complex process of reception, integration and monitoring of refugees and also to anticipate possible security threats.

Keywords: Refugees; Europe; Threat; Security.

This dissertation was written according to the new orthographic agreement of the portuguese language.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

I GM	Primeira Guerra Mundial
II GM	Segunda Guerra Mundial
ACNUR	Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACRA	Alto-Comissariado para os Refugiados vindos da Alemanha
AGNU	Assembleia-Geral das Nações Unidas
CE	Comunidade Europeia
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CNUER	Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto do Refugiado (Convenção de Genebra de 1951)
CPR	Conselho Português para os Refugiados
CRP	Constituição da República Portuguesa
COUA	Convenção da Organização da Unidade Africana
DC	Declaração de Cartagena
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EM	Estados-membros da União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
EURODAC	European Dactyloscopy
EUROJUST	European Union's Judicial Cooperation Unit
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
EUROSUR	European Border Surveillance System
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GEAA	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
GNR	Guarda Nacional Republicana
IRO	International Refugee Organization
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria (Estado Islâmico)

OIM	Organização Internacional das Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PACR	Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados de 1967
PSP	Polícia de Segurança Pública
RIFA	Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIS	Sistema de Informações Schengen
SIS II	Sistema de Informações Schengen de Segunda Geração
SIV	Sistema de Informação sobre Vistos
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
EU	União Europeia
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (o original de ACNUR)
UNRPR	United Nations Relief for Palestine Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráficos

Gráfico 1: Deslocações forçadas no século XXI.....	159
Gráfico 2: Principais nações de origem dos refugiados.....	159
Gráfico 3: Quantidade de pedidos de refúgio em alguns países europeus.....	160
Gráfico 4: Principais países de acolhimento dos refugiados.....	160
Gráfico 5: Evolução dos pedidos de asilo apresentados em Portugal entre 2000 e 2014	161
Gráfico 6: Pedidos de asilo em Portugal entre 2000 e 2014 e respetivas concessões....	161

Figuras

Figura 1: Principais <i>hotspots</i> de pessoas deslocadas em todo o mundo.....	162
Figura 2: Principais rotas migratórias para a UE, por terra e mar.....	162
Figura 3: Número de solicitações de refúgio de pessoas sírias desde abril de 2011 a junho de 2015.....	163
Figura 4: Conflitos que se iniciaram ou reiniciaram nos últimos cinco anos.....	163

LISTA DE ANEXOS E APÊNDICES

Anexos

ANEXO I	O passaporte <i>Nansen</i>
ANEXO II	O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANEXO III	Estatuto do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANEXO IV	Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951)
ANEXO V	O Princípio de <i>Non-refoulement</i>
ANEXO VI	Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados de 1967
ANEXO VII	Convenção da Organização da Unidade Africana
ANEXO VIII	Declaração de Cartagena de 1984
ANEXO IX	O Refúgio em Portugal
ANEXO X	Descrição do Procedimento de Asilo em Portugal
ANEXO XI	Gráficos e figuras
ANEXO XII	Classificação dos refugiados e outros grupos adicionais reconhecidos pelo ACNUR

Apêndices

APÊNDICE I	Entrevista Guião n.º 1 Entrevista ao Superintendente-Chefe Manuel Augusto Magina da Silva Entrevista ao Superintendente-Chefe Paulo Jorge Valente Gomes
APÊNDICE II	Entrevista Guião n.º 2 Entrevista ao Professor Rui Carlos Pereira
APÊNDICE III	Entrevista Guião n.º 3 Entrevista ao Superintendente-Chefe Pedro José Lopes Clemente Entrevista ao Intendente Luís Manuel André Elias Entrevista ao Intendente José Joaquim Antunes Fernandes Entrevista ao Professor Doutor Paulo Filipe de Sousa Figueiredo Machado
APÊNDICE IV	Entrevista Guião n.º 4 Entrevista à Dr.ª Maria Teresa Tito Morais Mendes Entrevista ao Dr. Rui Marques

ÍNDICE

Agradecimentos.....	I
Resumo	II
Resumé	III
Abstract	IV
Lista de siglas e abreviaturas.....	V
Lista de Gráficos e Figuras.....	VII
Lista de anexos e apêndices.....	VIII
INTRODUÇÃO.....	1
Capítulo I: O FENÓMENO DOS REFUGIADOS	6
I. 1. Contextualização Histórica e Construção do Conceito de Refugiado	6
I. 2. O Impulso para Refúgio e Categorização dos Refugiados	13
I. 3. Classificação dos Refugiados Internacionalmente Reconhecida	17
I. 4. Soluções Duradouras e Tendências Atuais	22
Capítulo II: O MEDO DO OUTRO: SEGURANÇA, SECURITIZAÇÃO E CONTROLO E VIGILÂNCIA NA UNIÃO EUROPEIA	27
II. 1. Segurança: Um Conceito em Construção.....	27
II. 2. A Securitização das Ameaças	31
II. 3. Securitização da Migração na União Europeia	34
II. 4. O Controlo e a Vigilância do Outro: Ferramentas Securitizadoras	40
Capítulo III: A CRISE DE REFUGIADOS NA EUROPA ENQUANTO PROBLEMA DE SEGURANÇA.....	47
III. 1. A Fuga para o Velho Continente.....	47
III. 2. Os Refugiados em Portugal	51

III. 3. Uma Maré de Refugiados: Uma Onda de Ameaças à Segurança?	54
III. 4. A Relevância da Função de Polícia	63
CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXOS	103
APÊNDICES	167

INTRODUÇÃO

O mundo tem assistido a uma crise na Europa que tem posto à prova a solidez dos seus valores e das suas instituições, questionando cada um de nós. Um êxodo de centenas de milhares de pessoas fugidas de graves conflitos e da miséria no Médio Oriente e na África Subsariana, arriscam-se em perigosas jornadas, por mar ou por terra, em busca de proteção e segurança num continente indevidamente preparado para os acolher. A massa de refugiados atingiu números alarmantes em 2015 e uma clara tendência de aumento que aviva memórias do drama da Segunda Guerra Mundial (II GM).

Segundo o relatório *UNHCR Global Trends 2012*, desde 1994 que não se verificava a existência de um número tão elevado de refugiados, deslocados internos e requerentes de asilo. O último relatório do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o *UNHCR Global Trends 2014*, anuncia que as deslocações forçadas atingiram números sem precedentes em 2014, registando no fim do ano, 59,5 milhões de pessoas deslocadas em todo o mundo, por conta de perseguições, conflitos, violência generalizada ou violações de direitos humanos. Este número traduz um aumento de 8,3 milhões de pessoas em relação ao ano de 2013 (51,2 milhões) e o maior aumento de sempre num único ano.

A consciencialização desta problemática tem gerado na comunidade internacional uma preocupação cada vez maior, acentuada pela constatação da ineficácia das soluções tradicionais. Muitas vezes, a resposta consiste na criação de campos de refugiados, solução simples e de rápida materialização, de essência temporária e transitória, ainda que acabe por se perpetuar no tempo, tornando-os áreas lotadas, precárias e inseguras, cuja preocupação olvida os caminhos batidos pelos refugiados na urbe, igualmente dignos de cuidado.

A Europa assume-se, cada vez mais, como um dos principais destinos para estas pessoas. De acordo com os números disponibilizados pela Organização Internacional das Migrações (OIM) e pela Organização das Nações Unidas (ONU), mais de um milhão de refugiados tentou entrar no continente europeu, provenientes sobretudo da Síria, com o Mediterrâneo e os Balcãs a revelarem-se as principais rotas de chegada. Mais de 800 mil pessoas chegaram ao seu destino, mas 3.500 outras perderam a vida, perdendo-se também o rumo a cerca de 10 mil crianças numa crise que é qualificada por FERNANDES (2016) como uma tragédia humanitária de dimensão colossal.

Todavia, a par da tragédia e da guerra às portas da Europa cresce o medo do *outro*, considerado como alguém de fora e exterior ao grupo (SIMMEL, 1908). Tal medo é

alimentado por acontecimentos e por preconceitos que colocam em causa a segurança e fazem desta onda migratória massiva uma potencial ameaça.

No início deste novo milénio a articulação entre Imigração e Segurança tornou-se, com efeito, um assunto prioritário na agenda política internacional, designadamente, e por maioria de razões, na Europa comunitária. Trata-se de um tema atual, embora de evolução futura incerta e que se tornou um tema de reflexão necessário no contexto europeu e, por conseguinte, português.

A imprevisibilidade de comportamento desse *outro* complexifica, segundo RODRIGUES (2010b), a compreensão real do mesmo e o respetivo exercício de previsão. Por isto, SACZUK (2003) acredita que para a maioria dos países de acolhimento o impacto do fluxo de refugiados torna-se difícil de prever a médio e longo prazo, bem como as questões securitárias inerentes a esse fenómeno, o que conduz a uma alteração da perceção de segurança, com o conceito desta a ser reestruturado em função de um novo paradigma (RODRIGUES, 2010b), feito com base em novas hierarquias geográficas e noções de territorialidade, onde se destaca o conceito de segurança humana, que abarca a segurança dos refugiados em igual medida.

Gerou-se, assim, um receio generalizado em relação à mobilidade transfronteiriça que conduziu a um reforço gradual da conceção securitária da migração (BUONFINO, 2004a). Os refugiados passaram cada vez mais a ser associados às questões securitárias, integrando um catálogo de novas ameaças que merece ser securitizado (BIGO, 2002). O conceito de securitização foi desenvolvido pela Escola de Copenhaga, mais concretamente por OLE WAEVER, BARRY BUZAN e JAAP DE WILDE no livro *Security: A New Framework For Analysis*, e é uma construção teórica de inspiração construtivista que enuncia que a lógica de segurança que norteia as políticas restritivas à imigração não provém por esta ser uma ameaça objetiva, mas por ser erguida subjetivamente como tal. Neste contexto destaca-se o papel do agente securitizador, cuja capacidade retórica em atribuir perigosidade a determinado evento poderá tornar o seu discurso reconhecido pela audiência (comunidade) e, assim, justificar a adoção de medidas que, de outro modo, seriam controversas perante problemas de segurança eventualmente relacionados com as migrações. Deste modo, o sucesso da securitização depende da eloquência do agente securitizador e não da presença de uma ameaça real.

Segundo ANGELESCU (2008) e HUNTINGTON (2010), o fluxo migratório na União Europeia (UE) foi securitizado por ter passado a ser percecionado como uma ameaça que debilita a identidade nacional e a sua homogeneidade, sobretudo após o processo de integração europeia que teve um papel essencial na transmutação do fenómeno numa matéria securitária (HUYSMANS, 2000), dado que a criação de um espaço comum sem

fronteiras internas implicou a implementação de medidas que garantissem a segurança dos cidadãos europeus. Tais medidas acabaram por contribuir para a deslegitimação da imigração e para a sua transformação numa ameaça à sociedade europeia (ORCALLI, 2007). De acordo com HUYSMANS (2000), a questão das migrações e a sua securitização passaram, assim, a fazer parte da agenda europeia, num contexto de proteção à segurança interna do Espaço Schengen, e manifestou-se através da criação de um conjunto de instrumentos securitizadores de registo e vigilância de grupos e na materialização de um policiamento remoto, de maneira a controlar a sua mobilidade, bem como restringi-la e dificultá-la desde a sua origem. Todo este processo foi, segundo BROEDERS (2007), esteio para a construção de uma fortaleza europeia que receia o *outro*, firmado no imaginário ocidental como uma ameaça à segurança.

Com efeito, a chegada de uma massa de refugiados de enorme dimensão ao território europeu levanta, efetivamente, algumas questões ao nível da segurança, sendo entendida por muitos como uma ameaça. Portugal não se tem revelado um país de especial atração para os milhares de refugiados que chegam à Europa. Segundo TERESA MORAIS (2016), atualmente vivem em Portugal aproximadamente 1500 pessoas refugiadas registadas e os números relativos à obtenção desse estatuto e a pedidos de asilo no início deste século não têm expressão significativa. Comparativamente à realidade global europeia, o nosso país apresenta números consideravelmente baixos. Todavia, e até por conta dos seus compromissos, Portugal não deixará de experimentar alguns dos reflexos da crise migratória, designadamente no aspeto securitário.

Em todo este contexto, à Polícia cabe o importante papel de continuar a missão que lhe foi consagrada, atuando como um ator natural na defesa e garantia da segurança e demais direitos de todo e qualquer cidadão, com os seus limites da sua ação a serem objeto de constante redefinição e ajustamento face às novas exigências de liberdade e segurança dos mesmos cidadãos.

Todas estas questões remetem-nos para a definição da problemática desta dissertação: será a crise de refugiados na Europa uma ameaça à segurança?

Centramo-nos, por isso, na identificação e estudo das ameaças à segurança que o fluxo massivo de refugiados importa para a Europa, para Portugal e para essas pessoas.

Relativamente aos objetivos propostos, é nossa intenção problematizar a questão dos refugiados, estudando a evolução histórica que determinou as diferentes interpretações de refugiado. Ao mesmo tempo procuraremos aferir a atualidade do conceito de refugiado, enquanto granjeamos perceber a especificidade do fenómeno e o impulso que lança os êxodos de refugiados, bem como a forma como estão classificados os diferentes tipos de refugiados e ainda as soluções alvitadas a esta realidade.

Ademais do exposto, procuramos compreender o processo de securitização levado a cabo pela UE relativamente ao fenómeno migratório, analisando historicamente a sua evolução, de maneira a perceber os argumentos que justificam o referido processo, bem como descrever as ferramentas securitizadoras utilizadas no controlo e vigilância do *outro*.

Pretendemos igualmente perspetivar que ameaças à segurança poderão resultar deste fluxo migratório para a UE e para o nosso país, assim como quais as que afetam a segurança dos refugiados. Ao mesmo tempo é nossa intenção entender e descrever a relevância da função da Polícia em todo este contexto.

Na construção da presente dissertação, considerámos desde logo um primeiro capítulo, durante o qual, através de uma abordagem conceptual, iremos estudar a problemática do fenómeno dos refugiados, analisando a sua evolução ao longo do tempo. Esta síntese científica foi fundamental na decomposição e melhor compreensão do fenómeno, determinação das suas causas e classificação dos vários tipos de refugiados. No final do capítulo procuramos compreender também as soluções duradouras levadas a cabo pela comunidade internacional para fazer face a esta realidade e perceber as suas tendências atuais, expostas por campos de refugiados e por refugiados à deriva na selva urbana.

De seguida, centrámo-nos num segundo capítulo que nos irá permitir compreender o processo de securitização da migração no contexto da UE, nomeadamente algumas políticas e instrumentos securitizadores do fenómeno, focando-nos no seu desenvolvimento, descrição e análise, tendo por base o conceito de segurança e a sua evolução.

No terceiro capítulo acresce a necessidade de realizarmos uma caracterização da crise de refugiados na UE, bem como da população de refugiados em Portugal e de perscrutar eventuais ameaças à segurança das comunidades europeias e dos próprios refugiados que possam advir de um êxodo migratório de tamanha dimensão. Para além do exposto, importa aferir e compreender a importância da Polícia neste contexto.

No que concerne à metodologia, Freixo assevera que é importante definir qual o método a seguir numa investigação, pois só desta forma se chega a resultados “válidos, fiéis e reprodutíveis” (FREIXO, 2001: 145). Assim, para cumprir os objetivos a que nos propusemos inicialmente, iremos recorrer ao método científico como principal instrumento na composição da nossa dissertação. Método é uma palavra de origem grega e significa caminho para alcançar a meta. O método científico é, segundo SARMENTO (2013), um caminho que leva ao mesmo fim, todavia caracterizado por uma série de normas que possibilitam produzir conhecimento científico. O método busca, primeiramente, transpor uma perceção global de planeamento apropriado e validado perante os objetivos de uma

investigação e, posteriormente, ambiciona a planificação e a execução de uma ou mais técnicas e procedimentos (ESPÍRITO SANTO, 2010). O conhecimento obtido com este método científico pode ser descrito como congruente, metódico, preciso e verificável da realidade.

Tendo em conta a temática apresentada anteriormente, para concretizar este estudo de carácter descritivo optamos por uma abordagem analítica de tipo expositivo, inserida num modelo de investigação qualitativo. O método qualitativo busca uma análise interpretativa dos dados, ou seja, procura perceber o significado das informações recolhidas (PATRÍCIO, 2003). Este método revela-se fundamental na materialização de um estudo empírico, já que através de “um procedimento sistemático de recolha e análise de informação” (JENSEN *in* VEGAR, 2008: 5), poder-se-á descrever fenómenos, identificar variáveis e catalogar factos.

Numa primeira fase deste trabalho, à qual QUIVY e CAMPENHOUDT (1998: 26) denominaram *rutura*, a mesma pressupôs uma extensa pesquisa, recolha e revisão da literatura relativa à nossa temática, fundamental para uma estruturação sólida e estável do fenómeno.

Numa segunda fase, e dando continuidade à nossa investigação qualitativa, valemos do método inquisitivo através da aplicação de entrevistas, consideradas uma ferramenta essencial de análise de conteúdo, uma “técnica de pesquisa utilizada para tornar replicáveis e válidas as inferências de textos para os contextos do seu uso” (KRIPPENDORFF, 2003: 18). Segundo SARMENTO (2013), as entrevistas, possibilitarão adquirir informações valiosas por parte de individualidades em posição relevante na temática em estudo e consolidar determinadas conclusões.

Abraçando uma abordagem estruturada, propusemo-nos à concretização de um trabalho de campo para aprofundar conhecimentos, apreender a realidade do fenómeno e desenvolver uma recolha bibliográfica valiosa e especializada no âmbito desta temática. Deste modo foi possível realizar várias entrevistas que possibilitaram uma melhor compreensão da realidade. A escolha dos entrevistados justificou-se no facto de uns serem figuras particulares com uma posição profissional relevante na área de segurança e outros responsáveis por instituições de apoio a refugiados em Portugal.

CAPÍTULO I: O FENÓMENO DOS REFUGIADOS

O êxodo de grandes massas humanas, por vontade própria ou involuntariamente, é uma realidade tão antiga quanto a própria humanidade. A demanda por uma vida cómoda e em segurança sempre se mostrou como um dos maiores empreendimentos do ser humano e esteve, ao longo da História, na origem de importantes ondas migratórias que muito contribuíram para o desenho de um novo mundo. As migrações não são, por isso, um fenómeno recente, mas antes uma realidade intrinsecamente inerente à condição que encerra o Homem em si. Contudo, a História é parca na alusão a situações de refúgio na Antiguidade¹, narrando apenas as situações mais contemporâneas. As provas de existência do direito de pedir refúgio remontam apenas a 600 d.C.² (LAPIDGE, 1999), mas os factos propalam-se bem mais para trás no tempo, com a violência e a perseguição de pessoas a mostrarem-se fenómenos tão antigos como a própria humanidade. No presente capítulo, iremos considerar o fenómeno dos refugiados, analisando a sua evolução ao longo da História humana, que nos permitirá compreender as suas causas e classificar os tipos de refugiados. Procuraremos, também, descrever as soluções duradouras levadas a cabo pela comunidade internacional perante esta realidade e perceber as tendências actuais que lhe são inerentes.

I. 1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO

O termo *refugiado*³ surge pela primeira vez em França, no ano de 1573, associado à outorga de asilo a Calvinistas⁴ dos Países Baixos. Uma centena de anos depois, o mesmo termo é aproveitado em Inglaterra como forma de qualificação dos Huguenotes⁵ que fugiram para este país. O advento do termo *refugiado* na Europa do século XVI alvitra a génese de uma consciência sensível a um “fenómeno social distinto” (ZOLBERG *et al.* 1989: 5-18) que abrange grupos de pessoas carentes de protecção.

¹ Uma das histórias mais antigas e conhecidas sobre refúgio é encontrada na Bíblia, no seu Livro do Êxodo, que descreve a fuga do povo israelita do Egito, onde viviam como escravos.

² O significado de refúgio foi, segundo OLIVEIRA (2009), sofrendo mutações que proliferaram ao longo dos tempos e refere-se a distintas formas de protecção. Repare-se, por exemplo, na Antiga Grécia e na Antiga Roma, onde os templos eram locais de protecção concedida a criminosos, escravos e exilados, ou, mais tarde, durante a Idade Média, na protecção oferecida pela Igreja Católica aos delinquentes, a quem concedia refúgio nos seus locais de santuário (RODRIGUES, 2006).

³ Etimologicamente a palavra refugiado tem origem no vocábulo latino *refugium*, que significa abrigo ou fuga (BACAIAN, 2011).

⁴ O calvinismo é, simultaneamente, um movimento religioso protestante e um sistema teológico bíblico com raízes na Reforma iniciada por João Calvino em Genebra no século XVI.

⁵ Nome dado aos protestantes franceses durante as guerras religiosas em França (segunda metade do século XVI).

A concessão de asilo religioso acabaria por sofrer um declínio significativo com a gênese dos Estados modernos, muito por conta da necessidade intrínseca que estes sentiram em afirmar a sua soberania. Porém, VIEIRA (2014) sublinha que a proteção jurídica a vítimas de perseguição política, ainda que pouco significativa, não foi inteiramente colocada de lado, o que demonstrava uma espécie de reconhecimento pela dignidade e pelo valor da pessoa humana⁶. Não obstante, somente após o fim da Primeira Guerra Mundial (I GM) (1914-1918) se reconheceu, consensualmente, a necessidade efetiva de proteger os refugiados através de ações globais coordenadas (UNHCR⁷, 2005). Este conflito dissolveu quase por completo a velha Europa e atçou o nascimento de uma nova Europa sangrenta (JOLY *et al.*, 1997). O extraordinário número de pessoas deslocadas da Europa e da Ásia Menor que fugiram às atrocidades da guerra levou a que um conjunto de Estados procurasse respostas através de acordos internacionais que possibilitassem uma resolução para o problema dos refugiados (UNHCR, 2011b).

Perante novas ameaças que se faziam adivinhar, a comunidade internacional deu os primeiros passos no sentido de definir o estatuto jurídico do refugiado. Assim, em 1921, com o mundo ainda a recuperar da devastação da guerra e a sofrer ao mesmo tempo as consequências da Revolução Russa de 1917⁸ e da queda do Império Otomano⁹, criou-se o Alto-Comissariado para os Refugiados Russos na Europa, cujo primeiro Comissário foi Fridtjof Nansen¹⁰, designado pela Sociedade das Nações e incumbido de encontrar uma solução para os problemas relativos aos refugiados russos na Europa. O anelo por uma resolução concreta e efetiva para o problema dos refugiados acabou por ser o gérmen do denominado sistema internacional de refugiados, e viria a ter como grande impulsionador a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) ao consagrar no seu artigo XIV que “toda a pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar de asilo noutros países”, ainda que não admita a obrigação dos Estados concedê-lo. O sistema é caracterizado, particularmente, por um quadro legal internacional, ao qual se agrega uma série de leis internacionais que acodem às necessidades dos refugiados e que é segurado por um quadro institucional que se vê desenvolver a partir dos anos vinte do século XX (UNHCR, 2000).

⁶ Repare-se no direito de asilo concedido a estrangeiros expulsos da sua pátria pela causa da liberdade, consagrado no artigo na Constituição francesa de 1793, que nunca entrou em vigor.

⁷ Uma vez que o nosso trabalho está escrito em português, será utilizada ao longo do texto a sigla ACNUR. Já nas referências bibliográficas (no texto e na bibliografia) poderá ser utilizada a sigla UNHCR, se o documento referenciado se encontrar em inglês, ou a sigla ACNUR, se o documento analisado estiver em português.

⁸ A Revolução Russa de 1917 foi um período de conflitos, iniciados em 1917, que derrubou a autocracia russa e levou ao poder o Partido Bolchevique, de Vladimir Lenin (MALONE, 2004).

⁹ A queda do Império Otomano é um período que vai desde 1908 até 1922 e que leva ao nascimento da Segunda Era Constitucional e posteriormente à divisão do império entre os vencedores da I GM.

¹⁰ Em julho de 1922, o primeiro Alto-comissário para os Refugiados materializou o célebre *Passaporte Nansen* (Vide Anexo I), que permitiu aos refugiados russos (e mais tarde aos arménios, sírios e turcos) deslocarem-se com maior facilidade, funcionando como um certificado de identidade. A extraordinária obra de Nansen foi recompensada nesse mesmo ano com a atribuição do Prémio Nobel da Paz.

Nos anos trinta desse século, os fluxos de refugiados aumentaram com o aparecimento de novos sujeitos de refúgio, motivados pela fuga dos opositores ao Partido Nacional Socialista de Hitler e dos Sudetas da ex-Tchecoslováquia. Antecipando tempos sombrios, a Sociedade das Nações criou, em 1933, o Alto-Comissariado para os Refugiados da Alemanha (ACRA), que se revelou inábil na resolução do problema, por implicar, sobretudo, ações políticas (SOUSA, 1999). Foi perante esta realidade histórica que se “desenvolveram as discussões sobre o estatuto de refugiado” (*idem*: 31), que permitiram que este tema deixasse de ser um tema limitado às relações privadas entre Estados e passasse a abraçar uma posição relevante no domínio da política internacional¹¹. Perante o cenário que se fazia viver e aquele que se antevia, firmou-se a 28 de outubro de 1933 uma convenção concernente ao estatuto dos refugiados¹² (que viria a ser o arquétipo da Convenção de Genebra de 1951), na qual se proibia a expulsão de pessoas refugiadas para os países de origem, salvo se se afigurassem uma ameaça à ordem pública dos países ratificantes¹³ (JAEGER, 2001).

Não obstante toda a diligência, seis anos após a Convenção de 1933, eclodiu na Europa a II GM (1939-1945). Perante um cenário ferino e dramático, os Estados que até então haviam conseguido alguns avanços e alguns resultados, viram-se obrigados a suspender as respetivas ações. Sem qualquer tipo de proteção ou garantia de segurança, milhões de pessoas colocaram-se em fuga por todo o continente europeu, arribando uma vez mais o problema da proteção internacional dos refugiados (MARTINS, 2010). Os horrores da guerra e do holocausto acabaram por evidenciar que a tutela dos direitos humanos não podia ser apenas confiada aos Estados, uma vez que estes eram, na maior parte das vezes, os grandes responsáveis pelas mais medonhas formas de abuso e de perseguição. Por isto, a comunidade internacional assumiu um papel mais interventivo na proteção dos direitos humanos, que se repercutiu nos refugiados e se traduziu, desde logo, na inclusão do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela dignidade da pessoa humana¹⁴. A preocupação dos países aliados com a estabilidade da Europa e a urgência terminante de uma mobilização significativa para encontrar uma solução humanitária para os mais de 40 milhões de deslocados, resultantes dos regimes totalitários que se implantaram na Europa nas primeiras décadas do século XX e da II GM,

¹¹ No mesmo período foi definido um conjunto de direitos que se metamorfosearam, posteriormente, em direitos basilares no amparo aos refugiados, entre os quais podemos destacar o direito ao trabalho e à educação nos países de acolhimento.

¹² A Convenção de 1933 viu a sua eficácia diminuída, não só pelo facto de ter sido ratificada por poucos Estados, mas também pelas inúmeras reservas que estes apuseram.

¹³ Bélgica, Bulgária, Checoslováquia, Egito, Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Irlanda, Itália e Noruega.

¹⁴ Vai de encontro aos grandes objetivos da ONU, como comprova o artigo 1.º da Carta das Nações Unidas, e na adoção, em 10 dezembro de 1948, pela Assembleia-Geral da ONU, da DUDH.

foram os principais fomentadores da grande mudança que se viria a consubstanciar no início da segunda metade desse século.

Nesse sentido, vários instrumentos legais foram elaborados e observaram-se várias iniciativas a nível internacional, de abrangência considerável. Em 1945, a ONU constituiu a *United Nations Relief and Rehabilitation Agency* (UNRRA), que acabou substituída pela *International Refugee Organization* (IRO), dois anos mais tarde, também extinta em 1951. Apesar de uma curta existência, a IRO foi a primeira agência internacional a preocupar-se verdadeiramente com todos os aspetos do modo de vida dos refugiados¹⁵.

A ONU continuou a procurar uma solução efetiva para o problema e, através da Resolução 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949, da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), criou o ACNUR¹⁶, como seu órgão subsidiário. Esta Resolução estabelecia que a agência funcionaria a partir de janeiro de 1951 e que materializaria a sua obra com base em diretivas definidas pela AGNU e pelo Conselho Económico e Social da ONU.

O Alto-Comissariado viu o seu estatuto¹⁷ ser adotado através da Resolução 428 (V), a 14 de dezembro de 1950, que definiu como a sua principal função:

“(...) proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais” (Resolução 428 (V) da AGNU, de 14 de dezembro de 1950, Cap. I, Ponto I).

O ACNUR, não corporizando os Estados ou se substituindo aos mesmos, tenta garantir que as obrigações destes para com as pessoas que requestam asilo no interior das suas fronteiras são cumpridas (FELLER, 2001), pelo que a solidariedade e cooperação entre os vários Estados é fundamental para se alcançar uma resolução rápida e efetiva do problema dos refugiados.

A materialização de um organismo próprio da ONU vocacionado para o problema dos refugiados foi consolidada com a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos

¹⁵ A IRO ajudou a instalar mais de um milhão de refugiados em países terceiros, repatriou 73.000, e tomou providências em relação a 410 000 que permaneceram deslocados nos seus países de origem (UNHCR, 2004). Apesar do trabalho que desenvolveu, acabou debelada no ano de 1951, por conta das tensões ainda existentes, exasperadas pela construção do Muro de Berlim (1948-49), pela explosão da primeira bomba atómica soviética (1949), pela vitória de Mao Tse Tung na China (1949) e pela Guerra da Coreia (1950-53), que levaram a um endurecimento da Guerra Fria (UNHCR, 2002). O facto de alguns países nada contribuírem para o seu funcionamento pleno foi, igualmente, preponderante para a sua extinção (UNHCR, 2005).

¹⁶ Vide Anexo II.

¹⁷ Vide Anexo III.

Refugiados (CNUER)¹⁸, em 1951. Esta convenção reconhece o caráter social e humanitário da questão dos refugiados, e é, ainda hoje, o instrumento jurídico mais relevante nesta matéria (RODRIGUES, 2006). No entanto, as suas negociações na altura mostraram-se delicadas, muito por causa do desacordo em relação à definição de refugiado¹⁹ e à obrigação dos Estados de *non-refoulement*²⁰. A importância deste tratado é imensa, na medida em que se consubstancia no primeiro tratado internacional que trata da condição genérica do refugiado, dos seus direitos e dos seus deveres e estabelece, a par, a definição de refugiado²¹, preenchendo uma lacuna jurídica que existia até então (*idem*).

O termo refugiado é, então, definido no artigo 1.º, A, n.º 2, da CNUER, de 28 de julho e engloba qualquer pessoa que:

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

Contemporaneamente a estes factos, a cisão do subcontinente indiano no ano de 1947 promoveu uma onda de refugiados com relevância significativa, que acabou, parcialmente, resolvida pelos recém-formados países independentes: Índia e Paquistão (SOUSA, 1999). Já com os refugiados palestinianos a atitude foi outra, tendo estes sido os primeiros refugiados não europeus a merecerem a atenção da comunidade internacional (ACNUR, 2000). Perante uma realidade que se estendia muito para lá dos jugos europeus, a ONU, em 1948, desenvolveu um outro organismo, diferente do futuro ACNUR, denominado *United Nations Relief and Works for Palestine Refugees* (UNRPR), com o objetivo de proporcionar assistência humanitária e ajuda de emergência aos refugiados do

¹⁸ Vide Anexo IV.

¹⁹ Havia duas correntes distintas para a construção da definição de refugiado: a europeísta (ou eurocêntrica), que defendia que somente os europeus pudessem ser considerados refugiados; e a universalista, que desejava que qualquer pessoa, independentemente da sua origem, pudesse ser reconhecida como refugiada (ACNUR, 1970a).

²⁰ Hoje é considerado um princípio do Direito Internacional consuetudinário. Nos termos do artigo 33.º da CNUER, “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas” (Vide Anexo V).

²¹ Esta definição tem sido objeto de inúmeras críticas. Kay Hailbronner, por exemplo, defende que o conceito atual de refugiados não é flexível o suficiente para lidar com outras categorias de refugiados. RODRIGUES (2006) apresenta-nos outra crítica pertinente ao afirmar que os fundamentos para a concessão do estatuto de refugiado estão apenas ligados a direitos civis e políticos, afastando os direitos económicos, sociais e culturais. Esta definição foi, no entanto, alvo de alterações importantes nas décadas seguintes, muito por conta de realidades cada vez mais distintas e complexas, não exclusivas do velho continente.

Médio Oriente. No ano seguinte, o UNRPR foi substituído pelo *United Nations Relief and Works for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA), ainda ativo.

Mais tarde, os conflitos sobrevividos na África e na América Central, entre os anos sessenta e os anos oitenta, animaram grandes movimentos de pessoas refugiadas²². Segundo JOLY (1997), a maioria destas pessoas procurou asilo nos países vizinhos, contudo, uma fração começou a afluir aos países ocidentais, mormente a partir dos anos setenta. São os denominados *New Refugees* (JOLY, 1997: 8). Diante destes factos, os países dessas regiões dispuseram-se a criar uma nova definição de refugiado que abarcasse a realidade que se obrigavam a viver e que a CNUER não considerava (MOREIRA, 2006). Assim, em 1967 foi editado o Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados de 1967 (PACR)²³ que estendeu o conceito para domínios não europeus e pôs um fim à reserva temporal que caracterizava a CNUER (ACNUR, 2002). Dois anos mais tarde foi aprovada a Convenção da Organização da Unidade Africana (COUA)²⁴ que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Esta convenção estatui a chamada *definição ampla de refugiado* (RAMOS *et. al*, 2011), incluindo as pessoas 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[m] obrigada[s] a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (art. 1º, ponto 2, COUA, 10 de setembro).

A definição estabelecida na COUA viria a ser acolhida pela Declaração de Cartagena (DC)²⁵, em 1984 (ACNUR, 2002), um instrumento regional de proteção aos refugiados, aplicável na América Latina.

Este período coincidiu, talqualmente, com a grave recessão económica dos anos setenta, sobrevinda com a crise do petróleo, que, por sua vez contribuiu decisivamente para a adoção de uma postura mais restritiva nas políticas de imigração e asilo²⁶. Na nova conjuntura, os refugiados foram encarados como um fardo económico e social nos países

²² Estes fluxos de refugiados foram, essencialmente, motivados por fenómenos como “a descolonização, a formação de novos Estados, subdesenvolvimento, conflitos étnicos e de classe e as rivalidades entre as superpotências” (SOUSA, 1999: 32).

²³ Vide Anexo VI.

²⁴ Hoje denominada União Africana. Vide Anexo VII.

²⁵ A Declaração de Cartagena de 1984, na sua 3.ª Conclusão, reconhece como refugiado as pessoas que “(...) tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”. Vide Anexo VIII.

²⁶ Segundo FELLER (2001), os Estados analisavam a relação custo-benefício inerente à receção de refugiados. Se fossem culturalmente semelhantes, em números administráveis, de fácil integração, capazes de satisfazer as necessidades do mercado de trabalho, os benefícios superavam os custos, adotavam-se políticas favoráveis à sua receção. Caso tal não se verificasse, as políticas eram desfavoráveis. Estas últimas imperaram nas décadas posteriores.

de acolhimento. Além do mais, o choque cultural entre a massa de refugiados e as comunidades de acolhimento propiciou o aumento de atitudes de intolerância em relação àqueles, através de comportamentos discriminatórios e xenófobos.

O desmembramento da ex-União Soviética e da ex-Jugoslávia ampliou essa tendência restritiva na Europa e tornou ainda mais relevante a distinção entre imigrantes e refugiados, já que os últimos começavam a ser percebidos como imigrantes disfarçados (SOUSA, 1999). Com o fim da Guerra Fria, acreditava-se que os conflitos no mundo se extinguiriam e, conseqüentemente, os fluxos de refugiados. Todavia, não foi propriamente isso que se verificou, tendo antes havido uma intensificação de vários conflitos e o despoletar de outros, como os que ocorreram na região dos Grandes Lagos da África Central, Libéria e Serra Leoa, na África Ocidental e na região dos Balcãs, no coração da Europa. Esta realidade inesperada provocou deslocamentos humanos colossais ao longo de toda a década de noventa, com os refugiados a verem os seus direitos serem desconsiderados²⁷.

A partir de 1999, a UE começou a trabalhar na definição de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), assente na CNUER. Várias diretivas foram acordadas, com uma boa parte delas a estar relacionada com temas como a proteção temporária, as normas mínimas de acolhimento dos requerentes de asilo, a distinção entre refugiado e proteção subsidiária, e a decisão sobre que Estado-membro (EM) é responsável pela análise de um pedido de asilo (Regulamento Dublin II²⁸).

Os primeiros anos do século XXI foram marcados por novos deslocamentos, determinados por conflitos políticos e causas naturais. A estes somam-se os conflitos clássicos que continuam a devastar regiões e a provocar milhares de refugiados, que têm visto o direito de asilo ser relegado para segundo plano, por conta de eventos que os qualificaram como potenciais perigos e ameaças aos Estados de acolhimento²⁹.

Já no início da segunda década, a Primavera Árabe inspirou o fim das velhas ditaduras árabes, nomeadamente na Tunísia, Egito e mais tarde na Líbia, Síria e Iémen e despoletou sangrentos conflitos internos, exacerbando de forma significativa aqueles

²⁷ Ao longo da década de noventa cogitou-se a existência de uma crise no estatuto de refugiados, devido essencialmente, ao aumento significativo de imigrantes ilegais, acusados de requerer asilo com o intuito de regularizar a sua situação no país de acolhimento. Assim, estes países definiram medidas restritivas no acesso ao pedido de refúgio e menos direitos do que os previstos na Convenção de Genebra de 1951.

²⁸ O Regulamento Dublin II define que apenas um EM é responsável pela análise de um pedido de asilo, de modo a evitar que os requerentes de asilo sejam enviados de um país para outro, bem como não permitir o abuso do sistema através da apresentação de vários pedidos de asilo por uma única pessoa (Este assunto será abordado em II. 4.).

²⁹ Em 2001, o 11 de Setembro estreitou significativamente as oportunidades de refúgio, com a adoção de políticas de securitização da imigração. Por isto, os refugiados, os requerentes de asilo e os imigrantes em geral, começaram a ser percebidos como potenciais perigos e ameaças às sociedades de acolhimento. Com efeito, a ideia de controlo, prevenção e contenção desses indesejáveis disseminou-se por vários países (GOODWIN-GILL, 2001).

deslocamentos que culminaram na maior crise de refugiados que assola a Europa desde o final da II GM.

I. 2. O IMPULSO PARA O REFÚGIO E CATEGORIZAÇÃO DOS REFUGIADOS

O mundo do século XXI tem assistido a um grande crescimento do número de refugiados. Se bem que este seja um fenómeno com presença marcada em todas as épocas, a verdade é que nunca antes atingiu uma tal magnitude. O ano de 2014, o último com estatísticas oficiais do ACNUR, testemunhou o aumento dos movimentos forçados por todo o globo, registando números sem precedentes na História após a II GM. No curto intervalo de um ano, o ACNUR registou um aumento superior a 8 milhões de pessoas deslocadas em todo o mundo, passando dos 51,2 milhões em 2013 para os 59,5 milhões em 2014³⁰, dos quais 19,5 milhões são refugiados (14,4 milhões sob mandato do ACNUR e 5,1 milhões registados pela UNRWA), 38,2 milhões deslocados internos e 1,8 milhões requerentes de asilo (UNHCR, 2015a)³¹. Estes três grupos representam as principais preocupações da comunidade internacional, a par dos apátridas³². A África e o Médio Oriente continuam a ser os principais *hotspots* do planeta³³, com três países apenas a representar 53% dos refugiados em todo o mundo, de acordo com o *UNHCR Global Trends 2014*: Síria (3,88 milhões), Afeganistão (2,59 milhões) e Somália (1,11 milhões). De acordo com o mesmo relatório, os países e regiões em desenvolvimento acolhem 86% dos refugiados no mundo: 12,4 milhões de pessoas, o número mais alto em mais de duas décadas. Os números apresentados sofreram um aumento ainda mais significativo no ano de 2015, com a crise de refugiados na Europa a dar um contributo expressivo para esse aumento.

Mas então, o que motiva as pessoas a esses êxodos forçados?

Para estudar e entender as questões relacionadas com os refugiados é importante definir e perceber o que são os êxodos ou deslocações forçadas (QASMIYEH *et al.*, 2014). Segundo a OIM (2009) são movimentos migratórios, aos quais está subjacente um elemento de coação que ameaça a vida ou a sobrevivência, ou outro direito fundamental das pessoas de uma região, que pode ter origem em causas naturais ou provocadas pelo homem, e que, por isso, obriga as pessoas a fugirem dessa ameaça.

³⁰ Durante 2014, os conflitos e as perseguições obrigaram uma média diária de 42.500 mil pessoas a abandonar as suas casas e procurar proteção noutra lugar, dentro de seus países ou fora deles. Aproximadamente 13,9 milhões de indivíduos tornaram-se novos deslocados em 2014. Entre eles, 11 milhões de deslocados dentro dos seus países, um número nunca antes registado, e 2,9 milhões de novos refugiados.

³¹ Vide Gráfico 1, Anexo XI.

³² Calcula-se que a apatridia tenha afetado pelo menos 10 milhões de pessoas em 2014, ainda que os dados dos governos e comunicados ao ACNUR se limitem a 3,5 milhões de apátridas em 77 países (UNHCR, 2015a).

³³ Vide Figura 1, Anexo XI.

Assim, e de acordo com a CNUER, os refugiados são movidos a deixar o seu país de origem por se sentirem ameaçados de perseguição, ou estarem a ser efetivamente perseguidos, por conta da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política. A COUA e a DC acrescentam ainda como motivação para o refúgio, o facto de sentirem ou terem as suas vidas, seguranças ou liberdades em risco, em consequência de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outros fatores que tenham causado (ou possam causar) perturbação grave da ordem pública, nomeadamente desastres naturais. Os refugiados podem, assim, ser entendidos, conforme nota JOLY (1996: 143), “como uma categoria social determinada pela sua motivação para migrar”³⁴ que redonda do conflito em que se veem forçados a viver e também da “(...) consciência que têm, resultante da pressão que sofrem devido aos conflitos e como isso os leva ou obriga a considerar a partida como uma opção”³⁵ (*idem*: 143).

PETERSON, citado por WONG (1992), entende as causas como sendo de natureza política e considera que é o Estado ou uma instituição social funcionalmente equivalente que desperta o êxodo de refugiados. Para o autor os refugiados incluem-se na categoria de migração forçada, que pode ser fragmentada em migração forçada propriamente dita e migração impelida. Segundo o autor, a primeira refere-se aos casos de pessoas coagidas a deixar a sua região³⁶, e a segunda às situações de pessoas em fuga.

KUNZ (1973), por sua vez, afirma que os refugiados fazem parte de uma categoria social distinta que se vê obrigada a uma deslocação ou fuga. O impulso para este movimento forçado é revigorado pelo que o autor designa como *cinética do refugiado*³⁷ e que consiste numa sujeição involuntária a movimentos externamente dirigidos, desprovido a pessoa refugiada de qualquer poder. O autor defende, porém, que a decisão de partir é tomada pelos próprios refugiados, não obstante o carácter involuntário desses movimentos e descreve dois tipos de movimentos de refugiados: os refugiados antecipatórios e os refugiados agudos. Os primeiros são efetuados por grupos de pessoas que se colocam em fuga adivinhando o problema, enquanto os segundos são corporalizados por aquelas pessoas que fogem depois de surgir a crise.

Num outro estudo, o mesmo autor arranja os refugiados em duas categorias, tendo em conta a sua posição no país de origem. Assim, por um lado encontramos os refugiados que não se reveem no seu governo, apesar de se identificarem com a maioria da nação a que pertencem e de estarem convencidos que a sua oposição é partilhada pela maior parte

³⁴ Tradução do original da nossa responsabilidade.

³⁵ Tradução do original da nossa responsabilidade.

³⁶ Por exemplo, tráfico de seres humanos, escravatura, etc.

³⁷ (...) *more often than not resembles the movement of the billiard ball: devoid of inner direction their path is governed by the kinetic factors of inertia, friction and the vectors of outside forces applied on them* (KUNZ, 1973: 3).

dos concidadãos; por outro, existem também aqueles refugiados, pertencentes a grupos minoritários dentro do seu país, que experimentam uma dualidade de atitudes relativamente aos demais compatriotas, justificada por episódios de discriminação e segregação de que foram vítimas no passado ou em situações que os forçaram a fugir. Mais tarde, HANSEN (1981) arrosta a posição de KUNZ (1973) relativa aos refugiados e defende a importância de uma decisão intencional e calculada por parte destes, à qual KIBREAB (1987) atribui a presença de um poder residual.

Por seu turno, RICHMOND (1994), apesar de acreditar que o comportamento humano é, em certa medida, constrangido por determinados eventos, entende que os movimentos de refugiados devem ser analisados tendo em conta a economia global e os aspetos estruturantes envolventes. Para este autor, os fatores económicos, sociais e políticos são interdependentes e oferece como exemplos realidades que fomentam êxodos de refugiados em massa e uma grande quantidade de pedidos de asilo: guerras, revoluções, instabilidade política, terrorismo, desastres naturais, conflitos étnico-religiosos e culturais, fome e violação de direitos fundamentais.

Assim, RICHMOND (1994) define e caracteriza dois tipos de migrações. A primeira, denominada pelo autor como *migração proactiva*, sucede quando, diante de certas condições, a decisão de migrar é feita após a devida análise de toda a informação relevante, tratada e calculada de forma racional, de modo a alcançar o máximo de vantagens possível. A segunda, antagónica da primeira e designada por *migração reativa*, caracteriza-se por uma decisão de partir, tomada num estado de medo e ansiedade ante um cenário de crise que coloca em causa os mais elementares direitos da pessoa. Os refugiados inserem-se, assim, nos migrantes reativos, enquanto pessoas com pouca liberdade na escolha dos seus destinos e dos seus movimentos.

O mesmo autor identifica três grandes causas do fenómeno migratório: *as causas de predisposição, as limitações estruturais e os eventos precipitantes*³⁸. As primeiras causas abrangem os fatores políticos, as desigualdades sociais, a organização de novos Estados, o nacionalismo ou o separatismo e a limpeza étnica. As limitações estruturais abarcam o controlo fronteiriço e demais entraves impostos por políticas, leis e medidas coercivas. Por último, os eventos precipitantes do fenómeno compreendem realidades imbrincadas por alterações abruptas do tecido económico, político, social ou ambiental, que põem em causa a sobrevivência das populações (RICHMOND, 1994), e de que são exemplo as guerras, as revoluções, o terrorismo, os desastres ambientais, entre outros eventos disruptivos.

³⁸ Tradução do original da nossa responsabilidade.

No seu estudo sobre as crises de refugiados num mundo em desenvolvimento, ZOLBERG *et al.* (1988) centram-se, essencialmente, na componente política que está por detrás dos movimentos de refugiados. Os investigadores afixam que os conflitos sociopolíticos são os grandes percussores na génese desses movimentos e que veras como o subdesenvolvimento não são suficientes para os compreender, já que apenas causam movimentos de refugiados quando coexistem com violência política por parte do Estado, ou então, quando a margem de subsistência é tão parca que a guerra provoca um desastre em larga escala (ZOLBERG *et al.* 1988).

ZOLBERG *et al.* (1988) acreditam também no carácter intrinsecamente involuntário deste tipo de fenómenos, por serem adjectivados por um conjunto de circunstâncias violentas que atentam contra os direitos, liberdades e garantias e, por isso, os tornam forçados. Não obstante, pleiteiam que o refúgio pode sobrevier em diferentes graus, de acordo com “um índice de perigo que combina a magnitude de uma ameaça e a probabilidade da sua ocorrência”³⁹ (*idem*: 31). Os êxodos de refugiados não são, por isso, fortuitos, nem tão pouco inesperados (SOUSA, 1999), já que várias causas podem estar na sua origem, como a formação de novos Estados⁴⁰, guerras, revoluções, conflitos étnicos, religiosos e sociais. Estas realidades arrogam um carácter transnacional, já que provêm de processos internos e externos, em simultâneo.

Procurando compreender as particularidades dos refugiados, ZOLBERG *et al.* (1988) distinguem, ainda, três categorias, de acordo com o impulso para a fuga: o *ativista*, o *alvo* e a *vítima*⁴¹. O refugiado *ativista* é aquele que participa em actividades de pendor político que o Estado procura eliminar; o refugiado *alvo* caracteriza-se por fazer parte de um grupo social ou cultural que é, de forma constante, mirado pelo poder do Estado; por fim, o refugiado *vítima* é qualificado como a pessoa que se vê forçada a fugir da sua terra por causa de fenómenos violentos, que não sendo, necessariamente, a ela dirigidos, colocam a sua vida em risco.

Um outro estudo sobre refugiados levado a efeito por RUMBAUT (1990) reconhece mais de cinquenta motivos para a fuga de pessoas, sendo uma boa parte deles descritos como políticos, económicos ou sociais. Por isto, o investigador defende que é impossível aduzir uma “distinção reciprocamente exclusiva entre fatores económicos e políticos, uma vez que os mesmos estão indissolúvelmente ligados” (*idem*: 393). Para este autor, os refugiados estão repartidos por quatro categorias distintas, tendo em conta as razões que

³⁹ Tradução do original da nossa responsabilidade.

⁴⁰ A formação de Estados pode, por si só, gerar graves conflitos étnicos e religiosos e originar três grupos de refugiados: minorias religiosas ou étnicas, com uma base territorial definida; minorias étnicas e religiosas sem uma base territorial bem definida; grupos étnicos e religiosos cujos antepassados vieram de terras estrangeiras (SOUSA, 1999).

⁴¹ Tradução do original da nossa responsabilidade.

os conduzem a esse estado: os *alvos*, os *rebeldes*, as *vítimas* e os *requerentes*⁴². Os primeiros são refugiados conotados a pensamentos e movimentos políticos antagônicos aos do Estado e por isso são perseguidos; os refugiados *rebeldes* podem ser descritos como participantes ativos de protestos e defensores de ideologias opostas ao poder do Estado; as outras categorias estão intimamente associadas a impulsos de ordem socioeconómica, sendo que os refugiados *vítimas* são aqueles que procuram escapar a condições materiais penosas e de fome, causadas por razões a que são alheios, e os refugiados *requerentes* aqueles que reúnem uma panóplia de razões para o refúgio, tais como melhores condições de saúde, de educação e reunificação familiar.

I. 3. CLASSIFICAÇÃO DOS REFUGIADOS INTERNACIONALMENTE RECONHECIDA

Ao longo dos anos temos assistido a um alargamento do conceito de refugiado, o que conduz, não raras vezes, a confusões com conceitos relacionados e associa o termo a muitas e diferentes situações, nomeadamente à da condição de imigrante. As imigrações ocorrem, mais comumente, devido a disparidades económicas e verificam-se principalmente em razão do desejo de uma vida melhor. Porém, a aplicação do conceito de refugiado é restrita, sendo aplicável apenas a quem é reconhecido o estatuto de refugiado.

De acordo com a CNUER, crê-se refugiada toda pessoa que reúna os critérios previstos na respetiva definição. Essa apreciação deve sobrevir inevitavelmente “antes do momento em que a condição de refugiado é formalmente declarada” (UNHCR, 2011: 10). Deste modo, a determinação da condição de refugiado visa constatar essa qualidade e não conceder-lha liminarmente, relevando todos os fatos pertinentes do caso considerado, bem como a sua confrontação com as definições da CNUER e do PACR. Assim, o Artigo 1 A (1) da CNUER expõe as pessoas consideradas refugiadas em decorrência dos instrumentos internacionais anteriores à Convenção. A essas pessoas é dado o nome de *refugiados estatutários*. Mas antes de merecerem o respetivo estatuto, podem ser classificados em *refugiados quota* ou *refugiados espontâneos*, tendo em conta a forma como se abeiram ao destino de acolhimento (UNHCR, 1997a). Os primeiros representam um número limitado de pessoas que são admitidas num país terceiro, vindas do primeiro país de acolhimento, normalmente amparadas por programas de reinstalação, devidamente preparados e condicentes com as políticas internas. Os segundos usam meios próprios para chegar ao destino pretendido e requerem asilo individualmente, sendo, por isso e após a sua chegada, classificados como requerentes de asilo (um dos grupos adicionais reconhecidos

⁴² Tradução do original da nossa responsabilidade.

pelo ACNUR a que voltaremos adiante) até que se efetive uma decisão definitiva. São, portanto, “*potenciais refugiados*” (*idem*: 7).

No caso de Estados que não tiveram acesso aos mecanismos internacionais para refugiados ou que ainda são alheios a uma lei de asilo interna, o estatuto de refugiado pode igualmente ser outorgado pelo ACNUR, nos termos do seu mandato, dando continuidade ao procedimento de determinação do estatuto individual de refugiado. Os seus destinatários são designados de *refugiados sob mandato* (UNHCR, 2011b). Esta função pode, assim, ser cumprida pelos Estados que são, ou pelo Estados que não são signatários dos instrumentos internacionais para refugiados. Neste contexto, o ACNUR dirige a determinação do estatuto do refugiado com o objetivo de proteger as pessoas que se encontram nessa condição e/ou facilitar as soluções duradouras (*idem*).

Quando os requerentes de asilo não são confirmados como refugiados também não são forçosamente expulsos, uma vez que existem outras classificações que permitem a sua proteção e permanência no país por razões humanitárias, como por exemplo os *refugiados de facto*. Apesar da inexistência formal deste conceito, a definição é utilizada em vários Estados da Europa Ocidental, reportando-se a pessoas cuja situação não se enquadra na conceção restrita do conceito de refugiado consagrado na CNUER, mas se considera precisarem de proteção internacional. Os *refugiados de facto* na Europa são, maioritariamente, os refugiados reconhecidos ao abrigo da COUA e da DC (SOUSA, 1999).

Por vezes sucedem também situações de pessoas que viram as suas solicitações de asilo recusadas por Estados que se alienam da competência para as analisar, justamente por se basearem no facto de que essas pessoas poderiam obter proteção noutro lugar, mas que efetivamente não são capazes de encontrar um país que as acolha (KAUNERT e LÉONARD, 2011). Estas pessoas denominam-se *refugiados em órbita*.

O ACNUR também reconhece, nos seus termos legais, os *refugiados de guerra*, ou seja, requerentes que se viram forçados a abandonar o seu país de origem em função de conflitos armados nacionais ou internacionais (UNHCR, 2011b) e que “consegue[m] demonstrar (...) receio fundado de perseguição no território ocupado por uma ou mais das razões enumeradas na Convenção de 1951” (UNHCR, 1997a: 6). Não obstante, estes requerentes normalmente não são considerados refugiados nos termos da CNUER ou do PACR, beneficiando antes da “proteção prevista noutros instrumentos internacionais, como, por exemplo, nas Convenções de Genebra de 1949 relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra⁴³ e no Protocolo de 1977 adicional às Convenções de Genebra

⁴³ Adotada a 12 de agosto de 1949 pela Conferência Diplomática destinada a elaborar as Convenções Internacionais para a Proteção das Vítimas da Guerra, que reuniu em Genebra de 21 de abril a 12 de agosto de 1949. Trata-se de quatro tratados internacionais, ratificados por praticamente todos os países, que constituem a base do Direito

de 1949, referente à proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais”⁴⁴ (UNHCR, 2011b: 35).

Contrariamente aos casos de perseguição individual, no tecido de deslocamentos em massa, em consequência de guerra civil ou internacional, torna-se impossível a concretização de entrevistas de asilo individuais. Tais entrevistas tão pouco são necessárias, uma vez que se conhecem as circunstâncias que estão na origem da fuga, presumindo-se, por isso, haver um receio fundado de perseguição de acordo com a definição de refugiado da CNUER. Não se procede à determinação individual, havendo antes um reconhecimento coletivo ou em grupo (UNHCR, 1997a: 6). Estes grupos de deslocados são, normalmente, conhecidos como refugiados *prima facie*⁴⁵ (*idem*).

Cabe ainda registar o conceito de *refugiado sur place* que compreende aqueles indivíduos que à saída do seu país de origem não eram refugiados, mas que, posteriormente e por conta de circunstâncias que sucederam nesse país, têm um receio fundado de perseguição por qualquer das razões plasmadas na CNUER que os impossibilita de regressar.

No domínio europeu, sempre que se apresenta um refugiado espontâneo é comutado em requerente de asilo, sendo-lhe dirigido um processo que lhe pode conceder o estatuto de refugiado estatutário (SOUSA, 1999). No entanto, se tal estatuto não for concedido, o requerente de asilo pode ser avocado como refugiado de facto ou não ser reconhecido de todo, correndo o risco de se tornar ilegal no país.

Não obstante a criação de vários instrumentos com o intento de proteger as necessidades específicas de todas estas pessoas, vulgarmente designadas *refugiados políticos*, outras tantas existentes não são contempladas por instrumentos jurídicos, como as dos chamados *refugiados ambientais*. Estes “refugiados”⁴⁶ são entendidos como pessoas que foram forçadas a deixar a sua região, temporária ou permanentemente, em consequência de um desastre ambiental (natural ou ocasionado pelo homem), que ameaçou a sua existência ou afetou seriamente a sua qualidade de vida, formando uma nova e específica categoria de pessoas que procuram proteção (EL-HINNAWI, 1985). No entanto, os refugiados ambientais não são propriamente considerados refugiados, uma vez que não se enquadram na definição clássica da CNUER, pela inexistência do requisito

Humanitário moderno e determinam o tratamento de soldados e civis durante os conflitos. São complementadas pelos Protocolos Adicionais de 1977 e pelo Protocolo Adicional de 2005.

⁴⁴ Em situações de invasão estrangeira ou de ocupação de parte ou de todo o território de um país, pode desencadear-se uma perseguição pelas razões enumeradas na CNUER. Nestes casos, cabe aos nacionais desses países, enquanto solicitantes de refúgio provar que vivem com “fundado temor de perseguição” no seu país, e se têm condições ou não de recorrer à proteção do seu governo, ou de um governo encarregue da proteção (efetiva) da população desse país.

⁴⁵ O conceito *refugiados prima facie* pode aplicar-se a refugiados reconhecidos de guerra no sentido descrito anteriormente, bem como na aceção que é dada pela COUA e pela DC.

⁴⁶ Aspas nossas.

formal de perseguição ou medo de perseguição, bem como dos movimentos persecutórios previstos na referida convenção. Por conseguinte, não lhes é reconhecido o direito ao refúgio. Faz-se, portanto, necessário atrelar a situação de refugiado ambiental com os direitos humanos, que têm por finalidade a proteção da pessoa humana e a defesa de sua dignidade.

As vítimas de tráfico humano, muitas vezes igualmente refugiadas, também não se encontram exatamente protegidas por este direito. Apesar de poderem contar com cada vez mais normas protetivas interna e internacionalmente, deparam-se frequentemente com sérias dificuldades para garantir formas de permanecer num país que não seja o seu ou o da origem do tráfico (JUBILUT e MADUREIRA, 2014). Nesse sentido, a ONU tem vindo a despertar para a máxima urgência de criação de instrumentos específicos de tutela e assistência a estas pessoas, a fim de as amparar adequada e eficazmente e garantir os seus direitos fundamentais.

A par dos refugiados, deslocam-se amiúde os famigerados imigrantes económicos, cujo conceito é, por vezes, associado ao conceito de refugiado. De acordo com o UNHCR (2007), os imigrantes económicos partem do seu país de forma voluntária, numa demanda por melhores condições de vida em várias áreas. Ao seu dispor continua a possibilidade de regresso à terra de origem, com a garantia de proteção e reconhecimento por parte do seu Estado, contrariamente ao que acontece com os refugiados. Com efeito, as duas categorias partilham determinadas características e necessidades, tendo em conta que ambas descrevem estrangeiros num país que desejam que seja de acolhimento. Todavia, CASTLES *et al.* (2002) reconhecem que os refugiados encerram características e necessidades específicas, que podem ser compreendidas com base nas condições de saída da sua terra e nas carências sentidas à chegada ao país acolhedor.

Para lá do conceito de refugiado, o ACNUR discerne ainda cinco grupos adicionais: requerentes de asilo, deslocados internos, retornados, apátridas e outras pessoas de preocupação.

Os *requerentes de asilo* assumem-se como refugiados, contudo a sua pretensão tem de ser verificada nos termos dos procedimentos de asilo. Os sistemas de asilo nacionais têm, por isso, de determinar quais as situações em que os requerentes de asilo podem, efetivamente, beneficiar da proteção internacional, ou seja, devem perceber quais as pessoas que cabem no direito de asilo e, por conseguinte, ser consideradas como refugiados, nos termos da CNUER. Os requerentes de asilo que no final do processo não forem considerados refugiados estatutários podem ser reenviados ao país de origem, desde que o princípio de *non-refoulement* ou outros mecanismos internacionais de proteção (subsidiária) não sejam ofendidos (UNHCR, 2011b). TURTON (2003) acredita que

estes potenciais refugiados são percebidos frequentemente como imigrantes económicos, que solicitam asilo somente na perspectiva de ultrapassarem os controlos à imigração.

Os *deslocados internos* são pessoas que se viram obrigadas a sair do seu local de residência habitual, mas, diferentemente dos refugiados, não tiveram que cruzar qualquer fronteira internacional, permanecendo dentro do seu país. Apesar de terem deixado as suas raízes devido a conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos e desastres ambientais, os deslocados internos permanecem sob proteção das autoridades do governo do seu país, mesmo que esse governo seja a causa da fuga (UNHCR, 2011a).

O grupo dos *retornados* compreende os refugiados que regressam ao seu país de origem e os deslocados internos que voltam para os seus locais de residência, e pressupõe um regresso associado ao repatriamento voluntário, uma das soluções duradouras procuradas pelo UNHCR, como veremos adiante (*idem*).

Os *apátridas* são indivíduos que não conseguem obter a cidadania de um Estado específico, isto é, não são considerados nacionais por nenhum país, e por isso se veem privados da rede de segurança básica de uma nacionalidade⁴⁷ (*ibidem*). Esta condição pode suceder se a lei de nacionalidade de um determinado Estado rejeitar certos grupos ou se existirem conflitos legais entre países (CONSELHO DA EUROPA e UNHCR, 2010). Por isto, os apátridas não gozam de qualquer tipo de proteção nacional, o que os aliena de serviços e direitos disponíveis aos cidadãos de um Estado (UNHCR, 2005). Podem também ser apátridas as pessoas pertencentes a minorias étnicas, que nasceram no território de Estados cujas leis não os reconhecem como seus nacionais. Ainda nessa condição estão os indivíduos nascidos em países onde vigora o critério de nacionalidade *jus sanguinis*⁴⁸ e cujos pais são nacionais de países que só reconhecem o critério *jus soli*⁴⁹.

Por fim, o grupo das *outras pessoas de preocupação*, cujo número tem aumentado consideravelmente nas últimas décadas, congloba todos os indivíduos que não se incluem nos demais grupos, mas que merecem a proteção do ACNUR (UNHCR, 2011a), por se encontrarem em situações semelhantes às dos refugiados.

⁴⁷ O direito à nacionalidade é um direito fundamental, considerado na doutrina internacional como o direito que possibilita o exercício de outros direitos fundamentais.

⁴⁸ Critério para a fixação da nacionalidade originária ou primária conforme a nacionalidade dos pais aquando do nascimento, ou seja, pelo vínculo estabelecido entre o laço de sangue da criança e a nacionalidade dos pais (SHACHAR, 2009).

⁴⁹ Critério de fixação da nacionalidade originária ou primária, vinculado ao lugar (ao solo) de nascimento da criança (SHACHAR, 2009).

I. 4. SOLUÇÕES DURADOURAS E TENDÊNCIAS ATUAIS

Um dos grandes desafios que se coloca às pessoas refugiadas e aos que têm a responsabilidade de zelar pela sua proteção é encontrar e alicerçar soluções concretas e sólidas respeitantes à condição de refugiado. Como já foi mencionado anteriormente, a CNUER apresentou três soluções duradouras nesse sentido: a repatriação voluntária, a reinstalação num país terceiro (ou reassentamento) e a integração local.

A *repatriação voluntária* consiste no regresso do refugiado ao país de origem. Para o ACNUR, esta é a solução ideal e a desejada pela maioria dos refugiados e por uma boa parte dos Estados (especialmente os desenvolvidos). Estes Estados incentivam a repatriação voluntária para quase todas as situações de refúgio⁵⁰, contudo, só ocorrerá se o país de origem oferecer garantias de segurança e dignidade para o retorno e reconstrução de vidas, assegurando estruturas materiais, políticas e sociais que acautelem a sua reintegração. Neste contexto, a repatriação voluntária carece também de amparo contínuo por parte da comunidade internacional, sobretudo na fase do pós-conflito, pelo que se impõe uma abordagem mais ampla da situação das diferentes pessoas.

Quando regressar não é opção, a reinstalação num país terceiro e a integração local afiguram-se como as soluções possíveis, embora menos almejadas, quer pelo facto dos refugiados, por norma, preferirem o regresso à terra de origem, quer pelo desafio e complexidade que representam nos países de acolhimento.

O ACNUR define *reinstalação* como a “seleção e transferência de refugiados de um país onde pediu proteção para um terceiro que aceitou acolhê-los – como refugiados – com estatuto permanente de refugiado” (UNHCR, 2012b: 1). No domínio da UE⁵¹, a reinstalação contende a transferência do primeiro EM para outro, no qual seja permitido residir com o estatuto de refugiado ou outro que garanta os mesmos direitos e benefícios. Assim, a reinstalação remete para a possibilidade de um país terceiro acolher os refugiados, de forma voluntária, e garantir-lhes proteção jurídica e física, designadamente o acesso a direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, talqualmente aos seus cidadãos nacionais, bem como a oportunidade de se naturalizarem como cidadãos desse país. Afigura-se como a solução mais adequada quando determinadas pessoas não podem permanecer no primeiro país de refúgio por falta de vontade, dificuldade ou

⁵⁰ Essa abordagem tem-se mostrado bastante problemática, uma vez que este tipo de operações tem sido conduzido contra a vontade dos refugiados e, por vezes, com o país de origem ainda sem condições de garantir a proteção desejada.

⁵¹ Para fortalecer a solidariedade com países (terceiros) marcados por grandes fluxos de refugiados, a UE adotou, em setembro de 2009, o Programa Conjunto de Reinstalação da UE, com o objetivo de incentivar os Estados-Membros a receberem refugiados que tentaram obter proteção internacional em países terceiros, atribuindo-lhes o estatuto de refugiado ou outro que conceda iguais direitos e benefícios. Portugal admite refugiados reinstalados desde 2007, tendo estabelecido uma quota anual de trinta refugiados reinstalados por ano até à atual crise.

impossibilidade em integrar-se, por incapacidade desse país conceder proteção, ou pelo facto do agente perseguidor ser capaz de cruzar a fronteira (CARNEIRO, 2012). Nesse sentido, a reinstalação é um instrumento de proteção internacional que tende a garantir uma solução duradoura para os refugiados cujos direitos fundamentais também se encontram ameaçados nos países onde intentaram obter asilo (UNHCR, 2012b). Porém, a sua eficácia é por vezes diminuída quando o primeiro país de acolhimento se situa muito próximo do país de origem, tornando-se, por isso, o destino de grandes vagas de refugiados que abduzem completamente a sua capacidade de resposta e de integração dessas pessoas⁵².

A *integração local*, a última solução duradoura, caracteriza-se pela “plena inserção social, económica e cultural no país de refúgio, além do respeito pelos direitos. Um refugiado está integrado quando tem residência permanente ou cidadania no país de refúgio, podendo aceder às políticas públicas disponíveis ao cidadão deste país” (ACNUR, 2013: 14). Esta solução duradoura cumpre-se no próprio país de asilo e qualifica-se como um processo complexo e gradual, por interrelacionar as dimensões jurídica ou legal, económica, social e cultural.

Apesar da integração dos refugiados nas comunidades locais manifestar-se como uma das soluções mais estáveis para o problema, a noção de integração não encerra uma definição reconhecida por todos e exhibe variações de país para país e com a passagem do tempo (ECRE, 2002). SMITH, STUART e DA LOMBA (2010) consideram que tal se deve ao facto do tema da integração de refugiados ser ainda pouco explorado na literatura especializada. Segundo CASTLES *et al.* (2002), o debate conceptual em torno da integração e dos fatores que devem ser ponderados para aferi-la é um terreno consideravelmente fecundo, ensejando diversas definições e abordagens teóricas e metodológicas entre vários estudiosos do fenómeno. A integração local dos refugiados, como solução duradoura, apresenta-se como um fenómeno muito mais amplo e complexo, dialético e multidimensional do que se presume logo à partida. São várias e diversificadas as dificuldades que surgem neste contexto, tanto em termos funcionais, como políticos e de interação social e cultural.

Não obstante a importância e o resultado prático das três soluções duradouras apresentadas para resolver a curto e longo prazo os problemas dos refugiados, a verdade é que as mesmas se mostram cada vez mais insuficientes para responder ao crescente número de pessoas que carecem de assistência e proteção, revelando-se necessário outras soluções que as garantam. Perante tal incapacidade, a opção é recorrer a soluções

⁵² Note-se a situação dos países limítrofes da Síria, Jordânia, Líbano e Turquia.

temporárias que se estendem para lá do desejável e que imbricam, na maior parte das vezes, em condições de grande precariedade.

Os campos de refugiados são a solução mais comumente adotada e uma tendência sempre atual. Estes campos caracterizam-se por serem assentamentos humanos em locais delimitados, de estrutura muito básica e provisória, onde coexistem pessoas que se viram obrigadas a deixar o seu país de origem por causa de guerras, conflitos armados, perseguições ou desastres ambientais (ADRIANA, 2009). De acordo com SANTOS (2014: 15), atualmente, esta solução constitui “o método mais rápido e preferencial para acolher o deslocamento massivo de pessoas deslocadas internas e de refugiados em caso de emergência”, exibindo uma transitoriedade cada vez mais permanente. Por norma, estes campos são erguidos no país ou região do conflito, nas suas fronteiras ou num país vizinho e caracterizam-se, hoje, por serem autênticas cidades temporárias, com zonas de comércio, hospitais, escolas e até ruas com denominação própria (NRC, 2008 e GERECHMANN, 2015).

O número de pessoas⁵³ que os preenchem tem aumentado extraordinariamente nos últimos anos, por se mostrarem como o derradeiro recurso na busca de proteção e abrigo (SANTOS, 2014). O ACNUR é o órgão da ONU responsável por definir e gerir estes locais de refúgio, bem como decidir quais as pessoas que carecem de proteção e assistência nesses campos (ADRIANA, 2009), até que uma solução duradoura possa ser encontrada.

Com um caráter provisório demasiado longo, as pessoas que por lá se veem ano após ano acabam por cair em realidades sociais muito sensíveis que põem em causa a proteção que lhes foi prometida, quer por falta de condições sanitárias, quer por problemas de segurança dentro das próprias instalações (SANTOS, 2014). Acresce o facto de alguns dos direitos das pessoas lá instaladas serem restringidos, como a liberdade de circulação, a escolha do local de residência, ou o exercício de atividades remuneradas (UNHCR, 2009). Para além destes problemas, os custos de manutenção e conservação dos campos são deveras elevados, sendo suportados, essencialmente, pelo ACNUR, por organizações doadoras e pelos Estados que acolhem os refugiados.

BETTS (2014) defende que, perante o incremento de pessoas refugiadas que se tem verificado nos últimos anos e que se acham numa situação de refúgio prolongando nestes locais, é importante inovar nas soluções duradouras para que se edifique uma resposta mais efetiva e sustentável aos seus problemas. Nesta senda, em 2012, o ACNUR, conjuntamente com a Universidade de Stanford, desenvolveu um projeto com o objetivo de reconsiderar o processo de conceção dos campos de refugiados e facilitar a transição

⁵³ Segundo o *UNHCR Global Trends 2014*, a que já aludimos, dos cerca de 59,5 milhões de pessoas deslocadas no final de 2014 por todo o mundo, não se sabe ao certo quantos (sobre)vivem nos mais de 100 campos de refugiados que existem atualmente.

destes com o tempo. Sobre este propósito, CUÉLLAR e SURENDA (2014) acrescentam que o que se pretende é a criação de um modelo idêntico a uma aldeia que possibilite a comunicação e interação com as comunidades vizinhas, através da partilha de serviços como escolas, hospitais e mercados. Este desiderato possibilitará aos deslocados uma maior independência em relação aos apoios externos (SANTOS, 2014) e poderá dar uma resposta eficaz a uma população cinzenta de cidadãos de segunda classe (RAWLENCE, 2015) que surgiu e que tem aumentado.

Contudo, e apesar dos campos merecerem toda a atenção da comunidade internacional, tem-se ignorado, em grande parte, a situação daqueles refugiados que encontraram o caminho para as áreas urbanas⁵⁴, onde as oportunidades afluem bem mais frequentemente e, por isso, se tornaram *refugiados urbanos*⁵⁵. Um refugiado urbano é uma pessoa que decidiu ou foi obrigada, por determinadas razões, a estabelecer-se numa área urbana no país de acolhimento, em vez fixar-se num campo de refugiados. Aliás, parece haver um consenso entre vários autores⁵⁶ de que a instalação de refugiados em campos não é de todo desejável, pelo que o estabelecimento e a integração local em áreas urbanas, assim como o fomento à criação de meios próprios de subsistência afiguram-se como soluções mais adequadas que garantem a proteção desejada.

Segundo GUTERRES (2010), vivem hoje mais refugiados nas cidades do que nos campos. De acordo com *UNHCR Global Trends 2014*, mais de metade da população refugiada sob mandato do ACNUR encontra-se em áreas urbanas (cerca de 60 %), dispersos por entre a população local e outros imigrantes, o que dificulta a sua identificação e, conseqüentemente, o direcionamento eficaz de políticas de proteção. FABÓS e KIBREAB (2007) reparam que, apesar da pluralidade de oportunidades existentes no ambiente citadino, os refugiados urbanos suportam frequentemente outras dificuldades que põem em causa a sua proteção. Os problemas podem começar, desde logo, pelas reações xenófobas e segregadoras da comunidade local, que degeneram, não raras vezes em atos violentos contra os refugiados. A falta de documentos válidos é também um problema recorrente, o que condiciona a liberdade e as próprias oportunidades de integração daqueles. Perante a sua vulnerabilidade, é frequente serem vítimas de exploração e mesmo de escravatura, ou então, caem em ardis e desaparecem, amarrados nas malhas das redes de tráfico de seres humanos. Ademais, na maior parte dos casos, as

⁵⁴ De acordo com o ACNUR, entende-se como área urbana uma área edificada que acomoda um grande número de pessoas, que vivem próximo umas das outras e que se sustentam através de empregos formais ou informais, bem como através do fornecimento de bens ou serviços (UNHCR, 2014).

⁵⁵ O conceito de refugiado urbano não se encontra abrangido pela definição de refugiado consagrada na CNUER.

⁵⁶ CHAMBERS (1979), HANSEN E OLIVER-SMITH (1982), HARRELL-BOND (1986), VAN DAMME (1995), BLACK (1998), CRISP E JACOBSEN (1998), BAKEWELL (2000), HOVIL (2007) são alguns dos autores que rejeitam a instalação dos refugiados em campos.

condições de vida e salubridade são péssimas, com os refugiados a serem obrigados a viver em bairros pobres, sobrelotados e com problemas de criminalidade.

Atento a esta realidade, o ACNUR desenvolveu, em 1997, o *UNHCR Comprehensive Policy on Urban Refugees*, que visava, essencialmente, abonar a proteção dos refugiados, e assegurar o acesso à assistência e aos recursos disponíveis. Já em 2009, com um número de refugiados urbanos significativamente superior, a agência reformulou a estratégia anterior e criou o *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, de forma a garantir a salvaguarda dos direitos dos refugiados urbanos nas cidades e assegurar a existência de espaços dentro destas para receber os refugiados e as organizações e entidades que lhes prestam assistência (GUTERRES, 2010). Segundo este documento, à semelhança de qualquer outro refugiado, os refugiados urbanos têm o direito à proteção e a soluções adequadas à sua situação, e devem ser capazes de exercer em todos os momentos os direitos previstos na CNUER e nos demais instrumentos legais. Nesse sentido, o ACNUR tem procurado encorajar os governos dos países de acolhimento a aderir e a respeitar esses instrumentos e a adotar e implementar legislação interna apropriada a esta problemática. Da mesma maneira, tem havido um esforço considerável por parte Alto-Comissariado para assegurar aos refugiados o acesso ao sistema judicial, sem que haja qualquer tipo de discriminação no seu tratamento. Para que estes propósitos possam ser alcançados foi necessário definir um conjunto de estratégias a implementar nas cidades (SANTOS, 2014). Estas estratégias mostram-se pela: materialização de instalações de receção aos refugiados, onde estes se possam dirigir para informar a sua situação; emissão de documentos legais que lhes garanta uma liberdade plena; determinação e verificação da condição de refugiado; manutenção da segurança e garantia a serviços de saúde e de educação; e promoção de soluções duradouras (UNHCR, 2012a).

Para ZETTER e DEIKUN (2010) estamos perante uma nova abordagem a este tipo de refugiados, optando-se, agora, pela valorização dos seus direitos, a sua legalização e a sua autossuficiência.

CAPÍTULO II: O MEDO DO OUTRO: SEGURANÇA, SECURITIZAÇÃO E CONTROLO E VIGILÂNCIA NA UNIÃO EUROPEIA

Em determinados contextos, certos Estados receiam que a entrada de refugiados e migrantes no seu território provoque uma desestabilização na comunidade erguida sob pilares identitários próprios e enformadores do conceito de segurança. O receio vê-se agravado nas regiões onde se conglomeram, por largos períodos de tempo, milhares de pessoas. Gera-se, assim, um medo do *outro* que, apesar de tudo, “é também um elemento do grupo, não mais diferente que os outros (...), [a quem] a posição imanente e de membro compreendem, ao mesmo tempo, um exterior e um contrário” (SIMMEL, 1908: 509). Tal medo pode exacerbar respostas, cujas forma e intensidade testemunham que aqueles movimentos exponenciam esse *outro* a uma ameaça existencial à segurança e à estabilidade (WEINER, 1993). As respostas dadas refletem um processo, no qual os discursos públicos relativos ao fenómeno migratório passam a enfatizar pendências de segurança que o levam a ser entendido por vários autores como securitização da migração. Neste capítulo, procuraremos compreender o processo de securitização na UE e alguns argumentos que o justificam, bem como descrever as principais ferramentas securitizadoras implementadas no controlo e na vigilância desse *outro*, numa perene demanda da segurança.

II. 1. SEGURANÇA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

O termo segurança deriva do latim *securitate* e, segundo CLEMENTE (2010: 155), traduz um “estado de tranquilidade resultante da ausência de perigo ou, pelo menos, da percepção real de risco”. Mas o seu conceito há muito que incendeia discussões, expondo um percurso, nem sempre pacífico, da reflexão científica em torno da segurança e que se adivinha ainda tortuoso, quer por conta dos novos fenómenos criminais que confirmam a pertença do conceito ao grupo de topologias mutáveis no tempo e no espaço (VALENTE, 2013), quer pela resistência dos Estados à mudança. Este é, portanto, um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas (BUCHAN E MACKINTOSH, 1973; BUZAN, 1991; THOMAS, 1992), que adjectiva uma realidade que se tem apresentado como o proscénio de intensos desassossegos no pensamento científico-político-legislativo da comunidade internacional. Tamanho desassossego resulta do facto de estar conceptualmente erigido numa lógica ultrapassada de guerra fria (VALENTE, 2013), devendo, antes, afirmar-se enquanto “topologia congregante de vários elementos:

necessidade/valor individual e colectivo, estado conceptual do ser humano e de Estado, sentimento real ou cognitivo (ou psicológico-cognitivo) e, por fim, instrumento/meio/actividade e fim” (idem: 133).

Até ao início da década de noventa do século XX, o conceito de segurança achava-se num *framework* bem definido (DORMAN E TREACHER, 1995), sendo clara a visão tradicional de segurança que enfatizava a sua dimensão nacional, primando o Estado. Segundo CALDWELL e WILLIAMS JR. (2006), as ameaças percecionadas eram, sobretudo, ameaças à soberania, aos sistemas políticos e económicos e à integridade territorial do Estado por outros Estados.

Os estudos sobre a segurança dedicavam-se mais às dimensões político-militar, estadual e externa, com a defesa da soberania do Estado a afigurar-se como um dos objetivos primordiais das políticas de segurança (BRANDÃO, 2004), levando a que esta época histórica ficasse marcada pelo domínio da segurança militar.

Em 1983, RICHARD ULLMAN⁵⁷ apresentou um trabalho pioneiro da agenda ampliadora na revista *International Security*, no qual sugeriu uma redefinição do conceito, considerando outras dimensões da segurança, como a questão ambiental, o controlo dos recursos energéticos e os desastres naturais, que tornaram o conceito de segurança que se impunha menos deficitário (FERNANDES, 2014).

Tornou-se, desta forma, claro que a segurança, o desenvolvimento económico e a liberdade humana são indissolúveis. Nesta senda, BUZAN (1991) sustenta que o conceito clássico de segurança continuava pouco desenvolvido e revelava-se inadequado (KARYOTIS, 2007), salientando cinco setores de segurança que se interligam de modo complexo (político, militar, económico, societal e ambiental), a partir dos quais poderiam ser geradas as ameaças (BOURBEAU, 2006; SHEEHAN, 2005; PIMENTEL, 2007). Assim, poder-se-ia falar não apenas de uma, mas de cinco formas de segurança: a segurança política, a segurança militar, a segurança económica, a segurança societal e a segurança ambiental. Estamos, deste modo, perante uma segurança multissetorial (BUZAN, WAEVER E WILDE, 1998), com os cinco setores a operar em consonância entre si e nunca isoladamente, uma vez que, segundo esta abordagem, os setores são interdependentes e a segurança indivisível (SHEEHAN, 2005).

Porém, talvez mais importante que este alargamento aos cinco setores propostos por Buzan é a extensão dos objetos referentes⁵⁸ de segurança aos indivíduos e ao sistema

⁵⁷ Apesar do significativo avanço, o trabalho de Ullman não traduz uma rutura com as teorias anteriores (SHEEHAN, 2005), na medida em que se continua a orientar no sentido da segurança nacional e realista. Todavia, é com Ullman que se lança, pela primeira vez, o debate sobre fontes de ameaças não-militares e se abre atalho para questionar desadequados pressupostos da segurança e ampliar o conceito a outras dimensões.

⁵⁸ Este conceito será desenvolvido no subcapítulo seguinte.

internacional, deixando de se centrar exclusivamente no Estado⁵⁹ (BUZAN, 1991). Diante disto, Buzan estabelece o ponto de partida para o desenvolvimento de um conceito de segurança assente numa “base teórica mais coerente com a sua própria contemporaneidade”⁶⁰ (PATRÍCIO, 2011: 15), pois para além de ampliar os tipos de ameaça, insere outros objetos de referência no campo de pensamento do analista.

O fim da Guerra Fria trouxe alterações profundas no contexto internacional e o aparecimento de novas ameaças com caráter transnacional e global, dirigidas não só aos Estados, mas também às pessoas, promoveu a percepção das dimensões não-estadual e não-militar da segurança (GARCIA, 2006) e a obsolescência da concepção de segurança das teorias até então predominantes.

A urgência por uma nova ordem, mais preocupada com o indivíduo e menos focada nas dinâmicas entre os Estados levou a que a pessoa humana adquirisse nova importância e passasse a ocupar uma posição central (GARCIA, 2006; FREITAS 2011). Surdiu, assim, o conceito de segurança humana que pretendia comutar a abordagem tradicional da segurança centrada nos Estados por uma nova abordagem assente na segurança das pessoas (KERR, 2007), subordinada ao primado dos direitos humanos e determinada como direito garantia (VALENTE, 2013). O conceito foi consagrado em 1992, no relatório do Secretário-Geral da ONU e acarreado no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no ano seguinte, como forma de resposta às guerras civis que despoletaram nesse período. O pressuposto da segurança humana é, pois, libertar todos os indivíduos e toda a Humanidade da violência e do medo (*freedom from fear*) e da pobreza e privação (*freedom from want*).

Porém, pela sua essência mais volúvel, este conceito acaba por ser manipulável e aplicável de tal forma difusa (FREITAS, 2002) que a sua demanda persiste em “vacila[r] entre o sentido comunitário e o individualismo” (CLEMENTE, 2006: 24). Ciente da limitação do conceito e da sua difícil operacionalização, ANA PAULA BRANDÃO (2004) acredita que ele não nos deve deixar esquecer que a comunidade política subsiste para a pessoa e que a essência do conceito se arruma precisamente no ator (a pessoa humana como objeto da segurança) e não no setor.

Posteriormente, o desenvolvimento científico e tecnológico e consequente globalização permitiram compreender a gravidade dos problemas e a incapacidade dos Estados para lhes fazer face, e assim perceber as dimensões setoriais e conceptualizações da segurança (BRANDÃO, 2004) problematizadas pela Escola de Copenhaga e por Buzan. BRANDÃO (2004) considera que, nas últimas duas décadas, se

⁵⁹ Para a teoria ampliadora dos Estudos de Segurança, o Estado compartilha com os indivíduos e com o sistema internacional (ou até com outros sujeitos/objetos) a prerrogativa de ser o objeto da segurança

⁶⁰ Este trabalho ficou conhecido por Escola de Estudos de Segurança de Copenhaga.

tem vindo a afirmar, cada vez mais, a propensão para a extensão do conceito a questões como a segurança económica, a segurança do ecossistema e a outros conceitos alternativos de segurança, que abarquem o crime internacional organizado, a disseminação transnacional de doenças e os movimentos migratórios internacionais em grande escala. A esta nova conceptualização de segurança junta-se uma “dinâmica de aprofundamento traduzida no (...) desenraizamento da artificialidade da natureza armada e a sua recontextualização como resultado de processos sociais” (FREIRE, 2015: 93).

Ademais, COLLINS (2007) nota que, simultaneamente, se tem assistido a uma externalização da segurança interna e a uma internalização da segurança externa, como forma de resposta às ameaças contemporâneas, originando necessariamente uma transferência de matérias de segurança para outros atores para além do Estado. Na mesma senda, GUEDES e ELIAS (2012) entendem que tem sobrevivido um apagamento da distinção entre segurança interna e externa, o que constitui uma das mais importantes alterações estruturais verificadas nas relações internacionais. Apesar de tudo, estes autores resguardam que continua a existir uma separação estanque entre segurança interna e segurança externa, a par de uma segurança que deve subsistir entre questões nacionais e internacionais. Para esse apagamento, muito contribuíram os atentados terroristas do 11 de Setembro ao determinar importantes alterações dos quadros conceptuais relativos à segurança e na forma de perceber o mundo. O conceito de segurança perdeu a sua dimensão quase exclusivamente pública, nacional e militar e passou a compreender o empenhamento de outros atores (GUEDES e ELIAS, 2012), dentro e fora de portas. Segundo EMMERS (2007), este foi o grande ponto de viragem no entendimento da segurança dos últimos anos, que modificou o seu valor, passando-se de uma segurança previsível para uma segurança orientada para riscos diversos (GARCIA, 2006), mais difusos na forma, origem, espaço e atores, não raras vezes materializados longe da base territorial dos Estados.

Várias outras dimensões têm sido incluídas na agenda da segurança, embora com diferentes aceitações. Simultaneamente, assiste-se a reconfigurações conceptuais relevantes que têm alargado desmesuradamente o conceito de segurança. Os mecanismos para a sua governação foram profusamente ampliados, com reflexos disciplinares no plano da investigação e estudos realizados por diferentes áreas científicas (muitas delas desligadas, até há bem pouco tempo, dos aspetos securitários), revelando profundas alterações do seu paradigma primitivo (GUEDES e ELIAS, 2012) que admitiram ultrapassar a conceção elementar de segurança territorial e uma aproximação às características de uma necessidade securitária atual e premente, assente num “conceito poliédrico [com uma] topologia mutável no tempo e no espaço” (VALENTE, 2013: 118).

Perante a urgência de um reassentamento concetual da segurança e a indispensabilidade de abandono dos axiomas da Guerra Fria, VALENTE (2013: 133) reconstruiu o conceito e define, hoje, segurança como

“(...) um polígono poliédrico, plurifuncional e plurinormativo, que se afirma como uma *necessidade* e um *valor individual colectivo mutável* e adequável a um estado conceptual do ser humano e de *Estado* de um *tempo* e de um *espaço* gravitacional, e como um *sentimento real e cognitivo* (ou psicológico-cognitivo) a ser produzido e alcançado como *instrumento, meio e actividade* desenvolvida por entes dotados de *ius imperii* para a prossecução do *fin* público (e privado) primordial da sociedade sem fronteiras: a vivência harmoniosa em comunidade”.

Não obstante, novos horizontes se avistam, inerentes a um mundo em permanente mudança e afrontado constantemente por novas ameaças, cuja matriz deve ser bem apreendida, de modo a efetivar novas dinâmicas securitárias, sempre erigidas sobre a “topologia – segurança – detentora de elevada extensibilidade conceptual que se afirma como poliédrica, plurifuncional e plurinormativa” (*idem*: 121). Tais dinâmicas devem, no entanto, ser permanentemente ajustadas aos desafios que a tardo-modernidade nos impõe e irá impor, privilegiando a reedificação da segurança como um direito vital supranacional e um direito garantia do exercício seguro e tranquilo dos demais direitos e dos limites à intervenção do Estado, assim como a concreção do ser humano como centro da discussão, ou então, como nos alerta MOREIRA (2004), o que se conhece como mundo moderno poderá deixar cair o sentido da segurança e será tomado por um perpétuo medo.

II. 2. A SECURITIZAÇÃO DAS AMEAÇAS

A montante e a jusante da questão da segurança progride o conceito de securitização. O conceito de segurança está intimamente associado ao conceito de sobrevivência (BUZAN, 1997) e quando esta é posta em causa por uma qualquer ameaça, torna-se evidente a necessidade de securitização dessa ameaça.

A ideia de securitização foi admitida pela Escola de Copenhaga para aclarar a inclusão e priorização de uma determinada matéria na agenda de segurança. Originalmente desenvolvido por OLE WAEVER (1995), o conceito de securitização refere-se ao processo através do qual determinada matéria se transmuta num assunto de segurança, por ser social e subjetivamente erigida como uma ameaça, e não, propriamente, pela natureza ou importância desta. BRANCANTE e REIS (2009: 3) entendem

que a securitização é o “processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça, concluindo, assim, que o assunto deve passar a constar no domínio (e na agenda) da segurança”. Deste modo, a securitização dá-se quando uma área da política normal é transposta para terrenos da segurança, consumindo uma retórica de ameaças existenciais⁶¹ (WAEVER, 1995) no sentido de justificar a adoção de medidas extraordinárias, em nome da segurança.

O conceito de securitização foi aprofundado e metodizado por BARRY BUZAN, OLE WAEVER E JAAP DE WILDE, em 1998, no livro *Security: A New Framework For Analysis*. Nesta obra de referência, os teorizadores propõem um novo quadro de análise sobre as novas questões de segurança nas relações internacionais.

Para os autores, o significado do conceito parte do uso do que é feito com ele, onde uma matéria que até então não era vista como parte integrante da agenda de segurança passa a ser um problema (BUZAN, WAEVER E WILDE, 1998). A segurança é, assim, um termo genérico que significa sobrevivência em relação a ameaças existenciais, através da sua securitização. Neste sentido, o processo “é determinado pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça com proeminência suficiente para produzir efeitos políticos substanciais”⁶² (*idem*: 25), pelo que tal ameaça tem, efetivamente, de ser considerada uma ameaça existencial para fazer parte da agenda de segurança e ser objeto de securitização (PIMENTEL, 2007). Isto significa que a ameaça existencial é retirada da esfera política e colocada na esfera securitária. A devolução do carácter excepcional de uma determinada matéria à esfera política só é possível através da sua dessecuritização que permite o regresso à normalidade (FREIRE, 2015).

A securitização ocorre, assim, depois da politização de determinada matéria numa instância superior – comumente o Estado – e alcança o extremo dessa politização, uma vez que é dada à matéria em causa um tratamento especial (na esfera da urgência) que legitima a rutura com as regras usuais da política que seriam seguidas se essa matéria estivesse apenas politizada (BUZAN, WAEVER E WILDE, 1998).

Deste modo, a securitização de uma matéria é um ato intersubjetivo, isto é, não redundando da importância objetiva que detém enquanto ameaça, mas antes da retórica que conduz a esse processo, tendo em linha de conta que a segurança reside não no seu objeto ou nos seus sujeitos, mas entre sujeitos (*idem*). O discurso que expõe um objeto como ameaça existencial não é suficiente para produzir a sua securitização, sendo necessária a sua aceitação por parte da audiência para que se torne um objeto

⁶¹ A definição de ameaça existencial depende das características e valores particulares do objeto referencial em questão. Não há propriamente um padrão, o que torna o carácter das ameaças compreendidas como existenciais bastante diversificado (BUZAN, WAEVER E WILDE, 1998).

⁶² Tradução do original da nossa responsabilidade.

securitizado (FERREIRA, 2010), o que implica a concordância quanto à ameaça face a um sujeito referente (BALZACQ, 2005). Assim, para lá do próprio securitizador⁶³, é à audiência que cabe a decisão sobre a materialização do processo. BUZAN, WAEVER e WILDE (1998) entendem, assim, a segurança como um *speech act*⁶⁴, que opera “engendrando dinâmicas de exceção que colocam o objeto «securitizado» [ou a securitizar] no topo da agenda política institucional, ou oficial” (GUEDES E ELIAS, 2012: 44), legitimadas por uma audiência como a resposta necessária a uma ameaça existencial à segurança.

Por vezes, a securitização de uma matéria tem repercussões no modo de ação do ator securitizador. A forma como este a percebe tem influência nas dinâmicas de segurança no sistema internacional, já que a mesma é socialmente construída e inter-relacional, cabendo àquele decidir se a matéria em causa se apresenta como ameaça existencial ou não e se a deve securitizar ou não (FERREIRA, 2010). De facto, para que ocorra a securitização é preciso que se reúnam três condições facilitadoras do processo (BOOTH, 2005; BUZAN, WAEVER E WILDE, 1998).

Em primeiro lugar, o securitizador tem de encerrar uma posição de autoridade⁶⁵ (que não tem necessariamente de ser oficial) para apelar à concretização do processo, cativando a audiência com o discurso. A segunda condição diz respeito às ameaças propriamente ditas e às suas características, que devem rogar a urgência necessária para serem percecionadas como ameaças existenciais. A última condição implica que o *speech act* respeite a gramática da segurança, ou seja, que permita perceber o sentido de urgência do discurso sem conter, forçosamente, a palavra *segurança*, apresentando o problema como uma ameaça existencial (PIMENTEL, 2007). A partir do momento em que o discurso é legitimado pela audiência, torna-se dominante e abre caminho à decisão política (FREIRE, 2015).

Paralelamente às três condições facilitadoras, é ainda importante ter em conta no processo de securitização o objeto de referência (o alvo da ameaça), os atores securitizadores, que assumem a ameaça existencial em relação ao objeto de referência, e os atores funcionais, que não sendo objetos de referência nem atores securitizadores, influem na política de securitização (*idem*).

⁶³ A abordagem multissetorial da segurança permite reconhecer diferentes atores securitizadores (governos, líderes políticos, grupos lobbyistas, etc.), assim como diferentes objetos referentes (alvos das ameaças), dado que as ameaças existenciais diferem de setor para setor (FERREIRA, 2010).

⁶⁴ Os *speech acts* (atos de fala) são uma forma de converter assuntos não relacionados com a segurança numa fonte de insegurança. OLE WEAVER e BARRY BUZAN desenvolveram os *speech acts* na Escola de Copenhaga e HUYSMANS incorporou no conceito uma dimensão, onde os meios de comunicação social e os atores sociais e estatais podem salientar as características do estrangeiro ou de factos relacionados à sua entrada.

⁶⁵ BUZAN, WAEVER E WILDE (1998) definem o ator securitizador como a pessoa ou o grupo responsável pelo *speech act* securitário e que estão, por norma, envolvidos na vida política detendo uma posição de autoridade. Assim, o estatuto do ator auxilia a legitimação do discurso pela audiência, ainda que dependa do seu conteúdo, do contexto social e da própria audiência.

Cabe ainda notar, que as “dinâmicas geradas por estes processos podem ter diferentes resultados, ora garantindo efetivamente segurança ora questionando-a” (FREIRE, 2015: 94), podendo, por isso, justificar respostas eventualmente violentas. Assim, a securitização poderá, no fim, conduzir a efeitos inesperados, resultando num fracasso da própria política securitária que se verteu numa política geradora de ameaças.

As grandes massas humanas em permanente êxodo no planeta acarream a questão migratória para o rol das novas ameaças à segurança dos Estados. Para HUYSMANS (2006), as comunidades estrangeiras que chegam a um determinado país, podem desencadear episódios de instabilidade na sociedade local e afetar a capacidade dos governos para administrar estes fenómenos, pelo que esses governos consideram que o fenómeno é merecedor de um processo de securitização.

Em 1998, ROXANNE DOTY desenvolveu um trabalho sobre o controverso problema das migrações e dos movimentos que ambicionavam securitizar esta questão. O contínuo aumento do fluxo migratório que se vinha comprovando pôde ser percebido como uma ameaça à segurança dos países acolhedores, no sentido em que colocava em causa a capacidade social, económica, política e administrativa das instituições locais (HUYSMANS, 2006) na promoção da integração dos outros.

De acordo com o clássico direito de soberania, os Estados detêm a jurisdição no interior das suas fronteiras, e têm autoridade para definir quem entra ou não no seu domínio. Não obstante, as migrações passaram a afetar essa soberania, na medida em que um acentuado aumento do fenómeno pode ser sinónimo de perda de controlo político e de poder do próprio Estado.

A construção social da migração enquanto questão securitária provém de dinâmicas políticas e societárias que a refletem como uma força que põe em perigo as sociedades recetoras (HUYSMAN, 2000), inclusivamente no contexto da UE. A securitização da imigração permite desenvolver confiança, lealdade e identidade política, através da partição do medo e da intensificação da alheação da sociedade local (*idem*). A securitização da migração transforma, assim, as políticas migratórias em práticas de segurança, apresentando-se como uma forma de governança do fenómeno, adjetivada por um fator inibidor que comuta a liberdade de movimento numa ameaça.

II. 3. SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

Desde há algumas décadas a esta parte, o fluxo migratório na UE passou a ser percecionado como uma ameaça que debilita a identidade nacional e a sua

homogeneidade (ANGELESCU, 2008; HUNTINGTON, 2010), bem como circunstância facilitadora a estruturas terroristas e de criminalidade organizada. Foram, por isso, exigidas algumas medidas que devolvessem algum sentimento de segurança para com o fenómeno. De acordo com a Escola de Copenhaga, a securitização foi o resultado do processo de integração da UE, motivado pela europeização das políticas de imigração e asilo⁶⁶, cujas dinâmicas exaltam um discurso inclinado à solidariedade e integração dos indivíduos e referenciam a identidade europeia (RISSE, 2010). O processo de integração acabou por ser relevante na transmutação da migração numa matéria securitária, por se ter tornado necessário acautelar a segurança dos cidadãos europeus com a abolição de fronteiras no interior do espaço comum (HUYSMANS, 2000) e a renúncia de parte da soberania dos Estados-membros (EM), com o objetivo de alcançar uma comunidade de segurança, que poderia ser posta em causa com entradas descontroladas de imigrantes e refugiados.

A fundação de um mercado interno proveu os cidadãos dos EM de privilégios e direitos – nomeadamente o da livre circulação – que, conjuntamente com as restrições e exigências impostas para a entrada no espaço europeu, transformaram o *outro* numa potencial ameaça ao modo de vida das sociedades europeias (ORCALLI, 2007), passando a existir um discurso recorrente de vulnerabilidade em relação à questão migratória. Segundo HUYSMANS (2000), a questão das migrações e a sua securitização passaram, assim, a fazer parte da agenda europeia, num contexto de proteção à segurança interna, podendo ser constatada empiricamente desde os anos oitenta e a implementação do Acordo de Schengen em 1985, concernente à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns. Mais tarde a sua Convenção de Aplicação, nota HUYSMANS (2000), coloca a regulamentação da migração no quadro institucional que lida com a proteção da segurança interna.

A Convenção de Dublin⁶⁷ e a implementação de dispositivos e bancos de dados comunitários reforçam a tendência para as novas dinâmicas securitárias e são uma evidência da construção de fronteiras pela distinção identitária, cujo investimento comprova a importância do controlo da imigração. A Convenção pretendia que os requerentes de asilo, cujo pedido fosse recusado num determinado EM, não pudessem requerer um novo pedido de asilo noutra EM. Deste modo, evitava-se que os pedidos se multiplicassem e

⁶⁶ A europeização das políticas migratórias é incorporada num processo económico, político e profissional, que articulam uma sociedade ameaçada. Tal acontece pelo facto de os Estados europeus utilizarem a securitização como forma de responder a desafios decorrentes de pressões endógenas e exógenas sofridas pelos seus mecanismos de integração social, como o aumento da pobreza, o multiculturalismo, a globalização financeira, o aumento do racismo e de forças políticas xenófobas. Neste contexto, a imigração apresenta-se como uma ameaça (WACQUANT, 1999) para a ordem pública, identidade cultural e estabilidade do mercado de trabalho.

⁶⁷ A Convenção de Dublin foi assinada em Dublin, na Irlanda, a 15 de junho de 1990, mas só entrou em vigor a 1 de setembro de 1997.

também que os requerentes tivessem liberdade de escolha no EM que gostariam que lhe concedesse asilo. A dificuldade em implementar as regras definidas inicialmente pela Convenção de Dublin levou à aprovação do Regulamento (CE) n.º 2725/2000, do Conselho, de 11 de dezembro, que criou o EURODAC, em funcionamento desde 2003. A Convenção de Dublin viria a ser substituída pelo Regulamento de Dublin, também chamado Dublin II [Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro], que estabeleceu como princípio que apenas um EM é responsável pela análise de um pedido de asilo. Este princípio visa evitar que os requerentes de asilo sejam enviados de um país para outro, assim como acautelar o abuso do sistema através da apresentação de vários pedidos de asilo por uma única pessoa. Deste modo foram definidos critérios objetivos e hierarquizados que permitem determinar, para cada solicitação de asilo, o EM responsável. Os critérios para a determinação da responsabilidade são, por ordem hierárquica, as considerações de ordem familiar, a emissão recente de um visto ou de uma autorização de residência num EM e o facto de o requerente ter entrado na União de forma regular ou irregular. Entretanto, as contínuas polémicas sobre o sistema levaram a um novo Regulamento Dublin, conhecido por Dublin III [Regulamento (UE) n.º 604/2013, de 26 de junho], que procura responder de forma mais adequada aos problemas atinentes a este tipo de contexto, mas ao mesmo tempo adota regras mais estritas de identificação e controlo dos refugiados. Em vigor desde julho de 2013 e aplicável em todos os EM desde 1 de janeiro de 2014, o Dublin III tem como grande objetivo aumentar a eficiência do sistema e garantir os padrões mais elevados de proteção aos requerentes de asilo abrangidos pelo Regulamento.

Mas voltando atrás no tempo, em 1993, o Tratado de Maastrich criou um quadro institucional para lidar com as temáticas da imigração e asilo num contexto europeu, com base estritamente intergovernamental. Assistiu-se, deste modo, ao início da comunitarização da política de asilo e, pela primeira vez, foi enfatizada a competência das instituições comunitárias no domínio do asilo.

Mais tarde, no ano de 1999, o Tratado de Amesterdão imputa à UE o objetivo político de se manter e desenvolver como espaço de liberdade, segurança e justiça. O tratado permitiu a comunitarização⁶⁸ das políticas de imigração e asilo, tendo a Comissão Europeia e o Conselho Europeu passado a deter a possibilidade de instituir medidas atinentes a essa matéria, abandonando o carácter meramente sugestivo (PIMENTEL, 2007). Ao estabelecer a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, o Tratado de Amesterdão admitiu no Tratado que fundou a Comunidade Europeia (CE), um título (Título

⁶⁸ Embora o método intergovernamental seja mantido dentro de um regime de comunitarização, o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda continuam a optar por uma solução de *opt out*.

IV) concernente aos vistos, asilo, imigração e outras políticas referentes à livre circulação de pessoas. A partir da inclusão dessas políticas imigratórias instituiu-se, pela primeira vez, uma verdadeira Política Europeia de Asilo⁶⁹. Paralelamente, e através de uma abordagem comum e coerente, criaram-se normas comuns para um processo de asilo equitativo e eficaz, com condições mínimas de admissão e de residência para os requerentes de asilo que levaram à criação do SECA.

A ambicionada criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, celebrada pelo Tratado de Amesterdão, não alterou o paradigma securitário e insistiu na visão securitizadora dos vários EM (BUONFINO, 2004b), sendo facilmente perceptível a relação direta entre o controlo migratório e medidas de combate à criminalidade. Deste modo, verificou-se no espaço comum europeu uma “institucionalização da cooperação policial e aduaneira e a criação de uma rede burocrática, que tornou usual o discurso securitário de ligação entre controlo de fronteiras, terrorismo, crime internacional e migração” (PIMENTEL, 2007: 53).

Todavia, é no Conselho Europeu de Tampere, em 1999, que é definida uma estratégia política para o desenvolvimento de uma política de imigração e asilo na UE, baseada numa abordagem global e abrangente, equilibrando migração económica e humanitária, com direitos e obrigações idênticos entre cidadãos nacionais e estrangeiros, e em parceria com os países de origem, incluindo políticas de desenvolvimento.

O primeiro passo dado para a implementação da Política Europeia de Asilo foi a criação de um *Fundo Europeu para os Refugiados*, que subsistiu de setembro de 2000 até 2010. Ao possibilitar o cofinanciamento dos programas nacionais no âmbito do acolhimento, integração e repatriamento voluntário dos refugiados, a divisão dos seus fundos entre os EM foi feita proporcionalmente, tendo em conta o número de pedidos de asilo registados.

Entretanto, a perceção de segurança foi significativamente alterada com os ataques terroristas do 11 de Setembro em Nova Iorque⁷⁰, exacerbando o processo de securitização

⁶⁹ Através do seu artigo 63º, o Tratado impõe ao Conselho da UE a obrigação de, no prazo de cinco anos a contar da sua entrada em vigor, adotar medidas com vista a definir: O Estado membro responsável pela análise de um pedido de asilo feito no território da UE; normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo; normas mínimas sobre as condições a preencher por cidadãos de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado; normas mínimas sobre os procedimentos visando a concessão ou retirada do estatuto de refugiado; normas mínimas sobre a concessão de proteção temporária a pessoa deslocadas de países terceiros; medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem refugiados.

⁷⁰ A Europa, sensível à securitização desenvolvida pelos Estados Unidos, importou a guerra contra o terrorismo, internacionalizando-a, o que acabou por afetar diretamente as políticas de migração e de liberdade no espaço comum. A multiculturalidade existente no território europeu é, na mesma medida, entendida como uma ameaça a ser securitizada, pois interpõe-se no alicerce do processo de integração e de formação de uma identidade europeia, constituindo-se como um risco de fragmentação da unidade europeia (FERREIRA, 2011).

da migração, sobretudo por associar a origem nacional⁷¹ à perigosidade da ameaça. Como consequência, desenvolveram-se fenómenos de estigmatização e de receio em relação ao *outro* (BUONFINO, 2004a) que “singularmente não se encontra vinculado organicamente a nada e a ninguém” (SIMMEL, 1908) do país de acolhimento e, por isso, passou a ser visto, ainda mais, como uma ameaça. Para WALTHELM (2004: 2), “a mobilidade transfronteiriça de pessoas foi central a estes acontecimentos”, alcançando então um *momentum* que a cobriu de uma maior urgência e relevância política. Os atentados de Madrid em 2004 e de Londres no ano seguinte vieram a confirmar essa dinâmica de segurança no velho continente (PIMENTEL, 2007; CASTLES E MILLER, 2009). Descobriu-se, assim, a génese de um *continuum* de segurança que, segundo BIGO (2002), liga o controlo de fronteiras a esses fenómenos e à migração. Desta forma, criou-se um receio generalizado relativamente aos movimentos transfronteiriços e assistiu-se, gradualmente, “a um reforço da conceção securitária da migração que se vinha acentuando desde o fim do Império Soviético⁷²” (BUONFINO, 2004b).

Acresce que “os fluxos migratórios de países externos à (...) União Europeia [passaram a ser] considerados como ameaça à ordem pública, à identidade cultural e à estabilidade do mercado doméstico de bens e serviços” (PIMENTEL, 2007: 13), com o fenómeno a manter-se frequentemente equacionado com os conceitos de terrorismo e de crime transnacional. As migrações passaram a estar ligadas cada vez mais às questões securitárias, “resultado de um *nexus* de ameaças, onde os diferentes atores partilham os seus medos na criação de uma sociedade perigosa” (BIGO, 2002: 2).

O Conselho Europeu aprovou em 2004 um programa plurianual com o fim de estabelecer as prioridades da UE no domínio da justiça e assuntos internos. Com o Programa Haia 2005-2010 definiram-se as prioridades para reforçar o domínio de liberdade, segurança e justiça na UE. Juntamente com a prevenção do terrorismo, a imigração e o asilo são prioritários na agenda Haia, com apresentação de medidas chave nas últimas duas matérias que visavam, sobretudo, gerir os fluxos de imigrantes ilegais e de refugiados a partir dos seus países de origem e de trânsito, e dessa forma, limitar a sua chegada ao território europeu por rotas migratórias desordenadas e descontroladas.

Deste modo, é proposta uma estratégia de gestão dos fluxos migratórios e de refugiados que se traduz: na criação de um sistema comum de asilo na UE, com

⁷¹ Uma grande parte dos refugiados são originários de países aos quais se atribui uma relação com o terrorismo, sendo, por isso, frequentemente percebidos pela população ocidental como potenciais terroristas que se aproveitam do direito de asilo para atravessar as fronteiras.

⁷² O fim da influência soviética permitiu aos Estados periféricos da UE erguerem as suas próprias democracias e tornarem-se, também eles, potenciais mercados à integração regional (FERREIRA, 2011). Consequentemente, a UE estendeu os seus domínios para o leste europeu e acabou por absorver os problemas de segurança destes territórios. Na opinião de BUZAN e WAEVER (2003), a expansão pode ser um elemento de insegurança para a UE.

procedimentos e estatutos comuns, até 2009; numa estratégia europeia para assegurar a integração dos imigrantes e refugiados nas sociedades europeias com medidas para que aqueles possam trabalhar na UE de acordo com necessidades laborais nacionais; na elaboração de um enquadramento legal para expulsão de pessoas em situação ilegal; e no desenvolvimento de um maior esforço para criar uma política comum de imigração em parceria com países de origem e de trânsito, promovendo o desenvolvimento de sistemas de asilo em países terceiros, e procurando aliados no combate à imigração ilegal.

A demanda da segurança continuou no seio da UE e a Diretiva de Retorno, aprovada em junho de 2008 pelo Parlamento Europeu, veio evidenciar de forma clara a ligação entre segurança e migração na UE, ao reforçar, “por meio de mecanismos coercivos, o viés criminalista dos imigrantes” (BRACANTE e REIS, 2009: 75).

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009, introduz a codecisão e a votação por maioria qualificada para a migração legal, que passam a ser os “principais instrumentos do processo de *policy* e *decision-making*” (FERREIRA, 2010: 64). O Tratado promove a cooperação nas matérias referentes à entrada de pessoas, auspiciando o desenvolvimento de uma política mais compreensiva. Já o Pacto Europeu de Imigração e Asilo, em vigor desde 2011, sugere um caminho diferente por parte da UE, ao reforçar o papel dos EM nesses processos, inspirando e promovendo uma narrativa mais securitária e apontada no sentido da restrição e da exclusão (*idem*). Não obstante, o Tratado de Lisboa reconhece formalmente o papel preeminente do Conselho Europeu na definição das “orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça” (Artigo 68.º do TFUE).

Em junho de 2014, o Conselho Europeu definiu as diretrizes para os anos seguintes, tendo como base os progressos alcançados pelo Programa de Estocolmo, que sublinham que a plena transposição e a efetiva implementação do SECA são uma prioridade absoluta, perante o aumento do número de refugiados nos anos anteriores.

Já em plena crise, mais especificamente em maio de 2015, surgiu a Agenda Europeia para as Migrações que, numa tentativa de resposta à realidade crítica, estabeleceu três pacotes de medidas ao longo do ano. Numa primeira fase, fixou-se como prioridade a reinstalação de 20 mil pessoas com necessidades de proteção internacional e a recolocação de 40 mil refugiados em trânsito na Itália e na Grécia, bem como definiu-se um mecanismo provisório e excepcional de recolocação, ao longo de dois anos, de cerca de 120 mil pessoas. No segundo pacote estipulou-se a criação de um mecanismo de crise em matéria de recolocação para todos os EM e de uma lista comum de países de origem segura, assim como a implementação dos centros *hotspots* (na vertente recolocação de pessoas) e do Regulamento EUODAC. No final do ano foi adotado o *Pacote Fronteiras*

com o objetivo de assegurar a gestão rigorosa e partilhada das fronteiras externas, reforçando a sua proteção, acompanhada de controlos sistemáticos que incluam a consulta de bases de dados relevantes sobre todas as pessoas que entram e saem do Espaço Schengen, garantindo a sua integridade.

Diante de tudo isto, parece pois evidente que as migrações e o fluxo de refugiados fazem hoje parte do catálogo de novas ameaças à Europa e, para JOFFÉ (2008), o seu processo de securitização é emblemático, na medida em que abrange várias áreas que granjeiam uma atenção constante como, por exemplo, a segurança humana, societal e estatal. O medo de um *eu* diferente, capaz de concretizar ameaças, alterou a forma de se perceber a segurança e legitimou esse processo na Europa, em particular. Como resultado, BIGO (2005) chama a atenção para o facto do processo de securitização da migração poder materializar um *dilema de segurança*, já que a edificação de uma fortaleza europeia, adornada por muros controlados e balizada com fronteiras militarizadas, com o objetivo de transmitir às populações que tudo tem sido feito em prol da segurança, também intensifica o medo do *outro*.

II. 4. O CONTROLO E A VIGILÂNCIA DO *OUTRO*: FERRAMENTAS SECURITIZADORAS

A fundação de uma Europa sem fronteiras, com um espaço comum de livre circulação de pessoas, bens e serviços, parece insinuar uma maior vulnerabilidade interna às ameaças. Porém, a abolição das fronteiras internas com o Acordo Schengen obrigou a um reforço do controlo das fronteiras externas, no sentido de continuar a garantir a segurança interna dos EM. Com efeito, as ameaças ao interior da Europa não se fixam somente nas suas fronteiras, mas também na pré-fronteira, o que obriga a um processo de vigilância e controlo extraterritorial, através de um policiamento à distância (*remote control*) que controle os movimentos de entrada de pessoas indesejadas (BIGO E GUILD, 2010), para além do inevitável controlo interno. Sendo os refugiados e os imigrantes pouco desejados e entendidos como uma potencial ameaça, a sua presença no espaço europeu é considerada uma vulnerabilidade e o controlo da sua mobilidade é, desde logo, externalizado de maneira a restringi-la e a dificultá-la desde a sua origem. Deste modo, o desenvolvimento do Espaço Schengen manifestou-se na criação de um conjunto de instrumentos de registo e vigilância de grupos e na materialização de um policiamento remoto. Em paralelo, existe um conjunto de medidas comuns de controlo que passa pela verificação da documentação e das condições da viagem de cidadãos nacionais de países terceiros, o que potencia uma maior cooperação e partilha entre as autoridades policiais e

aduaneiras dos vários EM. Segundo BROEDERS (2007), este esforço para efetivar o controlo da entrada de pessoas na Europa erigiu a imagem de uma fortaleza europeia que procura manter o *outro* afastado dos seus domínios, pois é visto como um não pertencente (SIMMEL, 1908) e, por conseguinte, entendido como uma potencial ameaça à segurança.

Neste contexto, o Sistema de Informações Schengen (SIS) é considerado a primeira ferramenta securitizadora da CE. Em funcionamento desde 26 de março de 1995, altura da abolição dos controlos das fronteiras internas entre os Estados Schengen, este sistema de vigilância tem como objetivo central a manutenção da ordem e da segurança e abarca somente a informação genérica sobre pessoas (não autorizadas a entrar e/ou permanecer no Espaço Schengen, a deter, desaparecidas, notificadas para comparecer perante uma autoridade judiciária ou a submeter a controlos discretos ou específicos, entre outras) e objetos (documentos em brancos ou já emitidos, veículos e chapas de matrícula, armas, notas de banco, entre outros) e à qual as autoridades não têm acesso geral. Desta forma, sempre que o sistema deteta uma pessoa em situação ilegal, recusa-lhe a entrada ou o visto, podendo mesmo resultar na sua expulsão, dependendo da informação presente.

O alargamento do Espaço Schengen e a evolução tecnológica impuseram o desenvolvimento de um novo sistema, mais evoluído, que permitisse uma interação com maiores potencialidades entre os vários EM. A segunda geração do SIS, o Sistema de Informações Schengen de Segunda Geração (SIS II), foi a resposta às exigências que se impunham e caracteriza-se por ser um instrumento flexível e com novas funcionalidades (BROEDERS, 2007). O SIS II, em funcionamento desde 9 de abril de 2013, prossegue o exercício da função de compensar a abolição dos controlos nas fronteiras internas e facilita a livre circulação de pessoas no Espaço Schengen. O sistema apresenta funcionalidades melhoradas, tais como novos tipos de indicações, a possibilidade de utilização de dados biométricos, de ligação entre diferentes indicações (por exemplo, entre uma pessoa e um veículo), de pesquisas diretas no sistema e, ainda, o reforço da proteção de dados, que propiciam respostas mais céleres e fidedignas. O acesso ao SIS II está restrito às autoridades policiais, judiciais e administrativas dos EM que só podem aceder aos dados especificamente necessários ao exercício das suas funções, todavia, as agências europeias EUROPOL e EUROJUST gozam de direitos de acesso ilimitados para efetuar determinado tipo de consultas.

A agenda antiterrorista do pós-11 de Setembro abreviou a institucionalização securitária dos movimentos de pessoas e em 2001, numa reunião dos líderes dos EM da UE em Laeken, na Bélgica, o Conselho Europeu afirmou a necessidade de se criar um acordo institucional relativo à cooperação entre serviços nacionais de controlo de fronteiras externas, com vista à constituição de um mecanismo comunitário comum (BERTOZZI,

2008). Em reuniões ulteriores, a ideia de criação de um órgão comunitário de controlo das fronteiras externas foi maturada – apesar de alguns EM se terem manifestado contra, por considerarem que a existência de uma polícia de fronteira única iria interferir nas prerrogativas de soberania – e acabou por ser complementada com a criação de outros mecanismos de controlo e vigilância, apoiada colateralmente pelo desenvolvimento de novas tecnologias. Nesse sentido, foi criada a FRONTEX, uma das necessidades perspetivadas nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere, materializada em 26 de outubro de 2004 através do Regulamento (CE) do Conselho n.º 2007/2004, publicado no Jornal Oficial L 349, de 25 de novembro de 2004. Com sede em Varsóvia, na Polónia, começou as suas operações a 3 de outubro do ano seguinte, com o desiderato de monitorar e proteger as fronteiras nacionais, a partir da coordenação entre os EM e da cooperação em variadas áreas. A agência emerge, assim, depois do Tratado de Amesterdão, quando os temas de migração e asilo são transpostos do pilar intergovernamental para o primeiro pilar⁷³.

A conceção de território na FRONTEX baseia-se na soberania do Estado-nação e não na ideia de uma Europa criada pelo bloco (GUILD, 2010). A agência promove um modelo europeu de segurança integrada de fronteiras, facilitando a cooperação entre os países da UE no que toca à administração das suas fronteiras externas comuns e coordena diversos tipos de intervenções, dos quais são exemplo as operações conjuntas nas fronteiras marítimas e terrestres. Pode também, através de pedido, destacar equipas de intervenção rápida, compostas por guardas fronteiriços nacionais (as equipas RABIT), para os EM que se deparam com uma situação de emergência excecional e que envolvem a entrada na UE de grandes massas humanas através das suas fronteiras externas. Para além disto, mantém ainda contactos com as autoridades de gestão das fronteiras de países terceiros, o que possibilita a troca de informações sobre ameaças comuns e permite efetuar uma análise do risco. O objetivo, no entanto, é dar suporte e não substituir as polícias nacionais no desempenho das suas funções e atribuições, sobretudo em zonas de risco e que carecem de um incremento na capacidade de vigilância. As principais tarefas da FRONTEX são: a realização de análises de risco; a coordenação da cooperação operacional entre EM no campo da gestão das fronteiras externas; a assistência a esses Estados na formação de guardas de fronteira, incluindo o delineamento de requisitos comuns de treino; o acompanhamento dos desenvolvimentos científicos relevantes para o controlo e vigilância das fronteiras externas; a assistência aos EM em circunstâncias que requeiram uma assistência técnica e operacional reforçada nas fronteiras externas; e a

⁷³ A criação da UE, com o Tratado de Maastricht, assentava em três pilares: o primeiro correspondia às Comunidades Europeias, o segundo à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o terceiro à Justiça e Assuntos Internos (JAI), com os dois últimos sobre o pilar intergovernamental (PHINEMORE, 2010).

prestação do apoio necessário na organização de operações conjuntas de repatriamento. Deste modo, a FRONTEX complementa e fornece um valor acrescentado ao funcionamento dos sistemas de controlo fronteiriço dos EM, contribuindo decisivamente para fortalecer o espaço de liberdade, segurança e justiça.

No mesmo ano de 2004, foi implementado o Sistema de Informações sobre Vistos (SIV) que se caracteriza por ser um sistema de vistos comum a partir de Schengen e complementar ao SIS, permitindo às autoridades nacionais acederem às informações e decisões relativas a pedidos de vistos. Os objetivos do SIV passam por melhorar a execução da política comum em matéria de vistos, a cooperação consular e as consultas entre as autoridades centrais responsáveis pelos vistos, simplificando os processos de tramitação. Simultaneamente, o SIV visa facilitar os controlos nas fronteiras externas e contribuir para a prevenção de ameaças à segurança interna dos países da UE. O sistema apresenta uma base de dados – dentro da qual se destacam os dados biométricos e lufoscópicos (à semelhança do EURODAC), cada vez mais importantes para efeitos de identificação – na qual constam os nacionais de países terceiros que pretendem entrar legalmente na UE e permite, ao mesmo tempo, a identificação de pessoas que não preenchem as condições de entrada, permanência ou residência nos territórios do Espaço Schengen. Em determinadas situações, as autoridades nacionais e a EUROPOL podem requerer o acesso aos dados constantes no SIV para efeitos de prevenção, deteção e investigação de atos terroristas e outros tipos penais graves, uma vez que o sistema, à semelhança do SIS e do EURODAC, cria categorias de suspeitos legais e até de Estados suspeitos, de forma a permitir o controlo do maior número de cidadãos. Na opinião de BALZACQ (2008), a obrigação dos nacionais de um determinado conjunto de países necessitar de visto para entrar no referido espaço leva a que sejam tratados e, por vezes, definidos como potenciais ameaças, pelo que BIGO e GUILD (2003) percebem os vistos e a política de vistos como ferramentas securitizadoras ao dispor da UE.

O EURODAC, introduzido pelo Regulamento Dublin II a que já aludimos no subcapítulo anterior, é uma base de dados biométrica, criada originariamente em 2003, para a gestão dos pedidos de asilo. A sua função é identificar se um requerente de asilo fez o mesmo pedido noutra EM ou se terá entrado de forma ilegal no território europeu. Quando é apresentado um pedido de asilo na União, independentemente do local, as impressões digitais do requerente são transmitidas ao sistema central do EURODAC. Hoje, as autoridades policiais dos diferentes países da UE e a EUROPOL já podem comparar as impressões digitais encontradas nas suas investigações com as impressões armazenadas no EURODAC. Porém, essa comparação só pode ser feita após consulta ao SIV, em

circunstâncias rigorosamente controladas e apenas para efeitos de prevenção, deteção e investigação de crimes graves e atos de terrorismo.

Em 2005 foi assinada a Convenção de Prüm que define um quadro legal que visa o desenvolvimento da cooperação entre os EM contratantes, no domínio do combate ao terrorismo, criminalidade transfronteiriça e imigração ilegal, através da flexibilização das legislações nacionais. As autoridades de um desses Estados poderão solicitar a uma base de dados de qualquer outro EM informações relativas a determinados perfis de ADN ou de impressões digitais, devendo ser automaticamente informadas do resultado da pesquisa. Quando a resposta é positiva, a informação é disponibilizada após um pedido formal e atinente com a legislação nacional. A convenção aplica-se somente à partilha de dados, não permitindo a sua recolha, armazenamento ou processamento, bem como o provimento de dados pessoais. Para além disto, prevê ainda o uso de força policial no interior de aeronaves em voos internacionais, a criação de equipas de patrulhamento conjunto e a entrada autorizada de autoridades armadas nacionais no território vizinho em caso de perseguição contínua a determinadas ameaças. À semelhança de Schengen foi posteriormente integrado no direito europeu.

A criação de um sistema de vigilância de fronteira europeia começou a ser equacionada em fevereiro de 2008 e materializou-se com o EUROSUR em 2013. O sistema é um mecanismo de troca de informações e cooperação entre os EM e a FRONTEX, que permite aos primeiros melhorar as formas de partilha e de coordenação dos recursos e reagir a eventuais incidentes nas fronteiras externas. Da mesma forma, aumenta a consciência situacional dos EM e a capacidade de reação na luta contra a criminalidade transfronteiriça, a entrada ilegal de pessoas e reduz a perda de vidas de refugiados e migrantes no mar. O EUROSUR está projetado para identificar ocorrências de entradas ilegais no espaço comum e aperfeiçoar a resposta às autoridades de investigação criminal no reconhecimento de pessoas em situação ilegal no referido espaço e de eventuais facilitadores.

Em 2011 entrou em funcionamento o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA), uma agência independente da UE estabelecida pelo Regulamento (EU) n.º 439/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio, que tem como funções: aumentar a cooperação entre os EM em matéria de asilo, facilitando o intercâmbio de informações relativas aos países de origem dos requerentes de proteção internacional e a recolocação dos beneficiários desta proteção no interior da União, ao mesmo tempo que desenvolve ações de formação destinadas aos membros de todas as administrações e órgãos jurisdicionais nacionais e aos serviços nacionais dos EM competentes no domínio do asilo; apoiar os EM, cujos sistemas de asilo e acolhimento estejam particularmente

sujeitos a pressões, nomeadamente através da criação de um sistema de alerta precoce e de medidas de emergência necessárias para lidar com estas pressões; e melhorar a aplicação do SECA através da recolha e intercâmbio de informações relativas aos refugiados, da elaboração de um relatório anual sobre a situação do asilo na UE e da adoção de documentos técnicos sobre a aplicação dos instrumentos da UE em matéria de asilo.

Todas estas ferramentas permitem-nos entender a importância do controlo e da vigilância do *outro*, principalmente no domínio da prevenção e da luta contra a criminalidade organizada, o terrorismo e a imigração ilegal, comumente associados ao fenómeno dos refugiados. Sistemas como o SIS, SIV, o EURODAC ou o EUROSUR agências como a FRONTEX e o próprio GEAA promovem e facilitam o acesso das forças de investigação judicial aos registos dos vários EM, permitindo a repartição de elementos importantes para prevenir atos terroristas, criminais e relacionados com o auxílio à imigração ilegal. Todavia, parece evidente que o recurso a estas ferramentas de controlo e vigilância levanta ainda algumas pendências no seio académico, nomeadamente as que tocam direitos fundamentais. A este propósito, não podemos deixar de considerar o que BIGO (2002) constatou, ao estudar os mecanismos de vigilância na Europa e o seu papel na construção da securitização da migração. O autor defende que as tecnologias de controlo e vigilância têm um importante papel no processo de securitização e na definição de uma ameaça existencial. Enquanto uns gozam uma liberdade de movimento garantida e estimulada por Schengen, outros veem a sua mobilidade restringida. O processo contínuo de vigilância conduz a uma normalidade do controlo e de práticas de exceção, aplicadas contra aqueles que são percecionados como um risco (*idem*). Neste contexto, os *managers of unease*⁷⁴ desempenham um importante papel, enquanto peritos em vigilância que dispõem de amplos conhecimentos em diferentes matérias e de tecnologia para dar resposta às situações de ameaça (FERREIRA, 2013). Tais peritos compreendem os refugiados e os migrantes como um perigo e uma ameaça à segurança, mas também uma oportunidade para empregar as tecnologias que detêm como forma de vigilância e controlo do *outro*. As ameaças (reais ou existenciais) desenvolvem-se, assim, num *nexus* de *unease* e de dúvida, gerando um “estado de *unease*” (BIGO, 2006b: 47), que obriga os *managers of unease* a fazer uso de mecanismos e tecnologias de vigilância e a reforçar a legislação existente. Para este autor, os atentados terroristas do 11 de Setembro e mais tarde de Madrid e Londres geraram um estado de exceção quase permanente, ao mesmo tempo que fizeram com que o recurso aos mecanismos e tecnologias de vigilância se tornasse trivial.

⁷⁴ Políticos, forças policiais, serviços secretos, organizações não governamentais e *media*.

Perante esta realidade, BIGO (2006a) crê ser interessante estudar a relação entre a segurança e a vigilância recorrendo a uma ideia que mais não é do que uma extensão do conceito de panóptico⁷⁵ de Jeremy Bentham: o banóptico⁷⁶. A ideia de banóptico exprime o recurso a práticas excepcionais, ações de caracterização e contenção de estrangeiros, e também o imperativo da mobilidade (FERREIRA, 2013). Por outras palavras, o banóptico refere-se à vigilância de um determinado grupo por parte do Estado, enquanto se assiste à normalização da maioria (BIGO, 2006a), procurando controlar a mobilidade das pessoas dentro do seu território. Para isso, procuram-se elementos de diferenciação com o objetivo de formar grupos específicos e controlados, categorizando-os, elaborando perfis de risco e generalizando, acudindo-se a tecnologias e mecanismos de vigilância e à partilha de informações entre forças policiais e serviços de informação (FERREIRA, 2013). Porém, para esta autora, uma estratégia voltada para a identificação de grupos específicos não é a melhor solução para enfrentar o desconhecido, nem tão pouco a antecipação de comportamentos desenvolvidos a partir de perfis traçados com base em generalizações pode ser pensado como elemento bastante para atuar. Da mesma maneira, normas de entrada de pessoas mais restritivas e controlos de fronteiras mais apertados, com um recurso desmesurado às novas tecnologias e mecanismos de vigilância, na demanda do reforço da segurança interna, podem levar a uma governação insegura e sustentada em mal-entendidos (FERREIRA, 2013), contribuindo para o reforço das muralhas da fortaleza europeia.

⁷⁵ A ideia de panóptico emerge da conceção de uma prisão desenhada pelo filósofo Jeremy Bentham, que permite a observação (-*opticon*) central de todos (*pan-*) os prisioneiros, sem que estes se apercebam. Michel Foucault adotou este modelo para representar a sociedade da disciplina, sendo utilizado com frequência nos estudos de vigilância, com o sentido de observar sem ser observado (BIGO, 2006a).

⁷⁶ O termo *ban* significa exclusão. A expressão *banóptico* junta o termo "*ban*" ao termo "*opticon*" usado por Foucault (BIGO, 2006a).

CAPÍTULO III: A CRISE DE REFUGIADOS NA EUROPA ENQUANTO PROBLEMA DE SEGURANÇA

Em meados da segunda década deste novo milénio, a Europa acordou para a maior crise de refugiados desde a II GM (MALAN, 2015). Milhares de refugiados, sobretudo *refugiados de guerra*, batem às portas europeias e desvendam “uma tragédia humanitária de dimensões gigantescas” (FERNANDES, 2016), que tem revelado o quão impreparadas as democracias europeias estão para lidar com este tipo de fenómenos. Segundo MACHADO (2016), “nada funcionou” a nível europeu, com o problema a alastrar-se desmesuradamente, sobretudo depois de outros pontos sensíveis se terem juntado à tradicional rota do Mediterrâneo, expondo ainda mais o problema há muito anunciado, mas para o qual tardam respostas. Diante dos números que se vão apresentando e de uma possível abertura das portas europeias ao *outro*, teme-se que a segurança, consagrada como direito fundamental e garantia dos demais direitos das pessoas (VALENTE, 2014), esteja em risco. Assim, neste último capítulo do nosso estudo, depois de percebermos as razões da crise que promoveram tamanho êxodo para a Europa e de fazermos uma caracterização do refúgio em Portugal, procuraremos perspetivar potenciais ameaças à segurança e entender a relevância da função da Polícia nesta realidade, com base nas entrevistas realizadas a personalidades em posição relevante na matéria em estudo, que nos permitiram retirar informação e elementos de reflexão importantes.

III.1. A FUGA PARA O VELHO CONTINENTE

Nos tempos de um novo século, a violência impera no Médio Oriente e no Norte de África⁷⁷. Várias guerras civis devastam diferentes países entre o Paquistão e a Nigéria, provocando a fuga da população civil e deslocações forçadas em massa para regiões, supostamente, mais seguras. O surgimento insurreto de grupos extremistas islâmicos como o autoproclamado Estado Islâmico (*ISIS*) e clones da *Al-Qaeda* como *Jabhat al-Nusra* ou *Ahrar al-Sham* na Síria, de essência profundamente violenta (TOMÁS, 2014), contribuíram ainda mais para o aumento da instabilidade e da pobreza destas regiões e forçaram milhões de pessoas a abandonar as suas terras⁷⁸.

Só no Iraque, em 2014, cerca de 2,8 milhões de pessoas viram-se obrigadas a fugir perante as ofensivas do *ISIS* (AL-RUBAYE, 2015), que aproveitou o vácuo governamental,

⁷⁷ Vide Figura 4, Anexo XI.

⁷⁸ Vide Gráfico 2, Anexo XI.

após a ocupação norte-americana, para tomar conta de parte do território e espalhar o terror por entre a população.

Na Líbia, a guerra civil também impeliu milhares de pessoas a fugirem dos graves conflitos e a rumarem à Europa. As autoridades italianas calculam que o número de refugiados líbios que entraram na Itália desde o início dos conflitos se situa entre os 200 mil e os 300 mil (UNHCR, 2015c). Só no início de 2011, estima-se que mais de 45 mil líbios atracaram no porto de Lampedusa (*idem*).

A crise na Líbia e no Iraque é exacerbada pela realidade experienciada por milhares de jovens da África subsariana que fogem da guerra e de graves problemas de pobreza e buscam refúgio e oportunidades para uma vida melhor na Europa. Os conflitos longevos no Afeganistão, Paquistão e em alguns países do norte de África fazem, igualmente, com que milhões de pessoas originárias destas regiões se detenham em movimento, à margem da sociedade, na incerteza de continuarem como refugiadas ou deslocadas por muitos anos (POUCHARD, 2015). Ao mesmo tempo, no sudeste asiático assistiu-se ao agravamento dos conflitos religiosos, étnicos e separatistas que enfraqueceram e conduziram alguns Estados ao colapso. Em muitas destas zonas despoletaram e ascenderam insurgências islâmicas radicais sunitas que usam o terror contra as populações civis, provocando fugas em massa.

Mas a principal razão da saga dos refugiados que partem em direção à Europa é a guerra civil síria. Neste país, o *ISIS* valeu-se da insurreição popular contra o ditador sírio Bashar al-Assad para se apoderar de uma significativa porção do leste da Síria e a partir daí estender o seu domínio e tentar implementar a *sharia*⁷⁹. Para alcançar os seus intentos, o *ISIS* e outros grupos radicais recorreram a práticas terroristas e levaram a cabo inúmeras atrocidades contra os direitos humanos. Paralelamente, os rebeldes moderados sírios, organizados durante a Primavera Árabe, têm exigido a imediata deposição do presidente e a instauração de um novo governo no país, recorrendo para isso a inúmeros atos violentos. Por seu lado, os curdos, atualmente considerados o maior povo sem pátria no mundo, mas com larga presença na Síria, são inimigos dos *ISIS* e lutam contra o regime sírio, reivindicando a criação de um Estado curdo no território, alargando ainda mais as frentes de violência. O governo sírio considera todos os que se lhe opõem terroristas e recorre à força militar para lhes fazer frente, contando, essencialmente, com o apoio russo.

Perante a bárbara realidade síria, as regiões afetadas têm sido palco de enormes êxodos de pessoas que fogem aos conflitos e procuram refúgios noutros territórios. Numa população de 20 milhões, a guerra já desalojou 11 milhões de pessoas, das quais cerca de

⁷⁹ Conjunto de leis islâmicas.

7 milhões encontram-se deslocadas dentro do próprio país e as restantes divididas entre o Líbano, a Turquia e a Jordânia⁸⁰. Acrescem aos números as 240 mil pessoas mortas nos conflitos, nas quais se incluem aproximadamente 12 mil crianças.

Mas a problemática é bem mais abrangente. Segundo o *UNHCR Global Trends 2014*, em 2014, uma média de 42,5 mil pessoas por dia tornaram-se refugiadas, requerentes de asilo ou deslocados internos – um crescimento quadruplicado em apenas quatro anos. Em todo o mundo, um em cada 122 indivíduos é atualmente refugiado, requerente de asilo ou deslocado interno. Se fossem a população de um país, representariam a 24.^a nação mais populosa do planeta. Tais números devem-se, principalmente, de acordo com ELIAS (2016), à “incapacidade que os países desenvolvidos têm demonstrado em estancar na fonte o problema”.

Perante a inépcia de alguns dos países vizinhos garantirem refúgio e a indiferença de outros⁸¹ para com a sua situação, as pessoas dessas regiões sentiram-se chamadas aos países europeus⁸², onde a prosperidade económica e social aliada à liberdade religiosa e política, bem como a existência de um Estado Social que garante o suporte aos mais desfavorecidos, se exibem como grandes atrações para aqueles que fogem.

Desde 2011, o número de migrantes que tentam chegar à Europa tem vindo a crescer exponencialmente, com a Grécia e a Itália a revelarem-se as principais portas de entrada. Só em 2014, verificou-se um aumento de cerca de 265 % do número de migrantes que tentaram alcançar o continente europeu, com algumas organizações a estimarem que aproximadamente 282.500 pessoas chegaram por vias ilegais (MARTINS, 2015b). Segundo o ACNUR, 170 mil refugiados foram resgatados das águas do Mediterrâneo nesse ano.

Apesar dos vários alertas para a adoção de medidas que travassem tais influxos, pouco ou nada foi feito atempadamente. O agravamento da situação, caracterizada, cada vez mais, por condições de refúgio resumidas à mera sobrevivência, e a falta de esperança no fim da crise vieram aumentar ainda mais os números. Desde 2011, registaram-se cerca de 429 mil solicitações de asilo na Europa (UNHCR, 2015b). O ACNUR revelou que, em 2014, mais de 110 mil de refugiados chegaram à costa italiana (sem contar com os milhares que se afogaram), dos quais aproximadamente metade é oriunda da Síria⁸³ (UNHCR, 2015c). Só nos primeiros nove meses de 2015, mais de 487 mil pessoas chegaram à costa europeia, através do Mediterrâneo, mais do dobro de todo o ano de 2014 (BANULESCU-BOGDAN e FRATZKE, 2015). No final do ano de 2015, a OIM contou, pelo menos, 1.005.504 refugiados e migrantes a viajar para a Europa ao longo desse ano, um

⁸⁰ A Turquia conta cerca de 1,9 milhões de refugiados no seu território; o Líbano tem aproximadamente 1,1 milhões de pessoas refugiadas; a Jordânia com 629 mil refugiados; e o Iraque com 249 mil refugiados (MARTINEZ, 2015).

⁸¹ Os países do Golfo não assinaram a CNUER, por conseguinte, não reconhecem os refugiados.

⁸² Vide Gráfico 3, Anexo XI.

⁸³ Vide Figura 3, Anexo XI.

número cinco vezes superior⁸⁴ ao registado em 2014. Desse milhão de refugiados, Bruxelas, através da Agenda Europeia para as Migrações, adotada em maio de 2015, apenas acordou a redistribuição de cerca de 160 mil pessoas com os países da UE, em dois anos, que se encontram nos EM mais afetados, tendo também sido aprovado o Plano de Ação elaborado pela Comissão sobre o regresso.

A jornada dos refugiados até à Europa tem sido feita, muitas vezes, com o auxílio de organizações criminosas a troco de avultadas somas de dinheiro, mas sarcasticamente em condições desumanas e através de rotas deveras perigosas e muitas vezes trágicas. Após a suspensão, em 2014, da operação *Mare Nostrum* que se estima ter salvo cerca de 150 mil refugiados do Mar Mediterrâneo foi instituída a operação *Triton* que conta com o apoio de grande parte dos países europeus. Contudo, ao contrário da primeira que tinha um carácter humanitário, a *Triton* visa, essencialmente, a segurança das fronteiras europeias e está limitada às águas do continente, pelo que as estruturas ligadas ao auxílio à imigração ilegal despertaram em força e o número de pessoas a morrerem⁸⁵ nas águas que levam à Europa tornou-se ainda mais preocupante.

Curiosamente, a rota do Mediterrâneo⁸⁶ perdeu força em 2015 e deu lugar a novos trilhos na corrente de migração, com os refugiados a descobrirem novos percursos e novas formas de entrada na Europa, algumas verdadeiramente originais⁸⁷ (SALVADOR, 2015). A rota do Mar Egeu tem sido a mais utilizada e também aquela que nos últimos meses tem ceifado mais vidas a milhares de refugiados que partem da Turquia em embarcações pouco seguras com o objetivo de chegarem à Grécia e depois à Alemanha e outros países com economias mais robustas. Acrescem a estas duas rotas outras reconhecidas pela agência FRONTEX, por terra e por mar⁸⁸, designadamente as rotas da África Ocidental (Canárias), do Mediterrâneo Ocidental (Ceuta e Melilla), do Mediterrâneo Central (Itália/Malta), de Apúlia e Calábria (Itália), do Mediterrâneo Oriental (Grécia/Turquia), Circular da Albânia e Grécia, das Fronteiras Orientais (países do leste europeu) e das Balcãs Ocidentais (Turquia/Grécia/Hungria).

⁸⁴ Mesmo com este claro crescimento dos números, de acordo com o *UNHCR Global Trends 2014*, a maior parte dos refugiados continuam a encontrar-se em regiões ou países considerados economicamente em desenvolvimento – 12, 4 milhões de pessoas. Os países que integram a lista da ONU de nações menos desenvolvidas providenciaram refúgio a cerca de 3,6 milhões de pessoas (Vide Gráfico 4, Anexo XI).

⁸⁵ O ano de 2015 foi um ano trágico nas costas europeias a Sul, no Mediterrâneo Ocidental, perto das ilhas italianas e, mais tarde, no Mar Egeu, entre a Turquia e a costa grega, com cerca de 3.700 pessoas a encontrarem a morte. Entre 2000 e 2014, a OIM contabilizou mais 22 mil mortos e desaparecidos.

⁸⁶ A rota do Mediterrâneo é usada, sobretudo, por refugiados que partem da Líbia e da Tunísia, porém, são originários da Eritreia e da Somália. A guerra na Síria aumentou o número de refugiados sírios que utilizam esta rota.

⁸⁷ Para tentar chegar a solo europeu, Milhares de refugiados apanharam um voo para Moscovo e daí seguiram para o Círculo Ártico, de onde se puseram a caminho para a Noruega, em muitos casos, de bicicleta (FARIA, 2015; NUNES, 2015).

⁸⁸ Vide Figura 2, Anexo XI.

Perante uma realidade francamente preocupante, a Comissão Europeia designou esta crise como a “maior crise humanitária” do nosso tempo (ECHO, 2015: 1). E dada a sua complexidade e abrangência tem criado enormes desafios para os sistemas de asilo e para as próprias comunidades de acolhimento. A dimensão da corrente migratória e os riscos que lhe são inerentes despontaram como um dos mais controversos dilemas de segurança que a comunidade internacional enfrenta atualmente e o medo do *outro* – na maior parte dos casos muçulmano e, por isso, considerado um potencial terrorista – tende a alterar a política europeia.

O presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, afirmou no final de outubro de 2015, que a maior vaga de refugiados e imigrantes ainda está para vir (FERREIRA, 2015). Resta saber se a crise política que esta realidade fez eclodir na Europa também se vai agravar e com que consequências.

III. 2. OS REFUGIADOS EM PORTUGAL

Portugal⁸⁹ não se tem revelado um país atrativo para os milhares de refugiados que têm chegado à Europa nos últimos anos. Podemos mesmo afirmar que a própria população estrangeira residente em Portugal tem vindo a diminuir nos últimos cinco anos, apresentando um decréscimo de 1,5% em 2014, totalizando 395.195 de imigrantes (SEF, 2014). Segundo o SEF (2014), esta diminuição é justificada pelo facto de muitos imigrantes terem adquirido a nacionalidade portuguesa, pela alteração dos fluxos migratórios e pelo impacto da atual crise económica no mercado laboral.

Atualmente, vivem em Portugal cerca de 1.500 refugiados registados, tendo a maior fração deles chegado ao nosso país espontaneamente⁹⁰. Com efeito, os números relativos a refugiados e a pedidos de asilo no início deste século não têm expressão significativa, demonstrando antes uma grande heterogeneidade no número de solicitações realizadas e nas nacionalidades que as fazem (SEF, 2011). Assim, é difícil estabelecer qualquer padrão evidente e as tendências revelam-se muito ténues.

Relativamente aos pedidos de asilo⁹¹, e de acordo com os Relatórios de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA) entre 2000 e 2014, no ano de 2013 registou-se um aumento considerável relativamente aos anos anteriores, com o número de pedidos a chegar aos 507. Em 2014, houve uma redução de 11,8 por cento relativamente ao ano anterior,

⁸⁹ A propósito do refúgio e do Direito de Asilo em Portugal, *vide* Anexo IX.

⁹⁰ A propósito do procedimento de asilo em Portugal, *vide* Anexo X.

⁹¹ *Vide* Gráfico 5, Anexo XI.

contando-se 447 pedidos. Porém, tem-se verificado uma tendência de consolidação de um volume de pedidos de asilo superior ao verificado na última década.

Ademais, e de acordo com os relatórios analisados, podemos constatar que no período estudado há uma predominância do sexo masculino ao nível dos pedidos de asilo efetuados, apesar dos dados referentes ao género não serem rigorosos em todos os RIFA's.

No que concerne às nacionalidades dos requerentes, não nos é igualmente possível definir um padrão, dado que são muitas e sortidas e os seus números variam de ano para ano. O continente africano assume-se, no entanto, como a região do planeta de onde parte o maior número de pedidos de asilo. Em 2014, o último ano com registos oficiais, foram apresentados 181 pedidos por cidadãos africanos, com destaque para os nacionais de Marrocos (25), Serra Leoa (23), Mali (21), Costa do Marfim (17) e Angola (16). Dos pedidos manifestados por cidadãos europeus (164) importam os 157 apresentados por cidadãos ucranianos (35,1% do total).

Devemos também ter em conta que dos 3.384 pedidos de asilo feitos no nosso país durante o período em análise, somente 867 foram objeto de proteção (estatuto de refugiado ou proteção subsidiária), o que traduz uma taxa de aceitação de 25,6% relativamente ao total de pedidos apresentados⁹².

De notar ainda, que no total de 867 concessões de proteção há uma evidente predominância do estatuto de proteção subsidiária e respetiva autorização de residência por razões humanitárias. Este tipo de proteção foi concedido a 663 requerentes (76,5% das concessões), enquanto o estatuto de refugiado foi atribuído a 204 requerentes (23,5% das concessões)⁹³.

Convém referir que, a partir de 2006 se verificou um aumento – que se manteve constante nos anos seguintes – do número de concessões praticadas, muito possivelmente devido à materialização do Programa Nacional de Reinstalação, em vigor desde 2007, e ao qual corresponde uma quota anual⁹⁴ de 30 refugiados, decorrente do compromisso estabelecido com o ACNUR.

De acordo com os anos analisados, o número de pedidos de asilo tem-se revelado superior ao que tradicionalmente se verifica em Portugal, concorrendo para aquele “a instabilidade existente (...) por força de conflitos armados e o desrespeito dos direitos humanos” (SEF, 2014: 31), que se verificam, sobretudo, na Ucrânia, em alguns países africanos e na Síria, bem como a utilização abusiva dos mecanismos de proteção

⁹² Vide Gráfico 6, Anexo XI.

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ No âmbito da quota anual de 2015, Portugal assumiu o compromisso de acolher 60 refugiados em território nacional (RASI, 2016).

internacional que se detêm como um procedimento utilizado por redes de auxílio à imigração ilegal e tráfico de pessoas (SEF, 2014). Apesar desta tendência ligeira de aumento, os números permanecem baixos comparativamente à realidade global europeia, revelando Portugal como um dos países menos procurados por requerentes de asilo.

Não obstante, a atual crise de refugiados obrigou a que fosse definida na Agenda Europeia para as Migrações a recolocação de cerca de 40 mil requerentes de asilo e a reinstalação de 20 mil pessoas de países terceiros. A Comissão Europeia determinou que Portugal irá receber 4.574 pessoas deslocadas e necessitadas de proteção internacional (em trânsito na Itália e na Grécia) ao longo de dois anos, de forma faseada, provenientes, maioritariamente, da Síria, Iraque, Eritreia Sudão e Tunísia (RASI, 2016). De notar que estas nacionalidades estão representadas no nosso território por comunidades residentes com pouca expressão, o que poderá dificultar a sua integração local.

Neste contexto, foi criado pelo Governo português o Grupo de Trabalho Interministerial para a implementação da Agenda Europeia da Migração, através do Despacho n.º 10041/A2015, de 3 de setembro. É coordenado pelo Ministério da Administração Interna, através do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), “com o mandato de aferir da capacidade instalada, preparar um plano de ação, dar resposta em matéria de recolocação, reinstalação e integração e apresentar um relatório das atividades desenvolvidas” (RASI, 2016: 196). Este grupo de trabalho possui uma representação multidisciplinar, com membros da Direção-Geral dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do SEF, do Instituto da Segurança Social, do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, da Direção-Geral da Saúde, da Direção-Geral da Educação e do Alto-Comissariado para as Migrações, I.P.. Graças ao seu contributo e ao levantamento exaustivo das prioridades atinentes às questões dos refugiados em território português, a Comissão Europeia notificou o Estado português, no dia 25 de março de 2016, da aprovação do Programa Nacional de Portugal com vista a receber apoio financeiro do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), integrado no Quadro Financeiro Plurianual para o período 2014-2020, que visa, essencialmente, a promoção de uma gestão eficiente dos fluxos migratórios e da execução, reforço e desenvolvimento da política comum em matéria de asilo, da proteção subsidiária e da proteção temporária e da política comum em matéria de migração, no pleno respeito dos direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Assim, e tendo já em conta os resultados aferidos por este grupo de trabalho e as linhas entretanto definidas, ao chegarem a Portugal, “os refugiados serão distribuídos por várias cidades, que aceitaram acolhê-los e que estão disponíveis para levar a cabo o Plano de Integração” (MORAIS, 2016). De acordo com o SEF, será concedido a estas pessoas o

estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária, com base numa decisão europeia, sendo que a cada uma delas será atribuída uma Autorização de Residência.

A 17 de dezembro de 2015, chegou ao território português o primeiro grupo de refugiados recolocados no âmbito do Plano Nacional de Acolhimento e Integração de Pessoas com Necessidades de Proteção Internacional. Apesar de Portugal se ter solidariamente disponibilizado a receber 130 pessoas até ao fim do ano de 2015, apenas chegaram 24 pessoas (14 da Grécia e 10 da Itália) que foram distribuídas por diferentes localidades e entidades de acolhimento nos distritos de Lisboa, Porto, Leiria, Setúbal e Santarém. As organizações de acolhimento⁹⁵ serão responsáveis pelo desenho do projeto de vida e integração dos refugiados, designadamente ao nível do alojamento, saúde, alimentação, aprendizagem da língua portuguesa e inserção no mercado de trabalho. Desta forma, espera-se evitar eventuais quadros de *guetização*, marginalização e segregação, promotores do fenómeno criminal.

III. 3. UMA MARÉ DE REFUGIADOS: UMA ONDA DE AMEAÇAS À SEGURANÇA?

Alguns autores acreditam que grandes vagas de refugiados, como a que a Europa atravessa, podem significar o advento de relevantes impactos na segurança; seja na dos próprios refugiados, seja na da comunidade que os recebe. WEINER (1993) e BALI (2005), por exemplo, apontam algumas razões para que os fluxos migratórios possam ser tratados como um assunto de segurança. Na mesma senda, PEREIRA (2016) considera que a crise migratória que assolou a Europa levanta um sério problema de segurança para todos os Estados que a integram, mesmo para aqueles que não se apresentam, desde logo, como principais destinos, como o caso de Portugal. Por outro lado, CLEMENTE (2016) considera que este fluxo massivo de refugiados para o continente europeu apenas constituirá uma ameaça à segurança se os processos de integração forem descontrolados e desenquadrados com as políticas de segurança europeias. Já TERESA MORAIS (2016) e RUI MARQUES (2016) acreditam que a única segurança que está em causa é a dos próprios refugiados.

Não obstante as posições divergentes, dentro do tecido securitário, identificamos quatro situações, onde o fenómeno dos refugiados é percecionado como ameaça à segurança.

⁹⁵A reinstalação tem vindo a ser preparada com a cooperação de organizações não governamentais, como o Conselho Português para os Refugiados, Serviço Jesuíta aos Refugiados e a Fundação Assistência, Desenvolvimento e Formação Profissional.

Numa primeira situação, os refugiados representam uma potencial ameaça à segurança política e às relações entre os países de origem e os países de acolhimento dos refugiados (WEINER, 1993; BALI, 2005). Desde logo, conceder asilo pode deteriorar e ser sinónimo de relações conflituosas entre esses dois países, uma vez que, de acordo com a CNUER, tal ato reconhece o estatuto de refugiado e subentende uma acusação de perseguição a essas pessoas na sua terra natal.

O facto dos países de acolhimento, na sua maioria, deterem um edifício jurídico, assente numa essência democrática, permite aos refugiados desenvolverem eventuais ações que contrariam o regime do país de origem (*idem*), como manifestações ou vigílias, normalmente publicitadas e ampliadas pela comunicação social local, e expedem um apoio a esta militância oposicionista por parte do país de acolhimento, ainda que involuntariamente na maior parte dos casos.

Porém, as relações conflituosas não sobrevivem somente entre os países de origem e os países de acolhimento. A crise de refugiados que a Europa atravessa tem revelado importantes diferenças em matéria de asilo e acolhimento entre vários países da UE, algumas das quais culminaram em conflitos diplomáticos que chegaram a pôr em causa o Espaço Schengen e a estabilidade europeia (FERREIRA, 2016), mormente depois de alguns países terem decidido reforçar o controlo das fronteiras e erguer muros. Para TERESA MORAIS (2016), “o atual contexto exige um esforço concertado que não é possível com a presente abordagem fragmentada, em que cada país toma medidas, umas diferentes das dos outros”, o que acaba por criar uma certa tensão e animosidade.

Quanto às ameaças políticas, os refugiados podem representar uma ameaça ao governo do Estado anfitrião por se reverem em grupos locais separatistas e/ou que questionam a legitimidade desse governo, expondo-se como uma preocupação securitária. Para WEINER (1993) e DAVIES (2000), os refugiados poderão também configurar uma ameaça política por abonarem uma justificação para a intervenção de outros Estados nos assuntos domésticos. Tal pode sobrevir se os refugiados atacarem o seu país de origem a partir do país de acolhimento, abrindo espaço para uma intervenção do primeiro, ou se forem vítimas de maus tratos no país de asilo, legitimando a mobilização da comunidade internacional. Em ambas as situações, apesar da soberania do Estado continuar a ser reconhecida retoricamente, uma panóplia de ações internas poderá ser entendida como de interesse internacional.

A segunda situação identificada enquadra os refugiados como uma potencial ameaça à segurança económica (WEINER, 1993; DAVIES, 2000; BALI, 2005), na medida em que a receção de um grande número de refugiados implica, necessariamente, custos significativos com a sua integração, nomeadamente ao nível da habitação social,

educação, saúde, transportes, entre outros encargos públicos inerentes, o que pode enfraquecer o Estado Social, em muitos países já à beira da falência. Os refugiados podem, deste modo, ser entendidos como um provável fator de desestabilização na infraestrutura estadual, o que leva SILVA (2016) a acreditar que, em determinadas situações, o acolhimento daqueles é suficiente para criar uma certa pugnacidade com a população local, principalmente quando beneficiam de apoios sociais que algumas pessoas locais, por vezes talqualmente carecidas, não gozam. Com uma opinião idêntica, ELIAS (2016) entende que os refugiados são “encarados pela comunidade como adversários e competidores no mercado de trabalho” e num país como Portugal, cuja taxa de desemprego é significativa, pode acabar por gerar tensões e reações mais efusivas contra a população refugiada. Todavia, TERESA MORAIS (2016), CLEMENTE (2016) e GOMES (2016), apesar de concordarem que o influxo de refugiados para a Europa representa, numa fase inicial, uma despesa para o país de acolhimento, creem que a longo prazo poderá significar efeitos positivos na economia e na demografia de um continente envelhecido.

Na terceira situação identificada, os refugiados são enquadrados como uma ameaça à segurança cultural e à identidade coletiva da comunidade de acolhimento (WEINER, 1993; HUYSMANS, 1995; BALI, 2005), compreendida como o conjunto de ideias e práticas que identificam os indivíduos como membros de um grupo social.

As culturas são unas, com normas próprias que regulam a vida em comunidade e promovem o controlo social. As mesmas normas definem quem pode pertencer ou ser admitido (ainda que apenas temporariamente) no seio do grupo e estabelecem um quadro de direitos e deveres para a assunção dessa pertença. As ameaças culturais emergem da interação com o *outro* e dependem da forma como as diferentes culturas envolvidas lidam com a diferença e do impacto que tais dinâmicas têm nas suas fronteiras (HUYSMANS, 1995). A insegurança resulta da definição de um evento como uma ameaça à identidade da comunidade, constituindo um risco para a sua existência enquanto coletividade diferenciada e coerente.

Existem algumas culturas, cuja matriz arvora alguma incompreensão por uma boa parte dos países europeus, nomeadamente as culturas de ténpera islâmica. SILVA (2016) justifica esta obtusidade pelo facto de se entender que muitas das pessoas que se têm abeirado das fronteiras europeias “não estão habituadas a viver em democracia e são donas de valores muito diferentes dos valores europeus e de culturas que poderão constituir um desafio em termos securitários”. Por isto, ELIAS (2016) receia que uma integração cultural desadequada “traga, a médio prazo, impactos”, que se não forem devida e atempadamente acautelados poderão originar graves consequências na

segurança das comunidades locais e de refugiados. A ameaça à identidade cultural da comunidade de acolhimento pode ser intensificada se os refugiados resistirem ao processo de aculturação, rejeitando a assimilação dos valores daquela e procurando manter a sua identidade em todas as vertentes da vida social⁹⁶. Para PEREIRA (2016) é, pois, essencial que os refugiados que forem acolhidos em Portugal⁹⁷, ou em qualquer país, sejam devidamente integrados e “respeitem os princípios de um Estado de Direito democrático, aceitando os seus valores culturais”, de forma a diminuir a possibilidade de propensões para atividades delinquentes.

Outras ameaças mais podem surgir dentro de um quadro desadequado de integração cultural, nomeadamente aquelas que resultam de um processo indevidamente definido de realojamento social e de afastamento do *outro*, que culmina frequentemente na sua *guetização*. Segundo WACQUANT (2001), a *guetização* do *outro* é uma espécie de exílio sócio-espacial, com a correspondente decadência de áreas urbanizadas. Este processo de partição espacial na *polis* pode originar graves problemas de segurança pública, dado que promove o surgimento de grupos marginais com óbvias tendências para as práticas ilícitas e criminais. A este propósito, ELIAS (2016) considera que uma integração local e cultural desajustada, revelada pela *guetização* dos grupos de refugiados poderá, a médio ou longo prazo, significar o advento de problemas criminais idênticos aos que sucedem nas comunidades de imigrantes das segundas e terceiras gerações.

Com efeito, a *guetização* dessas populações, autoimposta na maior parte das vezes, está intimamente relacionada com a disseminação de ideais veiculados pelos representantes dessas mesmas populações. É nestes moldes que brotam tendências para a criminalidade e para a radicalização e recrutamento *jihadista*, particularmente no seio da juventude muçulmana, desorientada, desenraizada e segregada. A massa humana que deambula por entre os guetos ditos sociais acaba por não se identificar com a cultura e com os valores europeus e por compreender a utopia da integração na sociedade europeia. Nas palavras de PEREIRA (2016), “é muito importante uma correta integração local para prevenir a queda para os fenómenos criminais e para a radicalização”⁹⁸, como se tem constatado em vários países europeus.

Acresce que alguns elementos disponíveis alvitram que as segundas e terceiras gerações de imigrantes não europeus encerram determinadas características que

⁹⁶ Note-se que não defendemos que os refugiados devam alienar a sua identidade cultural, mas antes abrirem-se à assimilação dos valores da comunidade que os acolhe, de forma a promover a sua integração e aceitação social.

⁹⁷ Segundo PEREIRA (2016), Portugal mantém ainda “uma tradição humanitária e de acolhimento”. Não obstante, também no nosso país, a violação das normas é entendida como uma ofensa aos valores basilares da comunidade. Deste modo, os refugiados que não respeitem tais valores antes, durante ou após o seu processo de integração poderão ser compreendidos como ameaças à segurança da comunidade e do próprio Estado e excluídos de uma possível cidadania.

⁹⁸ Tendo em referência esta ideia, não podemos deixar de mencionar a radicalização de cinco jovens portugueses, oriundos dos subúrbios de Sintra, que decidiram, em 2014, combater nas fileiras do *ISIS* e abraçar a *Jihad* islâmica.

justificam a sua eventual sobre representação na criminalidade. Segundo FERREIRA (2001), estas características relacionam-se com a estrutura etária jovem; o facto de pertencerem, quando pertencem, a famílias com níveis reduzidos de controlo familiar; percursos escolares marcados pelo insucesso e pelo abandono escolar; e o fácil acesso a grupos, com valores e práticas delinquentes, concentrados em zonas urbanas social e geograficamente marginalizadas e consequente assimilação desses valores. Os refugiados das segundas e terceiras gerações não serão imunes às tendências adjetivadas por estas características, pelo que subscrevemos a preocupação de ELIAS (2016).

A problemática da criminalidade e do terrorismo leva-nos a apresentar a quarta situação, a qual configura os refugiados como uma ameaça direta à segurança do Estado de acolhimento (WEINER, 1993). Efetivamente, há um receio coletivo em relação aos refugiados que afluem a uma determinada região por se recear que sejam elementos pertencentes a grupos de criminalidade organizada ou a estruturas terroristas. Esse temor tem sido ampliado no contexto europeu por conta das respostas desadequadas e ineficazes que têm sido dadas ao fenómeno dos refugiados e dos vários atentados que se verificaram em solo europeu no curto espaço de um ano.

TERESA MORAIS (2016) considera, no entanto, que estas perceções “são perceções perigosamente enganosas, apesar de amplamente generalizadas”, pois ao estabelecer-se uma associação entre refugiados e criminalidade e/ou terrorismo, está a promover-se a sua estigmatização enquanto ameaça para o Estado anfitrião, não sendo essa uma associação legítima, segundo a presidente do Conselho Português para os Refugiados (CPR). A mesma opinião demonstra RUI MARQUES (2016) ao afirmar que “não existe qualquer estudo científico que comprove essa associação”, defendendo antes que os refugiados são as primeiras vítimas do terrorismo e da criminalidade organizada.

Não obstante, para GOMES (2016), apesar dos refugiados não poderem ser confundidos com *jihadistas*, este fluxo migratório está a ir de encontro aos ensejos de grupos terroristas que percebem nele uma oportunidade para estender o *Califado*. As notícias de o *ISIS* estar a aproveitar-se do fluxo massivo de refugiados para infiltrar os seus operacionais em solo europeu e a confirmação de alguns dos autores dos ataques de 15 de novembro em Paris terem entrado na UE como refugiados confirmam a perceção do antigo Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP) e cimentam ainda mais um medo já existente, promovendo inevitavelmente a associação (injusta) entre refugiados e terrorismo.

Do ponto de vista específico, o terrorismo aproveita meios simples mas de forma corrosiva em sociedade, com o fim de inspirar medo nas populações residentes. Não objetiva o domínio do território, dado que o seu proscénio é o mundo inteiro, mas é uma

forma de exercer poder que ambiciona determinadas consequências, pelo que é devidamente planeado.

O terrorismo islâmico que tem assolado a Europa é composto por inúmeras células que têm invadido e atuado em vários Estados, sem respeitar qualquer fronteira, através do processo *jihadista*. SANCHES (2009) caracteriza este tipo de terrorismo como uma estrutura de natureza celular difusa que propicia a certas células a aquisição de um elevado grau de autonomia, levando-as a assumir uma identidade própria. As suas ações são perpetradas com base numa interpretação muito própria do Corão, na qual se recupera o conceito de *Jihad*, adaptando-o às suas necessidades e ao desígnio originário que é a *Ummah*⁹⁹. O secretismo no disfarce do fundamentalismo dos seus operacionais proporciona-lhe a latitude necessária para cumprir a *missão*. Segundo PINTO (2004), a onda islamita atual definiu como prioridade a luta contra os Estados Unidos da América (EUA), Israel e a própria Europa. A autora acrescenta que o “movimento da *Jihad* Global deve-se igualmente aos crescentes laços transnacionais que ligam as diferentes partes do mundo muçulmano e estas à Europa” (PINTO, 2004: 493). Os radicais islâmicos têm revelado uma extraordinária capacidade de mobilização de apoios, “recrutando prosélitos junto da comunidade imigrante originária de países muçulmanos e de apátridas e refugiados” (SANCHES, 2009: 95). Estes movimentos *jihadistas* são sustentados por vários investimentos nos mercados financeiros mundiais, assentes em intrincadas redes de lavagem de dinheiro, proveniente do tráfico de droga e de pessoas, na desmedida ambição de reconquista de todas as terras do Islão.

Portugal tem, até hoje, funcionado aparentemente como retiro de passagem de membros de grupos extremistas que utilizam o nosso território, essencialmente, como base logística, não se perspetivando, por isso, nas palavras de PEREIRA (2016), “um perigo de atentado terrorista iminente em Portugal”. Na opinião de FERNANDES (2016), o fluxo migratório expõe um pouco mais os países europeus a essa ameaça, contudo “o pouco interesse que estas pessoas têm revelado pelo nosso país” (PEREIRA, 2016), afasta, de certo modo, o risco de um atentado em território nacional, ainda que tal possibilidade continue a existir, principalmente por vivermos hoje num mundo globalizado (GOMES, 2016). SILVA (2016), a propósito da ameaça terrorista em solo português, afirma que “Portugal tem o mesmo nível de ameaça que os restantes países da Europa”, pelo que a probabilidade de um atentado terrorista no nosso país, para o Oficial da PSP, é igual à dos outros Estados europeus e, eventualmente, justificada pelo facto de Portugal fazer parte do

⁹⁹ No islão, *Ummah* refere-se à comunidade formada por todos os muçulmanos, unida pela fé em Alá, no profeta Maomé, nos profetas que o antecederam, nos anjos, na chegada do dia do Juízo Final e na predestinação divina. Na heterogeneidade do mundo muçulmano, a *Ummah* é sinónimo de igualdade e união (Lopes, 2010).

Al-Andaluz, um território há muito reivindicado pelos radicais islâmicos¹⁰⁰. O fluxo de refugiados aumenta ainda mais essas probabilidades, uma vez que “por trás desse fluxo existem inúmeras associações criminosas e organizações terroristas” (*idem*).

A par da ameaça terrorista concorre a ameaça da criminalidade organizada, menos temida, pela sua menor publicidade, mas com idênticos efeitos devastadores.

De acordo com HOBBS (1988), o crime organizado atua como uma empresa restrita que subsiste graças a práticas ilícitas. Estas empresas imbricam numa espécie de teia que atravessa fronteiras terrestres e marítimas, que aliada à sua capacidade de infiltração nas estruturas jurisdicionais, políticas e administrativas do Estado, põem muitas vezes em causa a integridade desses Estados e subsistem tanto melhor, segundo VALENTE (2008), quanto o crime de massa estiver enraizado e embrenhado na sociedade.

Segundo os requisitos determinados pela UE e pela EUROPOL são necessárias quatro premissas fundamentais para que se esteja defronte de um crime organizado (NEWBURN, 2007). Assim, a criminalidade organizada contende a colaboração de pelo menos três pessoas que atuem por um largo ou indefinido período de tempo, perpetradoras de delitos penais muito graves com o fim de obterem lucro e/ou poder. Este tipo de organizações pode, ainda, compreender outras características, nomeadamente, a existência de uma divisão específica nas tarefas levadas a cabo pelos seus elementos, dimensão internacional, emprego de métodos de disciplina e controlo através da violência ou de outros meios de intimidação para chegar onde almeja (*idem*).

Não raras vezes fazem-se amparar de negócios lícitos para lavarem o dinheiro de proveniência ilícita, ou para exercerem influência ou pressão em várias áreas (LEVI, 2002 *in* NEWBURN, 2007), pautando-se pela corrupção, “muitas vezes escondida e cancerigenamente enraizada nos meandros dos poderes económico e político” (VALENTE, 2009: 5). De acordo com VALENTE (2009), este poder gera, por si só, o controlo do sistema judiciário que ao conceder às redes criminosas o sentimento de impunidade, aliado aos enormes lucros que obtêm, potencia a proliferação do crime organizado.

A evolução das organizações do crime, enquanto fenómeno inerente à própria globalização (FERNANDES, 2016), conduziu, inevitavelmente, a uma maior profissionalização do crime organizado e fez operar várias mudanças nas suas formas de atuação e nas suas estruturas, permitindo um incremento da mobilidade criminal, uma melhor performance dos grupos criminosos, a criação de células e operações paralelas em vários EM e a concentração em países menos apontados, como o caso de Portugal. De facto, o nosso país tem um recorte e posição geográfica que, emparelhados com uma

¹⁰⁰ Com efeito, uma semana após os atentados terroristas de Bruxelas, Portugal foi alvo de uma ameaça direta do *Daesh*, numa tentativa de demonstrar que não existe qualquer país ou capital da Europa a salvo de um ataque (FRANCO, 2016).

legislação permissiva e restritiva, lhe permite ser entendido como uma plataforma circulatória e logística, para a entrada e manutenção destas organizações.

Os fluxos migratórios que ocorrem para a Europa potenciam a atuação destas estruturas de criminalidade organizada, particularmente no que concerne ao auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e a atividades entrosadas, como a falsificação de documentos. Com o adensamento das muralhas europeias, designadamente com a adoção de políticas mais restritivas e securitárias de muitos EM, com o objetivo claro de restringir o acesso físico ao território e limitar a circulação, é expectável que os refugiados (e não só) procurem formas ilegais de entrada, permanência e circulação nos países europeus, socorrendo-se dessas organizações (ELIAS, 2016).

Para PEREIRA (2016), os refugiados tentarão, sobretudo, chegar aos países mais ricos da UE e continuarão a manifestar pouco interesse por Portugal. No entanto, é perfeitamente possível a deslocação dessas pessoas para o nosso país no sentido da obtenção de documentos falsos, ou títulos de residência diante de contratos de trabalho igualmente falsos que lhe permitem circular e permanecer no espaço comum. Ao mesmo tempo, é igualmente factível a existência de movimentos secundários, isto é, a deslocação para um outro país europeu sem autorização, após a recolocação num primeiro país¹⁰¹, recorrendo, para isso, à falsificação de documentos de identificação.

Por isto, poderá haver uma intensificação no labor dos grupos dedicados a determinadas práticas criminosas, mormente ao nível da falsificação de documentos de identificação dos EM ou de países terceiros, com os quais se estabeleceram políticas de isenção de vistos, ou determinadas condições de acesso a nacionalidades europeias, facilitando, dessa forma, a entrada na Europa.

Paralelamente à falsificação de documentos e por conta da sua crescente dificuldade é frequente assistirmos ao aumento de dois outros fenómenos ilícitos. O primeiro é referente aos crimes de furto e roubo de documentos de identificação e consequente venda aos imigrantes para utilização por pessoas com características fenotípicas e fisionómicas semelhantes às do titular; e o segundo concernente aos chamados casamentos por conveniência entre um cidadão europeu e uma pessoa de um país terceiro, como meio de obtenção da nacionalidade do primeiro.

Porém, na opinião de TERESA MORAIS (2016) não podemos esquecer que em toda esta realidade, “os refugiados são as principais vítimas”, pois ao não serem facultados canais legais e seguros de migração, favorece-se a entrada clandestina e direcionam-se os refugiados para as mãos dessas organizações, pondo a sua segurança em causa e

¹⁰¹ A garantia de proteção internacional é apenas válida para o país de acolhimento, não podendo os refugiados deslocarem-se para outros EM sem autorização.

condenando, muitas vezes, milhares a destinos trágicos. Ou então, quando escapam a essas malhas, são confinados em campos de refugiados, em condições desumanas e por tempo indeterminado, de onde são, frequentemente, raptados e acorrentados aos mesmos destinos.

Com efeito, à medida que a crise de refugiados progride, a EUROPOL tem vindo a aperceber-se de um número crescente de redes de tráfico humano nas travessias pelo Mediterrâneo, que eram já conhecidas há anos por funcionarem como gangues de exploração sexual, lenocínio, mão de obra ilegal e escravatura na Europa. Segundo a EUROPOL, nos anos de 2014 e 2015 desapareceram cerca de dez mil crianças que procuravam asilo na Europa sem família (EUROPOL, 2016). É provável que muitas estejam nas mãos de redes europeias de tráfico de seres humanos¹⁰², em crescimento desde o início da vaga de refugiados. Apesar de não haver qualquer registo ou notícia relacionada com tráfico de pessoas refugiadas em Portugal, o nosso país poderá afirmar-se como uma séria possibilidade nesse sentido, já que tem estado na rota dos grupos de traficantes de seres humanos com origem no Leste europeu desde o pós-guerra dos Balcãs (1991-1999). No entanto, o conhecido padrão do Leste europeu e dos Balcãs pode mudar, já que a vaga de refugiados que assola a Europa parece apresentar milhares de alvos apetecíveis aos intentos destas organizações.

A contemporaneidade das situações caracterizadas e as potenciais ameaças que as mesmas encerram têm sido a semente para um novo despertar dos movimentos de extrema-direita, com afirmações e manifestações anti-refugiados, particularmente visíveis na internet (RASI, 2016). A ideia de islamização da Europa Cristã, enfraquecida pela secularização e ameaçada de morte pelo contínuo fluxo migratório de populações muçulmanas, aliada à percepção crescente do perigo que o extremismo islâmico representa para as sociedades civis europeias (ZUQUETE, 2005) e ao sentimento de injustiça social que se tem disseminado por todo o continente, tornaram-se os grandes argumentos para o reavivamento dos ideais nacionalistas.

Hoje parece evidente que os muçulmanos sub-rogaram os judeus como o novo *outro* transnacional nos discursos de exclusão no seio da UE, passando a ser aqueles os alvos preferenciais da militância de extrema-direita. Com isto, temos vindo a testemunhar o desenvolvimento de dinâmicas pós-nacionais, o robustecimento de uma identidade Cristã, a repulsa por heranças antisemitas e o aumento da respeitabilidade de algumas das suas posições relativamente à questão dos refugiados, designadamente o anti-asilo.

¹⁰² Em 2014, 182 pessoas (27 menores e 141 adultos) foram sinalizadas em Portugal como vítimas de tráfico de seres humanos, de acordo com o relatório estatístico do Observatório do Tráfico de Seres Humanos. O documento destaca a predominância do tráfico para fins de exploração sexual (86 casos), seguido das sinalizações de tráfico para exploração laboral (56 casos) em Portugal.

Portugal não é alheio a estas narrativas nacionalistas e, ao longo de 2015, assistimos a uma intensificação do ativismo político e social de contestação às políticas migratórias, ao acolhimento de refugiados e à islamização europeia (RASI, 2016). A extrema-direita portuguesa tem vindo a entender a atual conjuntura migratória como uma oportunidade para estender e consolidar os seus ideais e para radicalizar os militantes oriundos das várias tendências da extrema-direita, nomeadamente através da organização de inúmeras iniciativas de protesto e manifestações¹⁰³ que pregam os temas anti-islão, anti-migração e anti-asilo e qualificam, segundo ELIAS (2016), “os refugiados como inimigos, terroristas e responsáveis pela precariedade social de alguns Estados europeus”.

Não raras vezes, as ações de protesto e as manifestações organizadas pela extrema-direita degeneram em violência por conta do comportamento mais radical de alguns militantes ou, então, devido a confrontos com contramanifestantes, geralmente da extrema-esquerda, defensores de uma visão radicalmente oposta do fenómeno (SILVA, 2016). É igualmente frequente, em contextos idênticos ao dos refugiados, ocorrerem situações de agressões diretas aos estrangeiros e atos de vandalismo contra as instituições que lhes prestam apoio. SILVA (2016), a este propósito, acredita que existe uma mistificação do *outro* por parte destes movimentos e desinformação nos discursos de alienação que proferem, o que acaba por gerar uma pugnacidade considerável em relação a essas pessoas e incrementa os sentimentos e comportamentos xenófobos.

Em suma, a presença de refugiados pode provocar alterações nas dinâmicas locais e perturbação da ordem/desordem estabelecida. O grau com que cada Estado vai perceber tais influxos como ameaça à segurança subordina-se, em grande medida, à forma como a sociedade e as suas instituições lidam historicamente com o *outro*. Isto afeta as dinâmicas de segurança locais mas, como vimos, afeta também a própria segurança dos refugiados. A prossecução e a garantia da segurança, como refere VALENTE (2014), é função da Polícia, um rosto visível do Estado de Direito democrático, cabendo-lhe a sua defesa, promoção e reposição dentro dos princípios que regem a sua atividade, como veremos de seguida.

III. 4. A RELEVÂNCIA DA FUNÇÃO DA POLÍCIA

No momento em que iniciamos a redação destas linhas, o mundo assiste em direto ao terror espalhado por mais dois ataques reivindicados pelo *ISIS* em solo europeu, desta

¹⁰³ A 20 de setembro de 2015 ocorreu em frente à Assembleia da República uma manifestação contra os refugiados em Portugal, sob o mote “Cuidar dos nossos primeiro”, que contou com a presença de cerca de 150 militantes de extrema-direita, convidados, essencialmente, através das redes sociais.

vez no coração da UE, Bruxelas. Não é necessário esperar muito para ouvir algumas vozes hostis a arremessar culpas à entrada desregrada de refugiados na Europa, cujo êxodo, segundo as mesmas, encobre a entrada da *Jihad Islâmica* e lança as pedras para a fundação da *Eurábia*. Entretanto, outras lastimam a escassez de medidas efetivas para solucionar esta vaga migratória e a desumanização do continente, onde há pouco séculos atrás se elevou o Homem a uma condição de centralidade universal.

Muito mais que erguer muros, encerrar fronteiras e definir políticas de restrição à entrada dos refugiados, nos quais se atravessam interesses e visões conflitantes do fenómeno, deve-se, na opinião de ELIAS (2016) e de CLEMENTE (2016), perceber as razões do influxo e procurar promover a reforma e a reconstrução dos países de origem, potenciando as condições necessárias e suficientes para refrear a dimensão daquele. Todavia, não sendo isso possível no imediato, urge desenvolver condições nos países de acolhimento que possibilitem uma adequada integração dessas pessoas nas comunidades e as tornem um valor acrescentado numa Europa cada vez mais envelhecida e demograficamente pobre, na qual a Polícia detém um papel natural.

Mas então onde se inicia o caminho da Polícia e qual o seu papel perante um fenómeno como o dos refugiados?

VALENTE (2015) ensina-nos que a dimensão ética e política do ser humano implica a subsistência de uma superioridade ética do Estado e na atuação dos atores da segurança, nomeadamente da Polícia. Para o Professor, a ação desta acha-se fundeada nos princípios constitucionais do Estado de direito democrático, erguido sob a dignidade da pessoa humana e a vontade do povo (VALENTE, 2013). Assim sendo, a Polícia é uma instituição do Estado ao serviço de *qualquer* cidadão, independentemente da sua origem, e está imbuída de uma funcionalidade operacional muito especial que lhe permite desempenhar um papel primordial em todo este contexto, não se reduzindo a um predicado na realidade que a Europa vive.

Desta forma, evidenciamos a urgência de se definirem as funções da Polícia de maneira a que, segundo MACHADO (2016), “se restitua o sentimento de segurança às populações de acolhimento e de refugiados”, sem comprometer a estabilidade e o avanço civilizacional europeus conseguidos pela democracia (ELIAS, 2016). Nesse sentido, a comunidade internacional deve, antes de mais, estar atenta às ameaças e corretamente preparada para as defrontar. GOMES (2016) afirma que “as Forças e Serviços de Segurança (FSS) desempenham um papel importante em todo esse processo”. Há, por isso, todo um investimento a ser feito pelos governos ao nível da criação de sistemas de registo, redes eficazes de informação e da partilha da mesma (GUEDES E ELIAS, 2012; MAGINA DA SILVA, 2016), bem como de acompanhamento e integração dos refugiados na

comunidade local, sobretudo através do adensamento do policiamento de proximidade (CLEMENTE, 2016; ELIAS, 2016). Tal contende, necessariamente, capacitar a Polícia dos meios adequados (legislativos, logísticos e operacionais) para materializar respostas adequadas.

Estas respostas devem começar por ser dadas logo às portas do espaço europeu. Nesse sentido e, parafraseando GOMES (2016), é importante “assegurar, à entrada em território Schengen, um controlo e registo eficazes de todas as pessoas”, sendo crucial uma distinção “entre os que podem vir a obter o estatuto de refugiado, os que são migrantes económicos e os que, infiltrados nesse grande fluxo, tentam entrar no espaço europeu para outros fins”. Tendo como referência esta posição, destacámos a importância de um controlo eficaz da situação documental e judicial aquando da entrada na Europa, com especial enfoque para os documentos de identificação falsos. Paralelamente, apoiámos a criação de um banco de dados biométricos que permita identificar e localizar os refugiados no continente. Esta ideia foi aludida por PEREIRA (2016) e por ELIAS (2016) que defendem que mais importante do que saber a identidade de um possível refugiado é saber quem ele é, devendo existir um esforço complementar no sentido de se apurar eventuais antecedentes criminais e/ou nexos com a radicalização ou com o terrorismo, antes de permitir a sua entrada. Assim, segundo GOMES (2016), “na fase de entrada, [as polícias] devem estar particularmente atentas às questões da fraude documental, da infiltração de *jihadistas* e do tráfico de pessoas/auxílio à imigração ilegal”. Igualmente relevante é a garantia da segurança, tranquilidade e ordem públicas sem desonrar os direitos fundamentais, particularmente os dos refugiados.

Para FERNANDES (2016) é fundamental que, numa fase posterior à entrada, se reforce a troca desses dados entre os serviços de informações dos vários Estados europeus, opinião corroborada por SILVA (2016), que nos transmite a ideia da existência de uma consciência transversal entre as FSS, relativa à essencialidade da troca e partilha de informações no atual paradigma securitário europeu. A estreita cooperação e a coordenação entre autoridades policiais, judiciárias, aduaneiras e outras autoridades competentes dos EM (tanto diretamente como através da EUROPOL) reveste-se, num contexto como este, de uma especial indispensabilidade, na medida em que se afigura como uma das principais estratégias na prevenção e no combate à criminalidade.

Para lá do controlo de entradas, urge também confirmar um mecanismo eficaz de recolocação dos refugiados e das suas famílias nos diferentes países europeus, de modo a fomentar uma integração em harmonia com as comunidades de acolhimento e a sua inserção na vida ativa, para que não se tornem fator de insegurança e de rejeição. Para tal,

a criação de grupos de trabalho¹⁰⁴ vocacionados para estes desideratos, com representantes das polícias, incluindo as forças de segurança, representaria uma grande valia nesse sentido, na medida em que estas dispõem de amplas e variadas competências, capacidades e meios que as posicionam como um ator público indispensável na definição e implementação de políticas e estratégias de segurança.

Na opinião de CLEMENTE (2016), a atuação da Polícia será essencialmente supletiva e de apoio às entidades que atuam em primeira linha e são responsáveis pela receção, encaminhamento e amparo aos refugiados, desempenhando um papel que deriva, essencialmente, do vínculo de proximidade. Por seu lado, FERNANDES (2016) acredita que para a integração dos refugiados ser bem-sucedida é essencial “desmontar os mitos” criados em torno da crise migratória. Deste modo, o Oficial da PSP defende que “as forças policiais deverão receber formação que ajude a eliminar medos”, não permitindo que os condicionalismos do medo do *outro* inibam o acolhimento dos que esperam da Europa uma *pátria* de Direitos Humanos. Nessa mesma senda, TERESA MORAIS (2016) e GOMES (2016) notam o importante papel que a Polícia tem no acompanhamento e integração dos refugiados, alertando para a necessidade de se desenvolverem ações de sensibilização e informação junto das comunidades de acolhimento, no sentido de eliminar os estigmas que ensombram estas pessoas.

ELIAS (2016), SILVA (2016) e GOMES (2016) destacam também o papel que a Polícia deverá assumir no desenho do quadro legislativo de um país de Direito democrático, no sentido de prevenir os refugiados para as consequências inerentes a determinados comportamentos. Para MACHADO (2016) é talqualmente importante proporcionar-lhes a possibilidade de conhecer uma Polícia que respeita o Estado de Direito e os direitos dos cidadãos, de proximidade e orientada para a prevenção, muito diferente das polícias repressoras dos países de origem. Assim, é fundamental que os refugiados sintam essa proximidade com a Polícia e sintam confiança suficiente para denunciar situações de vitimização e de ofensas ao ordenamento legal.

Simultaneamente, reconhecemos a indispensabilidade da Polícia estar ao mesmo tempo atenta à possibilidade de ocorrência de conflitos em resultado das diferenças étnicas, culturais ou religiosas e, em particular, à ascensão de movimentos de extrema-direita que entendem a conjuntura migratória como uma oportunidade para elevarem as suas filosofias, explorando o sentimento de insegurança existente e o argumento da (in)justiça social. Deste modo, é importante apostar na recolha de informação para antecipar eventuais conflitos, bem como na preparação das forças de manutenção e

¹⁰⁴ Foi publicado no dia 3 de setembro de 2015, em Diário da República, o despacho relativo à criação do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações a que já aludimos anteriormente. Neste grupo de trabalho não há qualquer elemento a representar as forças de segurança.

reposição da ordem pública para manifestações e contramanifestações que culminam, frequentemente, em cenários de violência. Acresce, ainda, o dever da Polícia permanecer atenta às comunidades de refugiados integrados e às instituições que lhes prestam apoio direta ou indiretamente, promovendo a prevenção de atos violentos contra aquelas por parte de militantes ou simpatizantes da extrema-direita.

Ademais, a Polícia deve ter uma palavra relativamente aos locais onde serão instalados os refugiados, nomeadamente no que concerne ao desenho ambiental envolvente. A *guetização*, como vimos anteriormente, é um quadro a evitar, sendo mais adequado, na opinião de RUI MARQUES (2016), um modelo de acolhimento e integração de base comunitária. Todavia, se tal não for viável e os grupos de refugiados forem instalados em bairros de índole social, a Polícia deve reforçar o patrulhamento nessas zonas para prevenir a vitimização de elementos desses grupos e sinalizar aqueles que suscitam problemas de segurança e tendências para a radicalização. Conjuntamente, é fundamental definirem-se programas de proximidade e de prevenção da criminalidade que permitam um maior conhecimento das populações residentes e de refugiados e uma melhor perceção dos problemas existentes, reforçando o sentimento de segurança das mesmas.

Este acompanhamento e monitoração são, nas palavras de PEREIRA (2016), “essenciais”, uma vez que no âmago destas comunidades “o fator de risco e atração para o crime e para a radicalização é maior por causa da exclusão e marginalização de que são vítimas”. A Polícia deve, pois, estar disponível para empreender com os refugiados, inclusivamente, com os de segunda e terceira geração, um trabalho moldado às suas características e aptidões, capacitando-os para uma cidadania ativa. TERESA MORAIS (2016) crê que este tipo de trabalho partenariado entre a Polícia e grupos comunitários de refugiados e de pessoas locais poderá ser um grande contributo para a promoção da segurança das comunidades.

Como já afirmamos anteriormente, Portugal não é um dos principais destinos dos milhares de refugiados e não se prevê que o venha a ser a curto prazo, podendo, segundo ELIAS (2016), vir a sê-lo a médio prazo. Entretanto, como também já afirmamos, será inevitável deixar de se sentir alguns dos reflexos desta crise migratória no nosso território, pelo que a PSP não se pode alienar de todo este contexto. É verdade que o papel central e de primeira linha é do SEF, que detém a competência do controlo de entrada e registo dos refugiados no território português¹⁰⁵, amparado pelas informações do Sistema de Informações de Segurança. Contudo, na opinião de PEREIRA (2016), a PSP e a Guarda

¹⁰⁵ Silva (2016) afirma que no seguimento da filosofia de cooperação “o SEF tem partilhado informações relativas às pessoas que Portugal tem acolhido, bem como dos locais onde estão alojados”. O Diretor Nacional Adjunto da PSP acredita, por isso, que o número de refugiados que Portugal tem recebido e se prepara para receber “não representará qualquer problema, (...) à semelhança do que tem acontecido com os refugiados que já se encontram cá há algum tempo”.

Nacional Republicana (GNR) têm também um importante papel a desempenhar, uma vez que estão distribuídas territorialmente por todo o país e dispõem de um efetivo suficientemente especializado para antecipar qualquer ameaça e para apoiar e acompanhar a integração dos grupos de refugiados, prevenindo e detetando atempadamente os fenómenos criminais. Impõe-se, no entanto, que as suas atuações avoquem os princípios basilares de um Estado de direito democrático e cumpram a sua missão em consonância com o resguardado por VALENTE (2014: 106), quando nos instrui que a Polícia não é apenas “defensora e garante da legalidade democrática, da segurança interna nacional e europeia e dos direitos [de todos os] cidadãos, [mas também] promotora desses interesses, valores e bens jurídicos (...) marcando-se como atuação no respeito e na defesa da dignidade da pessoa humana”. Assim, a Polícia jamais deve cair na tentação de se tornar uma espécie de última *ratio* da democracia, assumindo-se como uma guarda pretoriana da sociedade, detentora de um poder ilimitado ou arbitrário, pois essa posição é perigosa para todos, incluindo para a própria Polícia. A sua legitimidade social está na proporcionalidade das suas ações.

CONCLUSÃO

O problema dos refugiados levanta hoje desafios maiores do que nunca. A Europa encontra-se numa encruzilhada de que não há memória desde o fim da II GM. Os conflitos e as guerras longevos, as violações massivas de direitos humanos, a miséria e a fome, a intolerância religiosa, as alterações climáticas e a falta de esperança compeliram centenas de milhares de pessoas a rumarem ao velho continente, num esforço muitas vezes desumano de obterem asilo. Este êxodo em massa atingiu, em 2015, números críticos e a Europa mostrou-se impreparada para apresentar uma solução adequada e eficaz para o drama que a feriu.

O fenómeno dos refugiados torna o mundo do século XXI, em muitos sentidos, diferente daquele de meados do século XX. Hoje, mais do que nunca, vive-se um constante medo do *outro*, intensificado por atos terroristas cada vez mais frequentes que tornam efémera a ideia de uma segurança sólida e quimérica a ideia de segurança completa. A perspetiva da abertura de portas aos milhares de refugiados que se fizerem anunciar diante da fortaleza europeia, provenientes, sobretudo, do Médio Oriente e da África Subsariana, tem levantado na comunidade europeia uma crescente preocupação em termos securitários, adensada mormente por essas regiões estarem intimamente ligadas a grupos terroristas que têm feito também da Europa um proscénio de hediondos atos.

Mas antes de enveredarmos o nosso estudo concretamente nas ameaças à segurança que se erguem no horizonte europeu, refletimos, desde logo, sobre os principais conceitos inerentes à temática, organizando a nossa investigação de forma estruturada. Com efeito, o fenómeno dos refugiados representa uma dinâmica que pode implicar um desafio à segurança (seja dos Estados, seja dos próprios refugiados), em virtude de ser uma consequência da insegurança. Assim, ao longo da nossa investigação procuramos compreender a problemática dos refugiados e através da análise da sua evolução histórica foi nossa intenção descrever as diferentes interpretações, os impulsos para o fenómeno, bem como a forma como são classificados os refugiados.

Como pudemos verificar, são várias as interpretações do conceito de refugiado e o intrincado sistema mundial, caracterizado por complexas interligações entre as componentes sociais, económicas e políticas, torna delicado apartar as causas políticas e económicas na génese dos movimentos migratórios, acreditando-se cada vez mais que ambas as causas estão indissoluvelmente ligadas. No entanto, aferimos ainda assim que as causas que impelem os movimentos de refugiados se resumem a três: violações graves dos direitos humanos, conflitos violentos e armados e desastres naturais ou humanos,

sendo que é comum em todas um elemento coativo que obriga as pessoas a partirem das suas terras.

O próprio conceito de refugiado, enquanto “pessoa que receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país”¹⁰⁶, tem sido objeto de vários alargamentos ao longo dos anos, uma vez que a conceção restrita plasmada na CNUER não é passível de ser apenas a todas as realidades do refúgio, conforme pudemos perceber com as inúmeras classificações atribuídas aos refugiados. A (in)definição do conceito tem exposto nos sistemas de asilo nacionais notórias dificuldades em discernir quais as pessoas que podem beneficiar da proteção internacional e quais as que não merecem essa proteção, por não caberem no direito de asilo, o que torna o processo de asilo complexo e moroso, conglomerando grandes massas de refugiados em determinadas regiões. O conceito de refugiado encontra-se, por isso, obsoleto e pouco compatível com as exigências e reptos que o hodierno século propõe.

O grande desafio que se põe à comunidade internacional e aos próprios refugiados é encontrar soluções materiais e consistentes que permitam assegurar uma vida em segurança. Como vimos, a CNUER definiu três soluções duradouras nesse sentido. A repatriação voluntária – a primeira solução – consiste no retorno da pessoa refugiada ao seu país de origem e é a solução mais almejada pelo Estados de acolhimento e pela maioria dos refugiados, no entanto, numa boa parte das vezes, não é possível. A segunda solução, a reinstalação num país terceiro, refere-se ao processo de seleção e transferência dos refugiados de um país onde solicitou proteção para um outro que concordou com o seu acolhimento de forma voluntária, reconhecendo-lhes o estatuto de refugiado. Mas a verdade é crua e poucos são os países que chegam a um acordo nesse sentido. Por fim, a integração local caracteriza-se pela inserção social, económica e cultural dos refugiados no país de refúgio e pelo reconhecimento dos mesmos direitos que os cidadãos nacionais gozam. Esta solução implica uma aceitação dos refugiados pela comunidade de acolhimento e vice-versa, o que nem sempre acontece.

Por isto, foi-nos possível constatar que estas três soluções duradouras são, hoje, diminutas face a uma realidade cada vez mais crescente e exigente de outro tipo de respostas perante a falta de comprometimento entre os Estados e a partilha de responsabilidades. Como tardam em ser decididas as novas respostas, o mundo assiste à consolidação de tendências que se têm mostrado sempre atuais. Os campos de refugiados configuram-se como a mais tradicional solução temporária, apesar da sua perpetuação no

¹⁰⁶ Cfr. Artigo 1.º, A, n.º2 da CNUER.

tempo, a par de um aumento de refugiados urbanos que correm as cidades, esquecidos, na ânsia de encontrar perspectivas atinentes a uma vida digna. No entanto, ambas as tendências têm suscitado questões ao nível da segurança, seja a que não existe nesses campos, seja a que é colocada em causa no ambiente urbano que segrega e marginaliza.

Seguidamente, confirmámos que o fenómeno migratório na UE e, por conseguinte dos refugiados, tem sido tratado dentro de um quadro de segurança que culminou na sua securitização. Os ataques terroristas em 2001 e a luta global contra ao terrorismo foram os grandes argumentos que permitiram aos atores securitizadores, através de *speech acts*, a implementação de medidas de excecionalidade – legitimadas por uma audiência – para fazer face às ameaças – percecionadas ou reais – que o referido fenómeno pode representar na segurança europeia. As medidas excecionais traduziram-se, essencialmente, por políticas migratórias restritivas e instrumentos de controlo e vigilância do *outro*, que corporalizam a ideia de *banóptico* e estigmatizam esse *outro*, reforçando o medo em relação ao fenómeno migratório e tornando-o um verdadeiro dilema de segurança.

Mas poderá o fluxo de refugiados na Europa representar uma ameaça à segurança? Esta foi a questão central do nosso trabalho e à qual ambicionamos uma resposta concreta, procurando identificar quais as ameaças que se levantam com esse fluxo.

A revisão bibliográfica, associada às várias entrevistas realizadas a pessoas de renome na área da segurança e a pessoas estreitamente ligadas à causa dos refugiados, permitiu-nos aferir que existe efetivamente um conjunto de ameaças à segurança dos países de acolhimento e à segurança dos próprios refugiados.

Deste modo, constatámos quatro situações em que os refugiados poderão configurar, em sentido amplo, essas ameaças.

Numa primeira situação, poderão representar uma ameaça à segurança política e às relações entre os países de origem dos refugiados e os países que os recebem, uma vez que reconhecer o estatuto de refugiado consagrado na CNUER poderá provocar fricções nas relações entre esses países. Ao mesmo tempo, podem sobrevir relações conflituosas entre países que não chegam a um acordo efetivo relativamente às soluções a dar aos refugiados que se abeiraram de um espaço que pode ser comum, como é o caso europeu. Ainda dentro desta situação, os refugiados poderão representar uma ameaça à segurança política por aproveitarem a essência democrática do país de acolhimento para alimentar uma militância oposicionista em relação ao país de origem, ou por se reverem em grupos que, *per si*, já levantam problemas de segurança.

A segunda situação identificada coloca os refugiados como uma ameaça à segurança económica por implicarem, necessariamente, custos significativos com a sua

integração, designadamente ao nível da habitação social, educação, saúde, transportes, entre outros encargos públicos inerentes, o que pode enfraquecer o Estado Social, em muitos países já à beira da falência. A atribuição destes benefícios aos refugiados e a sua negação a pessoas locais, igualmente carecidas, é geradora de sentimentos de revolta e hostilidade para com os primeiros. Contudo, constatámos que, a longo prazo, o influxo de refugiados poderá representar um importante potencial económico numa Europa envelhecida e enfraquecida demograficamente.

Na situação seguinte, os refugiados enquadram uma eventual ameaça à segurança cultural e à identidade coletiva da comunidade de acolhimento, embora a ameaça dependa da forma como estas comunidades percebem a diferença. O conjunto de valores diferentes que, regra geral, caracteriza os refugiados, pode pôr em causa a existência da comunidade de acolhimento enquanto coletividade diferenciada e coerente, principalmente se aqueles resistirem ao processo de aculturação. Uma integração cultural desadequada dos milhares de refugiados que chegam à Europa, cuja essência cultural é predominantemente de matriz islâmica e que, por isso, arvora alguma incompreensão e medo numa boa parte da comunidade europeia, poderá significar o advento de impactos securitários relevantes, nomeadamente o surgimento de grupos marginais, mormente constituídos por refugiados de segunda e terceira geração, com claras tendências para a criminalidade e eventual radicalização/recrutamento *jihadista*.

A quarta situação configura os refugiados como uma ameaça direta à segurança do Estado de acolhimento. Apurámos que uma onda migratória como a que atingiu a Europa expõe mais os países a fenómenos como a criminalidade organizada e o terrorismo, uma vez que existe a oportunidade de estruturas subjacentes a esse tipo de fenómenos aproveitarem os fluxos para introduzirem operacionais em solo europeu. No entanto, concluímos que não é legítimo associar os refugiados a esse tipo de fenómenos e que também eles são vítimas dessas estruturas e desses fenómenos.

A par destas quatro situações e intimamente ligadas a estas estruturas criminosas, foi-nos possível aferir a possibilidade de ocorrer um aumento de atividades criminosas paralelas, como o furto/roubo de documentos de identificação e falsificação dos mesmos documentos, vistos de entrada, contratos de trabalho ou ainda a ocorrência de casamentos por conveniência entre cidadãos europeus e refugiados.

Consequimos, igualmente, perspetivar que a conjuntura migratória faz despontar a oportunidade dos movimentos de extrema-direita alargarem a sua base social de suporte e reacenderem os ideais nacionalistas, intensificando os sentimentos de insegurança e de injustiça social atinentes ao influxo de refugiados. Pelo facto das suas atividades degenerarem frequentemente em violência, podemos também concluir que os refugiados, as

instituições e as pessoas que os amparam ou que são a favor da sua entrada poderão ser vítimas dessa violência.

O nosso estudo permitiu-nos ainda confirmar que Portugal, para além de não estar incluído nas principais rotas dos movimentos migratórios, também não se exhibe como um destino muito desejado pelos refugiados. Todavia, por conta dos compromissos europeus e internacionais, o Estado português assumiu a obrigação de acolher, ao longo dos anos de 2016 e 2017, cerca de 4500 pessoas refugiadas, pelo que é factível registarem-se reflexos da crise em território nacional.

À Polícia cabe assumir conscientemente que este é um paradigma com fronteiras cada vez mais esbatidas, no qual arroga um papel fundamental enquanto defensora e garante da legalidade democrática e da segurança de todos os cidadãos, pautando a sua atuação sob os princípios que regem a sua atividade e elevam a dignidade da pessoa humana. Refira-se que temos a perfeita consciência que as autoridades responsáveis pelas fronteiras (no caso português, o SEF) ocupam em todo este contexto um papel muito central. Não obstante, não podemos deixar de afirmar a importância das forças de segurança, como a PSP e a GNR, cuja distribuição territorial e número de efetivos possibilitam uma integração harmoniosa e adequada dos refugiados na comunidade local, nomeadamente através do adensamento do policiamento de proximidade e de programas especiais elaborados nesse sentido, e, concludentemente, a prevenção da criminalidade, essência de uma Polícia hodierna.

A comunidade internacional e, em particular, a UE devem manter-se atentas à contemporaneidade do fenómeno dos refugiados, que tende a intensificar-se cada vez mais. Há, por isso, uma necessidade premente de investir, o quanto antes, na criação de redes eficazes de informação e partilha da mesma e em estruturas de receção e acolhimento dos refugiados, dotando as FSS com meios adequados para uma resposta condicente. É neste sentido que o melhor conhecimento do fenómeno e da crise que assola a Europa por parte das FSS se torna útil para garantir a segurança, enquanto condição e fundamento estratégico de uma sociedade moderna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DICIONÁRIOS E ENCICLOPÉDIAS

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA (2001a). *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*. 1, Lisboa: Verbo.

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA (2001b). *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*. 2, Lisboa: Verbo.

BOBBIO, NORBERTO, MATTEUCCI, NICOLA e PASQUINO GIANFRANCO (2010). *Dicionário de Política* (11.ª Ed.). Brasília: Editora Universidade de Brasília.

COMISSÃO EUROPEIA (2012). *Glossário de Migração e Asilo*. Rede Europeia das Migrações. Página consultada em 10 de outubro de 2015, <http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/GlossarioThesaurus/glossario_migracao_asilo.pdf>

COSTA, J. ALMEIDA e MELO. A. SAMPAIO (1975). *Dicionário da Língua Portuguesa* (5.ª Edição). Porto: Porto Editora.

HORNBY, ALBERT SIDNEY (1995). *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (5th Edition). Oxford: Oxford University Press.

LOPES, MARGARIDA SANTOS (2010). *Novo Dicionário do Islão*. Alfragide: Casa das Letras.

MORAIS, ARMANDO DE (1998). *Dicionário Inglês-Português*. Porto: Porto Editora.

OIM (2009). *Glossário sobre Migrações*. 1.ª Edição. Genebra: OIM.

s.a. (1995). *Dicionário Universal da Língua Portuguesa*. Porto: Texto Editora.

s.a. (1999). *Dicionário Francês-Português*. Porto: Porto Editora.

SCHULTZ, DAVID (2004). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Facts on File, Inc.

WOLFF, ANITA (2006). *Britannica Concise Encyclopedia*. London: Encyclopædia Britannica, Inc.

OBRAS GERAIS E ESPECÍFICAS

ABOU, SÉLIM (1988). "L'insertion des Immigrés. Approach Conceptuelle". *Les Étrangers dans la Ville*. Paris: Le Regard des Sciences Sociales.

ACNUR (2000). *A Situação dos Refugiados no Mundo - Cinquenta Anos de Ação Humanitária*. Genebra: ACNUR.

- ACNUR (2002). *Refugee Resettlement: an International Handbook to Guide Reception and Integration*. Genebra: ACNUR.
- ANDRADE, JOSÉ FISCHER DE (1996). *Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar.
- BAKEWELL, OLIVER (2000). “Repatriation and Self-Settled Refugees in Zambia: Bringing Solutions to the Wrong Problems.” *JRS – Oxford Journals*, Volume 13(4). Oxford, pp. 356-373.
- BALI, SITA (2005). “Population Movements”, in Paul D. Williams (org.), *Security Studies: an Introduction*. New York: Routledge.
- BALZACQ, Thierry (2008). “The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies”. *Journal of Common Market Studies*, Volume 46 (1). Nova Jérícia: Wiley-Blackwell.
- BARDIN, LAURENCE (2013). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BERRY, JOHN W. (1989). “The Acculturation Process and Refugee Behaviour. Context: Southeast Asians in California”. *The Acculturation Process and Refugee Behaviour*. Washington DC: Hemisphere Publ. Co., pp. 25-37.
- BERTOZZI, STEFANO (2008). “Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Ecompassing 3.6 million km²”. Bruxelas: Center for European Policy Studies.
- BETTS, ALEXANDER (2009). *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. New York: Cornell University.
- BIGO, DIDIER (2002). “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, Volume 27 (1), pp. 63-92.
- BIGO, DIDIER (2005). “Immigration Controls and Free Movement in Europe”. *International Review of The Red Cross*, Volume 91, 875. Genebra.
- BIGO, DIDIER (2006a) Globalized (In)Security: the Field and the Ban-opticon, in Didier Bigo e Anastassia Tsoukala (orgs.), *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal practices of liberal regimes after 9/11*. Routledge, Abingdon, pp 10-48.
- BIGO, DIDIER (2006b). *Security, Exception, Ban and Surveillance. Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*. Devan: Willan Publishing.
- BIGO, DIDIER. e GUILD, ELSPETH (2003). “La mise à l’écart des étrangers: la logique du visa Schengen”. *Cultures and Conflicts*. Paris: L’Harmattan.
- BLACK, RICHARD (1998). *Refugees, Environment and Development*. London: Longman.

- BOOKSTEIN, AMELIA (2001). "UNHCR and Forgotten Emergencies: Can Funds be Found?". *Forced Migration Review*, número 10. Oxford: Oxford University Press.
- BOOTH, KEN (2005). *Critical Security Studies and World Politics*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- BRANDÃO, ANA PAULA (2004). "Segurança: um conceito contestado em debate". *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio.
- BRANDÃO, ANA PAULA (2005). "A Segurança Humana em Debate". *Perspetivas. Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, 1. Braga: NIPCRI, Universidade do Minho.
- BROEDERS, DENNIS (2007). "The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants". *International Sociology*, 22 (1). California: Sage Publications.
- BUCHAN, ALASTER e MACKINTOSH, JOHN (1973). "Security". *Marxism, Communism and Western Society: A Comparative Encyclopaedia*, Volume 7. New York: C. D. Kerning.
- BUONFINO, ALESSANDRA (2004b). "Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe". *New Political Science*, Volume 26 (1), pp. 23-49.
- BUZAN, BARRY (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.
- BUZAN, BARRY, WAEVER, OLE e WILDE, JAAP DE (1998). *Security – A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN, BARRY e WAEVER, OLE (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUZAN, BARRY e WAEVER, OLE (2009). "Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory". *Review of International Studies*, Volume 35 (2), pp. 253-276.
- CALDWELL, DAN e WILLIAMS, ROBERT (2006). *Seeking Security in an Insecure World* (2nd edition). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- CARNEIRO, WELLINGTON PEREIRA (2012). "A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois" in César Augusto S. da Silva, (org.), *Direitos Humanos e Refugiados*. Brasil: UFGD Editora.
- CASTLES, STEPHEN e MILLER, MARK (2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (5th Edition). New York: Palgrave Macmillan.

- CHAMBERS, ROBERT (1979). "Rural Refugees in Africa: What the Eye Does Not See". *Paper for the African Studies Association Symposium on Refugees*. London.
- CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES (2006). *A Polícia em Portugal*. Oeiras: Cadernos INA – Instituto Nacional da Administração.
- CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES (2008). "Islão: Legado de Abraão" in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*. Lisboa: Almedina, pp. 87-118.
- CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES (2010). "Polícia e Segurança – Breves Notas". *Política Internacional e Segurança*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- COLIC-PEISKER, VAL e WALKER, IAIN (2003). "Human Capital, Acculturation and Social Identity: Bosnian Refugees in Australia". *Journal of Community & Applied Social Psychology*.
- COLLINS, ALAN (2007). *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.
- CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL DOS SANTOS (2012). *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: Fonte da Palavra.
- CORREIA, EDUARDO PEREIRA (2015). *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI – ICPOL.
- CRISP, JEFF (2004). "The Local Integration and Local Settlement of Refugees: a conceptual and Historical Analysis". Genebra: UNHCR.
- DANNREUTHER, ROLAND (2007). *International Security: The Contemporary Agenda*. Cambridge: Polity Press.
- DAVIES, R. (2000). "Neither Here nor There? The Implications of Global Diasporas for (Inter)national Security" in David Graham e Nana Poku (orgs.), *Migration, Globalisation and Human Security*. London: Routledge.
- DEUTSCH, KARL (1966). "Political Community and the North Atlantic Area". *International Political Communities: An Anthology*. New York: Doubleday and Company.
- DIAS, HÉLDER VALENTE (2012). *Metamorfoses da Polícia, Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*. Coimbra: Almedina.
- DORMAN, ANDREW e TREACHER, ADRIAN (1995). *European Security – An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited.
- EAPN Portugal (2013). "Os Refugiados em Portugal e o Programa Nacional de Reinstalação". EAPN.
- EL-HINNAWI, ESSAM (1985). *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP.

- ELIAS, LUÍS (2012). “Desafios da segurança na sociedade globalizada”. Lisboa: Observatório Político.
- EMMERS, RALF (2007). “Securitization” in Alan Collins, (coord.), *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.
- ESPÍRITO SANTO, PAULA (2010). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais: Génese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- FELLER, ERIKA (2001). “The Convention at 50: the Way Ahead for Refugee Protection”. *Forced Migration Review*, Volume 10. Oxford: Oxford University Press.
- FERNANDES, JOSÉ JOAQUIM ANTUNES (2014). *Os Desafios da Segurança Contemporânea, Estudo, Identidade e Multiculturalismo*. Lisboa: Pedro Ferreira-Artes Gráficas.
- FERREIRA, EDUARDO VIEGAS (2001). “Criminalidade e Insegurança Urbana: Reconstrução de identidades e de solidariedades coletivas” in Magda Pinheiro, Luís Batista e Maria João Vaz (orgs.), *Criminalidade e Insegurança Urbana : Reconstrução de Identidades e de Solidariedades Coletivas*. Oeiras: Celta Editora.
- FERREIRA, SUSANA RAQUEL DE SOUSA (2010). *A Política de Imigração Europeia: Instrumento da Luta Antiterrorista?*. Dissertação de mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa: UNL-FCSH.
- FERREIRA, Susana Raquel de Sousa (2013). “Imigração. Uma Ameaça Securitária para a Europa?”. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- FERREIRA, LUCIANO VAZ (2011). “A Securitização da Cooperação para o Controle de Fronteiras”. *Lex Humana*, Volume 3. Petrópolis: Universidade Católica de Petrópolis.
- FIELDON, ALEXANDRA (2008). “Local Integration: an Under-reported Solution to Protracted Refugee Situations”. Genebra: UNHCR.
- FOSTER, GEORGE (1965). “Peasant Societies and the Image of Limited Good.” *American Anthropologist*, Volume 67, pp. 293-315.
- FREIRE, Maria Raquel (2015). “Segurança e Poder: Novas Abordagens a Velhos Conceitos – A Proposta de Securitização da Escola de Copenhaga” in Eduardo Pereira Correia (org.), *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI - ICPOL, pp.91-103.
- FREITAS, RAQUEL (2002). “Human security and refugee protection after September 11: A reassessment”. *Refuge: Canada’s Periodical on Refugees*, Volume 20 (4), pp. 34-44.
- FREITAS, RAQUEL (2011). “Construção e Desconstrução da Relação entre Migrações Forçadas e Desafios de Segurança em África”. *Cadernos de Estudos Africanos*. Lisboa: ISCTE-CIES.

FREIXO, Manuel. (2011). *Metodologia Científica: Fundamentos, Métodos e Técnicas* (3.^a ed.). Lisboa: Instituto Piaget.

GARCIA, FRANCISCO PROENÇA (2006). “As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados – Subsídios para o seu Estudo”. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

GUEDES, ARMANDO MARQUES e ELIAS, LUÍS (2010). *Controlos Remotos: As Dimensões Externas da Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.

GUEDES, ARMANDO MARQUES e ELIAS, LUÍS (2012). “Here be dragons: Novos Conceitos de Segurança e o mundo Contemporâneo”, in Eduardo Pereira Correia e Raquel Duque (orgs.), *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: Fonte da Palavra, pp. 27-58.

HAILBRONNER, KAY (2000). *Immigration and Asylum Law and Policy in the European Union*. The Hague: Kluwer.

HANSEN, ART (1981). “Refugee Dynamics: Angolans in Zambia 1966 to 1972. *The International Migration Review*, 15. Nova Iorque: Center for Migration Studies of New York.

HANSEN, ART e OLIVER-SMITH, ANTHONY (1982). “Introduction: Involuntary Migration and Resettlement: Causes and Contexts”. *Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated People*. Boulder: Westview Press.

HARREL-BOND, BARBARA (1986). *Imposing Aid*. Oxford: Oxford University Press.

HASSEMER, WINFRIED (1995). *A segurança Pública no Estado de Direito* in Carlos Eduardo Vasconcelos (org.), *Strafverteidiger*. Lisboa: AAFDL.

HATHAWAY, JAMES (1993). “Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection, in Kathleen Mahoney e Paul Mahoney (orgs.), *Human Rights in the Twenty-First Century: a Global Challenge*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

HOBBS, DICK (1988). *Doing the Business*. Oxford: Oxford University Press.

HOVIL, LUCY (2007). “Self-settled Refugees in Uganda: an Alternative Approach to Displacement?”. *Journal of Refugee Studies*, Volume 20 (4). Oxford: Oxford University Press.

HUNTINGTON, SAMUEL (2010). *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva.

HUYSMANS, JEF (1995). “Migrants as a Security Problem: Dangers of 'Securitizing' Societal Issues.” in Robert Miles e Dietrich Thranhardt (orgs.), *Migration and European Security: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London: Pinter

- HUYSMANS, JEF (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.
- HYNDMAN, JENNIFER (2000). *Managing displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- IAK, MOARA ZAHRA (2013). "Cultura e Diáspora: Notas sobre a Integração Local de Refugiados". *Trabalho de conclusão de Curso de Especialização em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos*. Brasil: CELACC/ECA-USP.
- IONNID, ELIZABETH e MESTHENEOS, ELIZABETH (2002). "Obstacles to Refugee Integration in the European Union Member States". *Journal of Refugee Studies*, Volume 15 (3). Oxford: Oxford University Press.
- JAEGER, GILBERT (2001). "On the history of the international protection of refugees". *International Review of Red Cross*, Volume 83 (843), pp. 727-737.
- JOFFÉ, GEORGE (2008). "The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb". *Journal of Common Market Studies*, Volume 46 (1). Nova Jérícia: Wiley-Blackwell.
- JOLY, DANIELE, KELLY, LYNETTE e NETTETON, CLIVE (1997). *Refugees in Europe: The Hostile New Agenda*. London: Minority Rights Group International.
- JUBILUT, LILIANA LYRA e MADUREIRA, ANDRÉ DE LIMA (2014). "Migrações Forçadas". *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Volume 22 (43). Brasília.
- KAUNERT, CHRISTIAN, e LÉONARD, SARAH (2011). "The EU Asylum Policy: Towards a Common Area of Protection and Solidarity?" in Sarah Wolff, Flora Goudappel e Jaap de Zwaan (orgs.), *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*. Haia: TMCAsser Press.
- KHAN, SADRUDDIN AGA (1986). *Refugees: the Dynamics of Displacement*. London: London Zed Books.
- KIBREAB, GAIM (1987). *Refugees and Development in Africa: The Case of Eritrea*. Nova Jérícia: Red Sea Press.
- KOCH, KLAUS FRIEDRICH (1974). *The Anthropology of Warfare*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- KRIPPENDORFF, KLAUS (2003). "Conceptual Foundation" in Klaus Krippendorff (org.), *Content Analysis. An Introduction to its Methodology*. London: Sage Publications.
- KUHLMAN, TOM (1991). "The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model". *Journal of Refugee Studies*, Volume 4 (1). Oxford: Oxford University Press.

- KUNZ, EGON (1973). "The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement". *The International Migration Review*, Volume 7 (2). New York: Center of Migration Studies of New York.
- KUNZ, EGON (1981). "Exile and Resettlement: Refugee Theory". *The International Migration Review*. New York: Center of Migration Studies of New York.
- LARA, ANTÓNIO DE SOUSA (2009). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão* (5.^a Edição). Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- LAPIDGE, MICHAEL (1999). *The Blackwell Encyclopedia of Anglo-Saxon England*. Oxford: Blackwell Publishing.
- LOESCHER, GIL (2001). "UNHCR and the Erosion of Refugee Protection". *Forced Migration Review*, Número 10. Oxford: Oxford University Press, pp. 28-30.
- MALONE, RICHARD (2004). *Analysing the Russian Revolution*. Austrália: Cambridge University Press.
- MARTINS, MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA (2010). "O refugiado no Direito Internacional e no Direito Português" in Jorge Miranda (org.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Volume II. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- MONTGOMERY, J. RANDALL (1996). "Components of Refugee Adaptations". *The International Migration Review*, Volume 30 (3). New York: Center of Migration Studies of New York.
- MOREIRA, ADRIANO (2004). *Terrorismo* (2.^a Edição). Lisboa: Almedina.
- MOREIRA, ADRIANO (2015). "Liberdade de Circulação" in Eduardo Pereira Correia (org.), *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI - ICPOL, pp.13-19.
- MORGAN, PATRICK (2007). "Security in International Politics: Traditional Approaches", in Alan Collins, (org.), *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- NEWBURN, TIM (2007). *Criminology*. London: Willan Publishing.
- OLIVEIRA, ANDREIA SOFIA PINTO (2009). *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa: Âmbito de Proteção de um Direito Fundamental*. Coimbra: Coimbra Editores.
- OLIVEIRA, JOSÉ FERREIRA DE (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento, a Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina.
- PASQUINO, GIANFRANCO (2010). *Curso de ciência política* (2.^a Edição). Cascais: Principia.
- PATRÍCIO, EMÍLIA MARIA MOUTINHO (2011). *Securitização da Imigração – Que impactos Sobre os Fluxos de Imigrantes Turcos para a Alemanha e Sobre as Comunidades Turcas*

aí Residentes no Período de 1999-2009. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Braga: Universidade do Minho - EEG.

PENNINX, RINUS e MARTINIELLO, MARCO (2010). “Processos e Políticas (Locais) de Integração: Estado do Conhecimento e Ilações” in M. Margarida Marques (org.), *Estado-Nação e Migrações Internacionais*. Coleção Estudos Políticos. Lisboa: Livros Horizonte.

PHINNEMORE, DAVID (2010). “The European Union: Establishment and Development” in Michelle Cini e Nieves Pérez-Solórzano Borragán (orgs.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

PINTO, MARIA DO CÉU (2004). “A Jhiad Global e o Contexto Europeu” in Adriano Moreira (coord.), *Terrorismo*. 2.^a Edição. Lisboa: Almedina.

POCINHO, MARGARIDA (2012). *Metodologia de Investigação e Comunicação do Conhecimento Científico*. Lisboa: Lidel.

PRINS, GWYN (1994). “Notes towards the Definition of Global Security”. *Global Security Programme*. Occasional Paper 6. Cambridge: University of Cambridge.

QUIVY, RAYMOND, e CAMPENHOUDT, LUC VAN (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2.^a Edição). Lisboa: Gradiva.

RAMOS, ANDRÉ DE CARVALHO, RODRIGUES, GILBERTO e ALMEIDA, GUILHERME ASSIS DE (2011). *60 Anos de ACNUR, Perspetivas de Futuro*. São Paulo: ACNUR.

RAMOS, ANTÓNIO FONTES (2009). *Terrorismo Transnacional*. Instituto de Estudos Superiores Militais. Estratégias de Prevenção e Resposta. Caracterização e enquadramento político e jurídico do terrorismo transnacional. A nova dimensão do terrorismo transnacional e o seu impacto no sistema político internacional. Lisboa: Prefácio.

RICHMOND, ANTHONY (1994). *Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World Order*. Toronto: Oxford University Press.

RISSE, TOMAS (2010). *A community of europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Cornell: Cornell University press.

ROCHA, ROSSANA REIS, MOREIRA, JÚLIA BERTINO (2010). “Regime Internacional para Refugiados – Mudanças e Desafios”. *Relações Internacionais: Novos Cenários e Agendas*. Brasil.

RODRIGUES, TERESA FERREIRA (2010a). “Espaços e populações do século XXI”. *Janus 2010, Portugal no Mundo. Meio Século de Independências Africanas*. Lisboa: UAL /Público, pp. 56-57.

SACZUK, KATARZYNA (2003). “Development and Critique of the Concept of Replacement Migration”. *CEFMR, Working Paper*. Varsóvia: CEFMR.

SAMPAIO, VERA (2015). “Uma Política Europeia para as Migrações”. *VIII Congresso Português de Sociologia – 40 Anos de Democracias: Progressos, Contradições e Prospetivas*. Lisboa: ISCTE-IUL.

SANCHES, DANIEL VIEGAS (2009). *Terrorismo Transnacional - Terrorismo de Matriz Islâmica*. Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa: Prefácio.

SANTOS, MARIA INÊS FÊO E TORRES ALVES (2012). *Experiências de Integração: Percursos de Integração de Refugiados na Área Metropolitana de Lisboa*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais. Lisboa: ISCTE-IUL.

SANTOS, RICARDO JOSÉ MARTINS (2014). *Refugiados: Altura de um Novo Paradigma?*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Lisboa: ISEG.

SARMENTO, MANUELA. (2013). *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

SARMENTO, CRISTINA MONTALVÃO (2010). *Política & Segurança: Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

SHEEHAN, MICHAEL (2005). *International Security – An Analytical Survey*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers.~

SIMMEL, GEORG (1908). *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Berlim: Duncker e Humblot Editores.

SMITH, GARY, STUART, EMMA e DA LOMBA, SYLVIE (2010). “Introduction: Critical Reflections on Refugee Integration: Lessons from International Perspectives”. *Journal of Refugee Studies*, Volume 23 (4). Oxford: Oxford University Press.

SMITH, PAUL (2000). “Transnational Security Threats and State Survival: a Role for Militar”. *Parameters*. Autumm, pp.77-91.

SMITH, RUPERT (2008). *A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70.

SOUSA, LÚCIO MANUEL GOMES DE (1999). *Percorso de Inserção de Refugiados em Portugal: Sós ou Acompanhados? Um Estudo Sobre as Dificuldades dos Refugiados em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Lisboa: Universidade Aberta.

TERRIFF, TERRY, CROFT, STUART, JAMES, LUCY e MORGAN, PATRICK (1999). *Security Studies Today*. Cambridge: Polity Press.

- THOMAS, CAROLINE (1992). “The Third World Security” in Roger Carey e Trevor C. Salmon, (orgs.), *International Security in the Modern World*. New York: St. Martin’s Press.
- ULLMAN, RICHARD (1983). “Redifining Security”. *International Security Journal*, Volume 8 (1).
- UNHCR (1997a). *A Situação dos Refugiados no Mundo. Em Busca de Soluções*. Lisboa: UNHCR.
- UNHCR (2004). “Direitos Humanos e Refugiados”. *Fichas Informativas sobre Direitos Humanos*, 20. Genebra: UNHCR.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2008). *Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massas*. Coimbra: Almedina.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2009). “A Investigação do Crime Organizado: Buscas domiciliárias noturnas, o agente infiltrado e intervenção nas comunicações”. *Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massas*. Coimbra: Almedina.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2013). *Segurança Um Tópico Jurídico Em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2014). *Teoria Geral do Direito Policial*, (4ª Edição). Coimbra: Almedina.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2014). *Ciências Policiais – Ensaios*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2015). “Liberdade e Segurança – Olhar Integrador(!)” in Eduardo Pereira Correia (org.), *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI - ICPOL, pp.153-158.
- VEGAR, JOSÉ (2008). *A Célula e as Fronteiras – Circulação e Posse de Informação no Terrorismo Jihadista, no Crime Organizado Contemporâneo e na Investigação da Segurança*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Lisboa: Instituto Superior da Ciência do Trabalho e da Empresa.
- VIANA, RODRIGUES (2002). *Segurança Coletiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Cosmos.
- VIEIRA, LEONOR AMARO GONÇALVES (2014). *Atos de perseguição religiosa e proteção dos refugiados na União Europeia – análise do Acórdão do Tribunal de Justiça Bundesrepublik Deutschland contra Y e Z*. Dissertação de Mestrado em Direito da União Europeia. Braga: Universidade do Minho.
- WACQUANT, LOIC (1999). *Des ennemis commodes. Actes de la recherche en sciences sociales*. França.

- WACQUANT, LOIC (2001). *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- WAEVER, OLE (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter Publishers.
- WAEVER, Ole (1995). "Securitization and Desecuritization" in Ronnie Lipschultz (org.), *On Security*. New York: Columbia University Press.
- WEINER, MYRON (1993). "Introduction: International Migration and Security" in Myron Weiner (org.), *International Migration and Security*. Boulder: Westview Press.
- WONG, DIANA (1992). *Fligth VS Forced Migration: Issues in the Conceptualization of refugee migration*. Comunicação apresentada no Intercongresso «Migrations Trends in the 90's: Old Themes, New Issues». Lisboa: Universidade Aberta.
- WOUTERS, KEES (2009). *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antuérpia: Intersentia.
- ZARJEVSKI, YÉFIME (1987). *A Future Preserved: International Assistance to Refugees*. Oxford: Pergamon Press.
- ZOLBERG, ARISTIDE, SUHRKE, ASTRI, AGUAYO, SERGIO (1989). *Escape From Violence: Conflit and the Refugees Crisis in the Developing World*. Oxford: Oxford University Press.

LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL

- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (1949). *Resolução 319 (IV)*, de 3 de dezembro. Página consultada em 2 de novembro de 2015, <<http://www.nepp-dh.ufri.br/onu15-9.html>>.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (1950). *Resolução 428 (V)*, de 14 de dezembro – *Estatuto do ACNUR*. Página consultada em 2 de novembro de 2015, <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/a-estat.html>.
- LEAGUE OF NATIONS (1933). *Convention Relating to the International Status of Refugees*. Treaty Series, 3663. Página consultada em 4 de novembro de 2015, <<http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>>.
- ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Página consultada em 3 de outubro de 2015, <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>.
- ONU (1949). *Convenção IV, Convenção de Genebra Relativa à Protecção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, de 12 de agosto*. Página consultada em 13 de março de 2016, <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-IV-12-08-1949.html>>.

ONU (1951). *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Página consultada em 4 de novembro de 2015, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>.

ONU (1967). *Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados*. Página consultada em 5 de novembro de 2015, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados>.

ONU (1969). *Convenção da Organização da Unidade Africana*. Página consultada em 5 de novembro de 2015, <http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/housing_land_property/By%20Themes/HLP%20and%20Displacement/Kampala_Convention_Internal_Displacement_2009_PT.pdf>.

ONU (1977). *Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais*. Página consultada em 13 de março de 2016, <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-i-conv-genebra-12-08-1949.html>>.

ONU (1984). *Declaração de Cartagena de 1984*. Página consultada em 6 de novembro de 2015, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>.

LEGISLAÇÃO EUROPEIA

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1985). *Acervo de Schengen - Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen*, de 14 de junho. Jornal Oficial L 239. Página consultada em 10 de janeiro de 2016, <<http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/ue/schb-9.html>>.

CONSELHO DA EUROPA (1950). *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*. Página consultada em 6 de novembro de 2015, <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>.

CONSELHO DA EUROPA (2001). *Diretiva 2001/55/CE*, de 20 de julho. (Estabelece 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). Jornal Oficial L 212. Página consultada em 7 de janeiro de 2016, <<http://www.dgpi.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-internacional/diretivas/directiva-2001-55-ce/>>.

CONSELHO DA EUROPA (2003). *Diretiva 2003/9/CE*, de 27 de janeiro. (Estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros). Jornal Oficial L 31. Página consultada em 7 de janeiro de 2016, <<http://www.dgpi.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-internacional/diretivas/directiva-2003-9-ce/>>.

CONSELHO DA EUROPA (2004). *Diretiva 2004/83/CE*, de 29 de abril. (Estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida). Jornal Oficial L 314. Página consultada em 7 de janeiro de 2016, <<http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalheartigo.aspx?idc=1&idsc=20018&ida=23319>>.

CONSELHO DA EUROPA (2005). *Diretiva 2005/85/CE*, de 1 de dezembro. Estabelece as normas mínimas para os procedimentos que devem ser aplicados pelos Estados-membros para conceder ou retirar a condição de refugiado). Jornal Oficial L 326. Página consultada em 8 de janeiro de 2016, <<https://www.boe.es/doue/2005/326/L00013-00034.pdf>>.

CONSELHO DA EUROPA (2008a). *Tratado da União Europeia*. Versão consolidada. Jornal Oficial nº C 115 de 09/05/2008, pp. 0001 - 0388. Página consultada em 3 de janeiro de 2016, <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>>.

CONSELHO DA EUROPA (2008b). *Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia*. Versão consolidada. Jornal Oficial nº C 115 de 09/05/2008, pp. 0001 - 0388. Página consultada em 3 de janeiro de 2016, <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>>.

CONSELHO DA EUROPA (2015a). Decisão (UE) 2015/1523, de 14 de setembro. (Estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia). Jornal Oficial L 239. Página consultada em 8 de janeiro de 2016, <<http://vlex.pt/vid/582468174>>.

CONSELHO DA EUROPA (2015b). Decisão (UE) 2015/1601, de 22 de setembro. (Estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia). Jornal Oficial L 248. Página consultada em 8 de janeiro de 2016, <http://web.icam.es/bucket/DOUE%2024_9_2015.pdf>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2008). *Diretiva 2008/115/CE*, de 16 de dezembro. (Define normas e procedimentos comuns nos Estados-membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular). Jornal Oficial L 348.

Página consultada em 6 de janeiro de 2016, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:Es:PDF>>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2010). *Regulamento (UE) n.º 439/2010*, de 19 de maio. (Cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo). Página consultada em 6 de janeiro de 2016, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0876&from=PT>>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2011). *Diretiva 2011/95/UE*, de 13 de dezembro. (Estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida). Jornal Oficial da União Europeia L 337. Página Consultada em 7 de janeiro de 2016, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2013a). *Regulamento (UE) n.º 603/2013*, de 26 de junho. (Cria o sistema «EURODAC» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados EURODAC apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (o Regulamento (UE) n.º 603/2013 será aplicável dois anos após a sua entrada em vigor e revogará o anterior Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho e o seu regulamento de execução, o Regulamento (CE) n.º 407/2002). Jornal Oficial da União Europeia L 180. Página consultada em 6 de janeiro de 2016, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:PT:PDF>>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2013b). *Diretiva n.º 2013/33/UE*, de 26 de junho. (Estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional). Jornal Oficial da União Europeia L 180. Página consultada em 6 de janeiro de 2016, <<http://irsportugal.pt/images/memos/diretiva%20acolhimento.pdf>>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2013c). *Diretiva 2013/32/UE*, de 26 de junho. (Estabelece procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção

internacional). Jornal Oficial da União Europeia L 180. Página consultada em 6 de janeiro de 2016, <<http://jrsportugal.pt/images/memos/diretiva%20procedimentos.pdf>>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2013d). *Regulamento (EU) n.º 604/2013*, de 26 de junho. [Estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação)]. Jornal Oficial da União Europeia L 180. Página consultada em 6 de janeiro de 2016, <<http://jrsportugal.pt/images/memos/Regulamento%20Dublin%20III.pdf>>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2014a). *Regulamento (UE) n.º 514/2014*, de 16 de abril. (Estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises). Jornal Oficial da União Europeia L 150. Página consultada em 5 de janeiro de 2016, <[http://www.sef.pt/documentos/56/REGULAMENTO\(UE\)514.2014%20FAMI.pdf](http://www.sef.pt/documentos/56/REGULAMENTO(UE)514.2014%20FAMI.pdf)>.

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEU (2014b). *Regulamento (UE) n.º 516/2014*, de 16 de abril. (Estabelece o fundo para o Asilo, a Migração e a Integração). Jornal Oficial da União Europeia L 150. Página consultada em 5 de janeiro de 2016, <[http://www.sef.pt/documentos/56/REGULAMENTO\(UE\)516.2014.AMI.pdf](http://www.sef.pt/documentos/56/REGULAMENTO(UE)516.2014.AMI.pdf)>.

LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

Constituição da República Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina.

Lei n.º 38/80, de 1 de agosto. *Diário da República*, Série I, n.º 176. Assembleia da República. (Define o Direito de Asilo e o Estatuto de Refugiado).

Lei n.º 70/93, de 29 de setembro. *Diário da República*, Série I-A, n.º 229. Assembleia da República. (Aprova do Direito de Asilo definindo as condições da sua concessão, recusa e perda, normas processuais dos pedidos de asilo e sua perda, bem como as identidades competentes para fazerem. Define ainda normas de apoio social a prestar aos petionários de asilo).

Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto. *Diário da República*, Série I-A, n.º 194. Assembleia da República. (Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/55/CE (EUR-Lex), do Conselho, de 20 de julho, 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).

Lei n.º 15/98, de 26 de março. *Diário da República*, Série I-A, n.º 72. Assembleia da República. (Estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados. Define as condições de concessão, recusa e perda do asilo político, bem como as normas processuais a seguir e as entidades competentes para o fazerem. A presente lei é aplicável aos pedidos de asilo pendentes).

Lei n.º 20/2006, de 23 de junho. *Diário da República*, Série I-A, n.º 120. Assembleia da República. (Aprova disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2003/9/CE (EUR-Lex), do Conselho, de 27 de janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados-membros).

Lei n.º 27/2008, de 30 de junho. *Diário da República*, Série I, n.º 124. Assembleia da República. (Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.os 2004/83/CE (EUR-Lex), do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro).

Lei n.º 26/2014, de 8 de maio. *Diário da República*, Série I, n.º 32. Assembleia da República. (Altera o Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio, que regula o regime de acesso e de exercício da atividade das agências de viagens e turismo, reduzindo o valor da taxa devida ao Turismo de Portugal pela inscrição no registo nacional das agências de viagens e turismo).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de agosto. *Diário da República*, Série I, n.º 160. Conselho de Ministros. (Determina, para efeitos da Lei n.º 15/98, de 26 de março, que serão criadas condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas).

Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro. *Diário da República*, Série II, n.º 172. Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, da Saúde, da Educação e Ciência e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. (Cria um grupo de trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações).

RELATÓRIOS

EUROPOL (2016). *Trafficking in Human Beings in the EU – Situation Report*. Documento n.º 765175. Página consultada em 12 de março de 2016, <<https://www.europol.europa.eu/content/trafficking-human-beings-eu>>.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2015). *Tráfico de Seres Humanos – Relatório sobre 2014*. Observatório de Tráfico de Seres Humanos. Lisboa.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2001). *Estatística Millenium 2000*. Lisboa: Núcleo de Planeamento.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2002). *Estatísticas 2001*. Lisboa: Núcleo de Planeamento.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2003). *Relatório Estatístico 2002*. Lisboa: Núcleo de Planeamento.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2004). *Relatório Estatístico 2003*. Lisboa: Núcleo de Planeamento.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2005). *Relatório Estatístico 2004*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2006). *Relatório Estatístico 2005*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2007). *Relatório de Atividades 2006 – Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2008). *Relatório de Atividades 2007 – Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2009). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2008*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2010). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2009*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2011). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2010*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2012). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2013). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2012*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2014). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2013*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2015). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2014*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2015). *Relatório Anual de Segurança Interna 2014*. Página consultada em 22 de fevereiro de 2016, <https://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/abril_2015/relatorioseginterna2014.pdf>.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2016). *Relatório Anual de Segurança Interna 2015*. Página consultada em 1 de abril de 2016, <<http://www.portugal.gov.pt/pt/pm/documentos/20160331-pm-rasi.aspx>>.

UNHCR (2013). *Global Trends 2012*. Genebra: UNHCR.

UNHCR (2015a). *Global Trends 2014*. Genebra: UNHCR.

IMPrensa

AL-RUBAYE, AHMAD (2015). “Violência no Iraque Provoca Fuga de 2,8 Milhões em um Mês”. *Exame.com*, 12 de maio. Página consultada em 22 de janeiro de 2016, <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/violencia-no-iraque-provocou-fuga-de2-8-milhoes-em18-meses>>.

BARATA, CLARA (2015). “UE Convoca Cimeira Sobre Refugiados Devido a “Situação de Emergência nos Balcãs”. *Público*, 21 de outubro. Página consultada em 20 de outubro de 2015, <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/ue-convoca-cimeira-sobre-refugiados-devido-a-situacao-de-urgencia-nos-balcas-1711944>>.

CALDEIRA, CARLOS (2015). “Refugiados Sírios e Terrorismo Criam uma Nova Europa”. *Digital Hoje, o Jornal Económico*, 11 de dezembro. Página consultada em 14 de dezembro de 2015, <<http://www.oje.pt/refugiados-sirios-e-terrorismo-criam-uma-nova-europa/>>.

CRANE-NEWMAN, MOLLY (2015). “A Short Explain on the US Refugee Admission Program”. *Daily News*, 19 de novembro. Página consultada em 20 de dezembro de 2015, <<http://www.nydailynews.com/news/world/explainer-u-s-refugee-admissions-program-article-1.2440772>>.

FARIA, LUÍS (2015). “Noruega vai Destruir Milhares de Bicicletas Usadas por Refugiados Provenientes da Rússia”. *Expresso*, 20 de novembro. Página consultada em 21 de novembro de 2015, <<http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-11-20-Noruega-vai-destruir-milhares-de-bicicletas-usadas-por-refugiados-provenientes-da-Russia>>.

FERREIRA, ANA GOMES (2015). “Áustria Ameaça Fechar Mais uma Fronteira”. *Público*, 28 de outubro. Página consultada em 23 de novembro de 2015, <<https://www.publico.pt/noticia/austria-pode-fechar-mais-uma-fronteira-da-dividida-europa1712659>>.

FERREIRA, DANIELA SOARES (2016). “Fronteiras Fechadas, Schengen em Risco”. *Sol*, 31 de janeiro. Página consultada em 2 de fevereiro de 2016, <<http://www.sol.pt/noticia/494769/fronteiras-fechadas,-schengen-em-risco>>.

FRANCO, HUGO (2016). “Portugal e Hungria Alvos de Ameaça Direta do Daesh”. *Expresso*, 31 de março. Página consultada em 31 de março de 2016, <<http://expresso.sapo.pt/sociedade/2016-03-31-Portugal-e-Hungria-alvo-de-ameaca-direta-do-Daesh>>.

GERAHMANN, LÉO (2015). “Como Nascem as Cidades de Refugiados Espalhadas pelo Mundo”. *ZH Notícias*, 26 de setembro. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/09/como-nascem-as-cidades-refugiados-espalhadas-pelo-mundo4856661.html>>.

HEWITT, GAVIN (2015). “Ataques em Paris vão Impactar Fronteiras e Refugiados”. *BBC*, 15 de novembro. Página consultada em 16 de novembro de 2015, <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151115_analise_ataques_paris_crise_refugiadoslgb>.

KORAN, LAURA (2015). “Kerry: US Committed to Accepting more Syrian Refugees”. *CNN*, 9 de setembro. Página consultada em 13 de janeiro de 2016, <<http://www.cnn.com/2015/09/09/politics/john-kerry-syrian-refugees-commitment/>>.

LEE, MICHELLE YE HEE (2015). “The Viral Claim That ‘No One’ Refugee Resettled Since 9/11 Has Been ‘Arrested on Domestic Terrorism Charges’”. *Washington Post*, 19 de novembro. Página consultada em 20 de dezembro de 2015, <<https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2015/11/19/the-viral-claim-that-not-one-refugee-resettled-since-911-has-been-arrested-on-domestic-terrorism-charges/>>.

LORENA, SOFIA (2015). “Nem Um Só Refugiado Envolvido em Terrorismo nos EUA”. *Público*, 25 de novembro. Página consultada em 1 de dezembro de 2015, <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/nem-um-so-refugiado-envolvido-em-terrorismo-nos-eua-1715563>>.

MALAN, CECÍLIA (2015). “Europa Vive a Pior Crise Humanitária desde a Segunda Guerra Mundial”. *Globo*, 4 de setembro. Página consultada em 6 de setembro de 2015, <<http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2015/09/europa-vive-pior-crise-humanitaria-desde-ssegunda-guerra-mundial.html>>.

MARTINEZ, MICHAEL (2015). "Which Countries Welcome Them, Which Don't". *CNN*, 10 de setembro. Página consultada em 12 de janeiro de 2016, <<http://www.cnn.com/2015/09/10/world/welcome-syrian-refugees-countries/>>.

MARTINS, ALEXANDRE (2015a). "Turquia Recusa Tornar-se num 'Campo de Concentração'". *Público*, 29 de outubro. Página consultada em 2 de novembro de 2015, <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/turquia-recusa-tornarse-num-campo-de-concentracao-para-refugiados-1711685>>.

MARTINS, ANDREIA (2015b). "Abril: Refugiados, uma Crise Humanitária Anunciada". *RTP*. 29 de dezembro. Página consultada em 2 de janeiro de 2016, <http://www.rtp.pt/noticias/mundo/abril-refugiados-uma-crise-humanitaria-anunciada_es884215>.

NUNES, MARIA CATARINA (2015). "Refugiados Sírios Estão a Entrar na Europa de Bicicleta pelo Ártico". *Observador*, 31 de agosto. Página consultada em 16 de setembro de 2016, <<http://observador.pt/2015/08/31/refugiados-sirios-estao-entrar-na-europa-bicicleta-pelo-artico/>>.

POUCHARD, ALEXANDRE (2015). "Entenda os Conflitos que Motivam a Saída dos Refugiados de Seus Países". *Le Monde*, 11 de setembro. Página consultada em 13 de setembro de 2015, <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/le-monde/2015/09/11/entenda-os-conflitos-que-motivam-a-saida-dos-refugiados-de-seus-paises.htm>>.

RAINHO, VITOR (2015). "Os Perigos do Terrorismo no Meio dos Refugiados". *Jornal i*, 7 de setembro. Página consultada em 10 de setembro de 2015, <<http://ionline.pt/410447?source=social>>.

RAWLENCE, BEN (2015). "A Outra Crise no Maior Campo de Refugiados do Mundo, no Quênia". *International New York Times*, 10 de outubro, Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/the-international-new-york-times/2015/10/10/a-outra-crise-no-maior-campo-de-refugiados-do-mundo-no-kenia.htm>>.

ROCHA, JOÃO MANUEL (2015). "Só Em Outubro Foram Tantos os que Atravessaram o Mediterrâneo Como em 2014". *Público*, 2 de novembro. Página consultada em 2 de novembro de 2015, <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/so-em-outubro-foram-mais-os-refugiados-que-atravessaram-o-mediterraneo-do-que-em-2014-1713048>>.

SALVADOR, SUSANA (2015). "A Nova Rota dos Refugiados Sírios que Entram na Europa de Bicicleta". *Diário de Notícias*, 18 de outubro. Página consultada em 22 de janeiro de 2016, <<http://www.dn.pt/mundo/interior/a-nova-rota-dos-refugiados-sirios-que-entram-na-europa-de-bicicleta4840518.html>>.

TOMÁS, MARIA JOÃO (2014). “O Estado Islâmico do Iraque e do Levante/Síria, ISIS”. *Diário de Notícias*, 27 de junho. Página consultada em 2 de fevereiro de 2016, <<http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/maria-joao-tomas/interior/o-estado-islamico-do-iraque-e-do-levantesiria-shams-isis3994537.html>>

WITTE, GRIFF (2015). “Depois das Boas-vindas, Refugiados Enfrentam Hostilidade Crescente na Suécia”. *Público*, 3 de novembro. Página consultada em 3 de novembro de 2015, <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/-depois-das-boasvindas-refugiados-enfrentam-hostilidade-crescente-na-suecia-1713081>>.

FONTES ELETRÓNICAS

ACNUR (1970). “Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugee and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-Second Meeting”. Genebra. Página consultada em 10 de outubro de 2015, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=3c07a8642&cid=49aea9390&scid=49aea9398>>.

ACNUR (2005). *Convention Plus: Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement*. Genebra. Página consultada em 20 de novembro de 2015, <<http://www.refworld.org/docid/471dcaf5a.html>>.

ADRIANA (2009). “Campos de Refugiados en el Mundo”. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.pobrezamundial.com/campos-de-refugiados-en-el-mundo/>>.

AGER, ALASTAIR e STRANG, ALISON (2010). “Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas”. *Journal of Refugee Studies*, 23. Oxford. Página consultada em 25 de novembro de 2015, <<http://jrs.oxfordjournals.org/content/23/4/589.full.pdf+html>>.

ANGELESCU, IRINA (2008). “All New Migration Debates Commence in Rome: New Developments in the Securitization of Migration in the EU”. *Features*. Página consultada em 10 de agosto de 2015, <<http://pdc.ceu.hu/archive/00003934/01/angelescu.pdf>>.

ATFIELD, GABY, BRAHMBHATT, KAVITA e O'TOOLE, THERESE (2007). *Refugee's Experiences of Integration*. Londres: Refugee Council e University of Birmingham. Página consultada em 24 de novembro de 2015, <[http://www.refugee-council.org.uk/Resources/Refugee%20Council/downloads/researchreports/ Integrati onresearchreport.pdf](http://www.refugee-council.org.uk/Resources/Refugee%20Council/downloads/researchreports/Integrati onresearchreport.pdf)>.

AUS, JONATHAN (2003). “Supranational Governance in an ‘Area of Freedom, Security and Justice’: Eurodac and the Politics of Biometric Control”. *Working Paper 72*. University of Sussex: Sussex European Institute. Página consultada em 13 de dezembro de 2015, <<http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp72.pdf>>.

BACAIAN, LIVIA ELENA (2011). "The Protection of Refugees and their Right to Seek Asylum in the European Union". *Collection Europa*, Volume 70. Página consultada em 12 de novembro de 2015, <<http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/Bacaiian.pdf>>.

BALZACQ, THIERRY (2005). "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context". *European Journal of International Relations*. Sussex: University of Sussex. Página consultada em 28 de agosto de 2015, <<http://ejt.sagepub.com/cgi/reprint/11/2/171>>.

BANULESCU-BOGDAN, NATALIA e FRATZKE, SUSAN (2015). "Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?". Washington: Migration Policy Institute. Página consultada em 21 de dezembro de 2015, <<http://www.migrationpolicy.org/article/europe-migration-crisis-context-why-now-and-what-next>>.

BETTS, ALEXANDER (2014). "Introduction: Refugee and Innovation". *Forced Migration Review*. Oxford: Oxford University Press. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.fmreview.org/en/innovation/betts.pdf>>.

BIGO, DIDIER (2002). "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease". *Culture and Conflicts*. Paris: Institute des Etudes Politiques. Página consultada em 14 de setembro de 2015, <<http://findarticles.com/p/articles/mihb3225/is127/ain28906099/pg1?tag=artBody;col1>>.

BOURBEAU, PHILIPPE (2006). *Migration and Security: Securitization theory and its refinement*. San Diego: ISA. Página consultada em 12 de dezembro de 2015, <<http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/BourbeauISA2006Paper.pdf>>.

BRACANTE, PEDRO HENRIQUE e REIS, ROSSANA ROCHA (2009). "A securitização da imigração: mapa do debate". Brasil: Lua Nova. Página consultada em 12 de dezembro de 2015, <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a03n77.pdf>>.

BUONFINO, ALESSANDRA (2004a). "Securitising Migration. Open democracy". *International Migration Review*. New Jersey: Wiley-Blackwell. Página consultada em 2 de setembro de 2015, <<http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/1734.pdf>>.

BUZAN, BARRY (1997). "Rethinking Security After the Cold War". *Cooperation and Conflict*. New York: Sage Publications. Página consultada em 4 de janeiro de 2016, <<http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/32/1/5>>.

CÁRDENAS, MAURICIO e MEJÍA, CAROLINA (2006). "Migraciones Internacionales en Colombia: Qué sabemos? Migración Internacional y Desarrollo: el Caso de América Latina". *Working Papers Series*. Página consultada em 2 de setembro de 2015, <<http://core.ac.uk/download/pdf/6783757.pdf>>.

CASTLES, STEPHEN, MAJA KORAC; ELLIE, VASTA e STEVEN, VERTOVEC (2002). *Integration: Mapping the Field*. Londres: Home Office Immigration and Statistics Service. Página consultada em 24 de novembro de 2015, <<http://forcedmigrationguide.pbworks.com/w/page/7447907/Integration%3A%20Mapping%20the%20Field>>.

COMISSÃO EUROPEIA (2015). “Joint Communication to the European Parliament and the Council – Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action”. Bruxelas. Página consultada em 2 de fevereiro de 2016, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=EN>>.

CONSELHO DA EUROPA e UNHCR (2010). *Protecting Refugees*. Página consultada em 8 de dezembro de 2015, <<http://book.coe.int/ftp/3582.pdf>>.

COSSUL, NAIANE INEZ (2012). “Segurança Internacional e Imigrações: a Urgência de um Novo Debate”. *Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais. Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no Século XXI*. Brasil. Página consultada em 2 de setembro de 2015, <<http://www.ufrgs.br/sebreei/2012/wpcontent/uploads/2013/01/Naiane-InezCossul.pdf>>.

CRISP, JEFF e JACOBSEN, KAREN (1998). “Refugee Camps Reconsidered”. *Forced Migration Review*. Oxford: Oxford University Press. Página consultada em 11 de dezembro de 2015, <<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR03/fmr307.pdf>>.

CUÉLLAR, MARIANO, SURENDA, APARNA (2014). “Learning Curves and Collaboration in Reconceiving Refugee Settlements”. *Forced Migration Review*. Oxford: Oxford University Press. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.fmreview.org/en/innovation/cuellar-surendra.pdf>>.

DOTY, ROXANNE LYNN (1998). “Immigration and the politics of security”. *Security Studies*. Página consultada em 19 de agosto de 2015, <<http://dx.doi.org/10.1080/09636419808429375>>.

EUROPEAN COMMISSION (2015). “Humanitarian Aid and Civil Protection, European – ECHO Factsheet: Syria Crisis.”. Página consultada em 22 de dezembro de 2015, <<http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/echo-factsheet-syria-crisis-august2015>>.

EUROPEAN COMMISSION (2016). “Humanitarian Aid and Civil Protection, European – ECHO Factsheet: Syria Crisis.”. Página consultada em 25 de março de 2016, <http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf>.

ECRE (2002). “European Council on Refugees & Exiles: Position on the Integration of Refugees in Europe”. Londres: ECRE. Página consultada em 23 de novembro de 2015, <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/integration/179.html>>.

FABÓS, ANITA, KIBREAB, GAIM (2007). "Urban Refugees: Introduction". *Refuge:Canada's Periodical on Refugees*, 24, pp. 1-19. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<https://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=adf161da-a247-40a9-9b40-6d783df7c3b5%40sessionmgr4003&vid=2&hid=4212>>.

GROMES, THORSTEN e BONACKER, THORSTEN (2007). "The Concept of Securitisation as a Tool for Analysing the Role of Human-Rights-Related Civil Society in Ethno-Political Conflicts". *Working Paper Series*, SHUR. Página consultada em 28 de agosto de 2015, <<http://www.luiss.it/shur/wpcontent/uploads/2008/10/shurwp05-07.pdf>>.

GUTERRES, ANTÓNIO (2010). "Adapting to Urban Displacement - Protection Challenges for Persons of Concern in Urban Settings". *Forced Migration Review*, 34. Oxford: Oxford University Press. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.fmreview.org/en/urban-displacement/FMR34.pdf>>.

HUYSMANS, JEF (2000). "The European Union and the Securitization of Migration". *Journal of Common Market Studies*, Volume 38, Número 5. Página consultada em 19 de agosto de 2015, <<http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall0910/intl533BRumelili/Nov23rd.pdf>>.

KARYOTIS, GEORGIOS (2007). "European Migration Policy in the Aftermath of September 11". *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20. Página consultada em 12 de agosto de 2015, <<http://dx.doi.org/10.1080/13511610701197783>>.

KICINGER, ANNA (2004). "International Migration as a Non-traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon". *CEFMR Working Paper*. Central European Forum for Migration Research. Página consultada em 6 de setembro de 2015, <<http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmrwp2004-02.pdf>>.

MOREIRA, JÚLIA BERTINO (2006). "A Problemática dos Refugiados no Mundo: Evolução do Pós-guerra aos Dias Atuais". Campinas: PUC-SP. Página consultada em 10 de novembro de 2015, <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006909.pdf>>.

NIESSEN, JAN (2000). "Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities". Strasbourg: Council of Europe Publishing. Página consultada em 12 de setembro de 2015, <http://www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/Series_Community_Relations/DiversityCohesion.en.pdf>.

ORCALLI, GABRIELE (2007). "Constitutional choice and European immigration policy". *Constit Polit Econ*, 9. Berlim: Springer Science + Business. Página consultada em 11 de setembro de 2015, <<https://webvpn.uminho.pt/http/0/www.springerlink.com/content/k85757025012516v/fulltext.pdf>>.

PIMENTEL, CAROLINA CARVALHO (2007). “A Securitização Europeia da Imigração Ilegal na Fronteira Marrocos-Espanha”. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Página consultada em 9 de setembro de 2015, <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14395/000659410.pdf?sequence>>.

QASMIYEH, ELENA FIDDIAN, LONG, KATY e SIGONA, NANDO (2014). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press. Página consultada em 12 de dezembro de 2015, <<http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/13/9780199652433chapter1.pdf>>.

RODRIGUES, JOSÉ NORONHA (2006). “A História do Direito de Asilo no Direito Internacional”. Universidade dos Açores. Página consultada em 3 de novembro de 2015, <<https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/1151/1/WPaper%20182006%20%28Rodrigues%29.pdf>>.

RODRIGUES, TERESA FERREIRA (2010b). “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança. A velha Europa”. Lisboa. Página consultada em 11 de setembro de 2015, <<http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno2.pdf>>.

SANTIAGO, EMERSON (2012). “Campos de refugiados”. Brasil. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.infoescola.com/sociedade/campos-de-refugiados/>>.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (s.d.). *Guia do Requerente de Asilo*. Lisboa. Página consultada em 22 de dezembro de 2015, <<http://www.sef.pt/documentos/56/GuiaAsilo.pdf#1>>.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2008). “A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal – Rede Europeia das Migrações”. Página consultada em 22 de dezembro de 2015, <<http://www.sef.pt/documentos/56/AOrgPolAsiloImigemPortugal.pdf>>.

TURTON, DAVID (2003). “Conceptualizing Forced Migration”. *Working Paper*, 12. Oxford: Refugee Studies Centre. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://law.wustl.edu/Library/cdroms/refugee/data/Working%20Papers%5CRSCworkingpaper12.pdf>>.

UNHCR (1997b). “UNHCR Comprehensive Policy on Urban Refugees”. Genebra: UNHCR. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.refworld.org/pdfid/41626fb64.pdf>>.

UNHCR (2005). *Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting persons of concern to UNHCR*. Genebra: UNHCR. Página consultada em 3 de novembro

de 2015, <<http://www.unhcr.org/cgi-n/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4214cb4f2&page=search>>.

UNHCR (2007). *The 1951 Refugee Convention. Questions and Answers*. Genebra: UNHCR. Página consultada em 8 de dezembro de 2015, <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a7078dd.html>>.

UNHCR (2009). “UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions on Urban Áreas”. Genebra: UNHCR. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf>>.

UNHCR (2011a). “The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol”. Genebra: UNHCR. Página consultada em 3 de novembro de 2015, <<http://www.unhcr.org/4ec262df9.html>>.

UNHCR (2011b). *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado, de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra: UNHCR. Página consultada em 8 de dezembro de 2015, <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Portugues/Publicacoes/2013/Manual-de-procedimentos-e-criterios-para-a-determinacao-da-condicao-de-refugiado.pdf?view=1>>.

UNHCR (2012a). “The State of The World Refugees 2012 – In Search of Solidariy”. Genebra: UNHCR. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4fc5ceca9&query=state%20of%20the%20world%27s%20refugees>>.

UNHCR (2012b). “Frequently Asked Questions About Resettlement”. Genebra: UNHCR. Página consultada em 9 de dezembro de 2015, <<http://www.unhcr.org/4ac0873d6.html>>.

UNHCR (2014). “UNHCR Policy on Alternatives to Camps”. Página consultada em 22 de março de 2016, <<http://www.unhcr.org/5422b8f09.html>>.

UNHCR (2015b). “Seven Factors behind Movement of Syrian Refugees to Europe.” *Briefing Notes*. Genebra: UNHCR. Página consultada em 10 de janeiro de 2016, <<http://www.unhcr.org/560523f26.html>>.

UNHCR (2015c). “2015 UNHCR Regional Operations Profile - Middle East and North Africa (MENA)”. Genebra: UNHCR. Página consultada em 10 de janeiro de 2016, <<http://www.unhcr.org/pages/4a02db416.htm>>.

UNHCR (2015d). “Syrian Regional Refugee Response; Europe Syrian Asylum Applications from April 2011 to July 2015”. Genebra: UNHCR. Página consultada em 10 de janeiro de 2016, <<https://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>>.

UNHCR (2015e). "2015 UNHCR subregional operations profile - Northern, Western, Central and Southern Europe". Página consultada em 10 de janeiro de 2016, <<http://www.unhcr.org/pages/49e48e5f6.html>>.

VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (2012). "Segurança: bem jurídico supranacional". *JANUS.NET ejournal of International Relations*, Volume 3, 2. Página consultada em 2 de janeiro de 2016, <http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n2_art4>.

VAN-DAMME, WIM (1995). "Do refugees belong in camps? Experiences from Goma and Guinea". Página consultada em 11 de dezembro de 2015, <https://www.researchgate.net/publication/15574684_Do_Refugees_Belong_in_Camps_Experiences_from_Goma_and_Guinea>.

WALTHELM, BRITTA (2004). *Immigration and Asylum Policies in Great Britain and Germany after September 11: An Assessment of Policy Change in the Course of Anti-Terrorism Legislation*. Manchester: University of Manchester. Página consultada em 11 de setembro de 2015, <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/disciplines/politics/research_groups/epru/publishing/documents/EPRUDiss.pdf>.

ZETTER, ROGER, DEIKUN, GEORGE (2010). "Adapting to Urban Displacement – Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas". *Forced Migration Review*. Oxford: Oxford University Press. Página consultada em 10 de dezembro de 2015, <<http://www.fmreview.org/en/urban-displacement/FMR34.pdf>>.

ZUQUETE, JOSÉ PEDRO (2005). "A Europa, a Extrema-direita e o Islão". Página consultada em 10 de março de 2016, <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1328742447T6gCK9vw4LI32GP6.pdf>>.

ENTREVISTAS

CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES (2016). Superintendente-Chefe da PSP e Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Lisboa: 7 de janeiro.

ELIAS, LUÍS MANUEL ANDRÉ (2016). Intendente da PSP e Assessor do Primeiro-ministro. Lisboa: 7 de janeiro.

FERNANDES, JOSÉ ANTUNES (2015). Intendente da PSP e Vogal do Conselho Diretivo do Alto-Comissariado para as Migrações, I. P. Lisboa: 17 de dezembro.

GOMES, PAULO JORGE VALENTE (2016). Superintendente-Chefe da PSP e Oficial de Ligação do MAI da Embaixada de Portugal em Paris. Paris: 12 de fevereiro.

MACHADO, PAULO (2015). Professor Universitário. Lisboa: 22 de dezembro.

MARQUES, RUI (2016). Coordenador da Plataforma de Apoio aos Refugiados. Lisboa: 26 de janeiro.

MORAIS, MARIA TERESA TITO (2016). Presidente do Conselho Português para os Refugiados. Lisboa: 27 de janeiro.

PEREIRA, RUI (2016). Professor universitário e Presidente do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT). Lisboa: 12 de janeiro.

SILVA, MANUEL AUGUSTO MAGINA DA (2016). Superintendente-Chefe da PSP e Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Operações e Segurança. Lisboa: 1 de março.

ANEXOS

ANEXO I

PASSAPORTE NANSEN

O Passaporte Nansen



O passaporte Nansen era um documento emitido pelo Comité Internacional Nansen para os Refugiados para substituir o passaporte comum, que permitia a pessoas apátridas ou privadas dos seus passaportes nacionais entrarem e passarem para outros países.

O documento aqui exibido é um certificado Nansen com selos Nansen como vistos, utilizados para permitir que um refugiado da Rússia ou da Arménia viajasse. Este pertence aos arquivos da Liga, que foram transferidos para a ONU em 1946, e estão depositados em Genebra. Os arquivos foram anexados ao registo da Memória do Mundo da UNESCO em 2010.

ANEXO II

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS

O fim dos anos quarenta do século XX ficou marcado por acontecimentos históricos que em muito contribuíram para o endurecimento da Guerra Fria. A construção do Muro de Berlim e a Guerra da Coreia são um bom exemplo das tensões que pairavam sobre o mundo de então. Nesse contexto, os conflitos entre os blocos ocidental-capitalista e oriental-socialista acabaram por afetar a ONU e, por conseguinte, levar à criação do ACNUR (ACNUR, 2002).

Na altura reinava um dissenso completo entre os países da Europa Ocidental, os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Os primeiros defendiam uma agência forte e independente, capaz de gerar fundos. Os EUA, preocupados com questões orçamentais, propunham um organismo temporário que exigisse pouco financiamento e que não pudesse receber contribuições. A URSS, por seu lado, empenhou-se antes em boicotar as negociações, perante a falta de interesse em colocar o tema dos refugiados na agenda internacional (*idem*).

No entanto, e apesar das divergências, em dezembro de 1949, a Assembleia-Geral da ONU estabeleceu a criação do ACNUR, que principiaria os seus trabalhos a 1 de janeiro de 1951, voltados para uma atuação em prol dos refugiados europeus. Dos países que faziam parte da ONU na altura, 36 votaram a favor da criação da agência, 5 contra e 11 abstiveram-se (ACNUR, 2002).

Uma década mais tarde ainda se percebiam as diferenças entre os EUA e a Europa Ocidental relativamente a este organismo. O Estatuto do ACNUR, de dezembro de 1959, era o reflexo perfeito dessas diferenças.

De acordo com o artigo 1.º do Estatuto, a agência arrogou duas grandes funções: a responsabilidade pela proteção internacional aos refugiados, sob os auspícios da ONU; e a procura de soluções permanentes para o problema, em colaboração com os governos e dependente da aprovação destes, de modo a simplificar o repatriamento voluntário das pessoas refugiadas ou a sua integração nas comunidades locais (ACNUR, 1950).

No exercício da sua função de proteção, em conformidade com o seu Estatuto, constituem atribuições do Alto-Comissariado:

- a) Promover a conclusão e ratificação de convenções internacionais no domínio da proteção dos refugiados, supervisionando a sua aplicação e propondo emendas;
- b) Promover medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número daqueles que necessitam de proteção;
- c) Auxiliar as ações tendentes a promover a repatriação voluntária dos refugiados ou sua integração em novas comunidades nacionais;
- d) Promover a admissão de refugiados nos territórios dos Estados;
- e) Facilitar a transferência de bens dos refugiados; obter dos Governos informações acerca do número e da situação dos refugiados que se encontram nos seus territórios, e sobre a legislação pertinente;
- f) Manter-se em contacto permanente com os Governos e Organizações intergovernamentais;
- g) Estabelecer contacto com as organizações privadas envolvidas na questão dos refugiados;
- h) Facilitar a coordenação de ações empreendidas por entidades privadas.

Desde o seu proémio, o estatuto do ACNUR, no seu artigo 2.º, definiu o seu trabalho apolítico, social e humanitário (*idem*). Porém, autores como LOESCHER (2001), HATHAWAY (1993) e BOOKSTEIN (2001) defendem que, na prática, a separação entre a atividade política e humanitária é virtualmente impossível e que, por isso, o ACNUR é um organismo altamente politizado. KHAN (1986) salienta que o papel do ACNUR é ambíguo, uma vez que reúne os Estados com o intuito de encontrar soluções para os refugiados, enquanto é usado simultaneamente pelos Estados para perseguir os seus próprios interesses. HYNDMAN (2000) vai mais longe e assevera que não há soluções humanitárias apolíticas capazes de lidar com deslocamentos humanos, tendo em vista que estes são eventos políticos. Para a autora, o humanitarismo é um processo politizado que pondera as necessidades dos refugiados e de outras pessoas deslocadas com os interesses dos Estados.

O ACNUR prossegue as diretrizes da Assembleia-Geral e atua sob a autoridade desta, do Conselho Económico e Social da ONU, conforme se percebe pelo artigo 3.º do seu Estatuto, o que demonstra, inequivocamente, que a agência não é absolutamente independente, como pretendia a Europa Ocidental.

Em relação ao seu financiamento, o ACNUR dispõe do orçamento da ONU e conta ainda com contribuições voluntárias¹⁰⁷ (artigo 20.º do Estatuto do ACNUR). Desde o início da sua atividade, o ACNUR sempre teve um financiamento insuficiente para executar todos os programas direcionados aos refugiados. Todavia, mesmo contando com um orçamento anual de apenas 3000 mil dólares, com 33 funcionários e com um número de parceiros muito limitado, o ACNUR foi capaz de estabelecer parcerias importantes com organizações voluntárias e beneficentes (ACNUR, 2002).

Um bom exemplo é o apoio obtido em 1952 da Fundação Ford, no valor de três milhões de dólares, para suportar o seu programa pioneiro de solução durável, que consistia na integração local de refugiados em países europeus. Somente, em 1954 foi criado o Fundo das Nações Unidas para Refugiados, cuja missão inaugural foi implementar programas na Áustria, Alemanha Ocidental, Grécia e Itália (ZARJEVSKI, 1987).

O ACNUR teve o seu primeiro teste a sério aquando da crise da Hungria, em 1956, com 180 mil refugiados a fugirem do seu país e da repressão política do governo soviético. Pôde contar com o apoio do Comité Internacional da Cruz Vermelha e da Liga das Sociedades da Cruz Vermelha. Nos dois anos seguintes, a agência promoveu uma operação de assistência, repatriamento e integração local a esses refugiados, admitidos na Áustria e na Jugoslávia, que lhe conferiu um enorme prestígio internacional (ACNUR, 2002).

Desde o início da sua atividade, o ACNUR tem visto as suas ações multiplicarem-se por todo o mundo. Após a II GM, a agência internacional prestou assistência a cerca de 400 mil refugiados. Hoje, mais de 50 milhões de pessoas (entre refugiados e outros grupos) recebem apoio da mesma, o que demonstra, de forma clara, o crescimento e a abrangência deste organismo.

As atividades desenvolvidas também se alteraram e evoluíram com o tempo, enfatizando-se a criação de programas específicos a certos grupos, como mulheres, crianças e idosos. Da mesma forma, implementaram-se programas de assistência, não só para refugiados, mas igualmente para os deslocados internos, os apátridas e os requerentes de asilo (ACNUR, 2002).

¹⁰⁷ Estas contribuições estavam dependentes da aprovação da Assembleia-Geral das ONU, por pressão dos EUA que, inicialmente, negaram-se a efetuar qualquer contribuição, por considerarem que o ACNUR não era o órgão mais adequado para canalizar as suas verbas (ACNUR, 2002).

ANEXO III

**ESTATUTO DO ACNUR
RESOLUÇÃO 428 (V) DA ASSEMBLEIA GERAL DAS
NAÇÕES UNIDAS, de 14 de
Dezembro de 1950**

ESTATUTO DO ACNUR
RESOLUÇÃO 428 (V) DA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, de 14
de Dezembro de 1950

A Assembleia Geral, considerando sua Resolução 319 A (IV), de 3 de dezembro de 1949,

1. Aprova o anexo à presente Resolução, que constitui o Estatuto do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados;

2. Apela aos governos que cooperem com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no exercício de suas funções relativas aos refugiados sob a competência do seu mandato, em especial:

a) Aderindo às convenções internacionais destinadas à proteção dos refugiados e tomando as medidas necessárias à implementação de tais convenções;

b) Estabelecendo acordos especiais com o Alto-Comissariado para a execução de medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas necessitadas de proteção;

c) Admitindo os refugiados nos seus territórios, sem excluir aqueles que pertencem a categorias mais desamparadas;

d) Apoiando o Alto-Comissariado em seus esforços para promover a repatriação voluntária dos refugiados;

e) Promovendo a integração dos refugiados, especialmente facilitando a sua naturalização;

f) Proporcionando aos refugiados documentos de viagem e outros documentos que normalmente são fornecidos aos estrangeiros, especialmente os documentos que possam facilitar seu reassentamento;

g) Permitindo aos refugiados que transfiram seus recursos, em especial aqueles necessários ao seu reassentamento;

h) Proporcionando ao Alto-Comissariado informações acerca do número e da situação dos refugiados, assim como sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito.

3. Pedir ao Secretário-Geral que transmita a presente Resolução, juntamente ao seu anexo, também aos Estados que não são membros das Nações Unidas, com o objetivo de obter a cooperação destes na sua implementação.

Anexo
ESTATUTO DO ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA
REFUGIADOS

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

1. O Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos

refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais. No exercício de suas funções, especialmente se surgir alguma dificuldade - por exemplo, qualquer controvérsia relativa ao *status* internacional dessas pessoas - o Alto-Comissariado solicitará a opinião de um Comitê consultivo em assuntos de refugiados, se tal Comitê for criado.

2. O trabalho do Alto-Comissariado terá um caráter totalmente apolítico; será humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados.

3. O Alto-Comissariado seguirá as diretrizes fornecidas pela Assembleia Geral ou pelo Conselho Econômico e Social.

4. O Conselho Econômico e Social poderá decidir, depois de analisar o parecer do Alto-Comissariado sobre o assunto, a criação de um Comitê consultivo em assuntos de refugiados, que deverá ser composto por representantes dos Estados-membros e de Estados não membros das Nações Unidas, a serem escolhidos pelo Conselho, com base no interesse demonstrado e em sua devoção pela solução do problema dos refugiados.

5. A Assembleia Geral reexaminará, o mais tardar na sua oitava sessão ordinária, as disposições relativas ao Alto-Comissariado, a fim de decidir se o mesmo deve continuar suas funções após 31 de dezembro de 1953.

CAPÍTULO II - FUNÇÕES DO ALTO-COMISSARIADO

6. O mandato do Alto-Comissariado deverá incluir:

A.

(i) Qualquer pessoa que tenha sido considerada refugiada em aplicação dos Acordos de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou em aplicação das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda em aplicação da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

(ii) Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 de janeiro de 1951, e receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou quem, não possuindo uma nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira retornar.

As decisões de elegibilidade tomadas pela Organização Internacional para os Refugiados, durante o período do seu mandato, não devem impedir que o *status* de refugiado seja concedido a pessoas que preencham as condições previstas no presente parágrafo.

A competência do Alto-Comissariado deixará de ser aplicável a qualquer pessoa abrangida pelas disposições da secção A, acima, se:

a) Ela tiver voluntariamente voltado a receber a proteção do país de sua nacionalidade; ou

- b) Tendo perdido a nacionalidade, a tiver readquirido voluntariamente; ou
- c) Adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país de sua nova nacionalidade; ou
- d) Voltou a fixar-se no país que deixara ou fora do qual tinha ficado com receio de ser perseguida; ou
- e) Tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais lhe foi reconhecido o *status* de refugiado, já não puder invocar outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal para continuar a recusar a proteção do país de sua nacionalidade.

Razões de caráter puramente econômico não podem ser invocadas; ou

- f) Sendo uma pessoa sem nacionalidade e uma vez que as circunstâncias em consequência das quais lhe foi reconhecido o status de refugiado tenham deixado de existir, estando em condições de voltar ao país de residência habitual, já não puder invocar outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal para continuar a recusar o regresso a esse país.

B.

Qualquer outra pessoa que estiver fora do país de que tem a nacionalidade ou, se não tem nacionalidade, fora do país onde tinha a sua residência habitual porque receia ou receava com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas e que não pode ou, em virtude desse receio, não quer pedir a proteção do governo do país da sua nacionalidade ou, se não tem nacionalidade, não quer voltar ao país onde tinha a sua residência habitual.

7. Salvaguarda-se que a competência do Alto-Comissariado, tal como está definida no parágrafo 6 acima referido, não se aplicará a qualquer pessoa que:

- a) Tenha mais de uma nacionalidade, a menos que satisfaça os requisitos previstos no parágrafo acima em relação a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade; ou
- b) Foi reconhecida pelas autoridades competentes do país onde tenha fixado a sua residência habitual e que tenha os mesmos direitos e obrigações inerentes à posse da nacionalidade desse país; ou
- c) Continue a beneficiar de proteção ou assistência da parte de organismos ou agências das Nações Unidas; ou
- d) A respeito da qual existam razões sérias para considerar que tenha cometido um dos crimes compreendidos nas disposições dos tratados de extradição ou um dos crimes especificados no artigo VI do Estatuto do Tribunal Militar Internacional aprovado em Londres ou nas disposições do parágrafo 2, do artigo 14, da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

8. O Alto-Comissariado assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato das seguintes formas:

- a) Promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações aos mesmos;
- b) Promovendo, mediante acordos especiais com os governos, a execução de todas as medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas que requerem proteção;
- c) Apoiando esforços governamentais e privados para fomentar a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais;

- d) Promovendo a admissão de refugiados, sem excluir os mais desamparados, nos territórios dos Estados;
- e) Esforçando-se para obter autorização aos refugiados para transferir seus recursos, especialmente os necessários ao seu reassentamento;
- f) Obtendo dos governos informação acerca do número e da situação dos refugiados que se encontrem em seus territórios e sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito;
- g) Mantendo-se em contato estreito com os governos e organizações intergovernamentais envolvidas;
- h) Estabelecendo contato, da forma que julgar mais conveniente, com as organizações privadas que se ocupem de questões de refugiados;
- i) Facilitando a coordenação de esforços das organizações privadas que se ocupem do bem-estar social dos refugiados.

9. O Alto-Comissariado empreenderá qualquer outra atividade adicional determinada pela Assembleia Geral, incluindo a repatriação e o reassentamento de refugiados, dentro dos limites dos recursos colocados à sua disposição.

10. O Alto-Comissariado administrará quaisquer fundos, públicos ou privados, que receba para assistência aos refugiados, podendo distribuí-los a organismos privados – e, se apropriado, a organismos públicos - que considere mais aptos para administrar tal assistência.

O Alto-Comissariado poderá rejeitar quaisquer ofertas que não considere adequadas ou que não possam ser utilizadas.

O Alto-Comissariado não poderá solicitar fundos aos governos ou fazer um apelo geral sem a prévia aprovação da Assembleia Geral.

O Alto-Comissariado deverá apresentar, em seu relatório anual, uma exposição sobre as suas atividades relativas a este assunto.

11. O Alto-Comissariado está autorizado a exprimir as suas opiniões à Assembleia Geral, ao Conselho Econômico e Social e a seus órgãos subordinados.

O Alto-Comissariado apresentará, anualmente, um relatório à Assembleia Geral por intermédio do Conselho Econômico e Social; seu relatório será considerado, na ordem do dia da Assembleia Geral, como ponto distinto.

12. O Alto-Comissariado pode solicitar a cooperação de diversas agências especializadas.

CAPÍTULO III - ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO

13. O Alto-Comissário será eleito pela Assembleia Geral sob nomeação do Secretário-Geral. O mandato será proposto pelo Secretário-Geral e aprovado pela Assembleia Geral. O Alto-Comissário será eleito por um período de três anos, com início em 1º de janeiro de 1951.

14. O Alto-Comissário designará, pelo mesmo período, um Alto-Comissário Adjunto, de nacionalidade diferente da sua.

15. (a) Dentro dos limites orçamentários, o Alto-Comissário nomeará os funcionários do Alto Comissariado, os quais serão, no exercício das suas funções, perante ele responsáveis.

(b) Tais funcionários deverão ser escolhidos entre pessoas devotadas à causa do Alto-Comissariado.

(c) As suas condições de emprego serão previstas no regulamento de funcionários aprovado pela Assembleia Geral e nas disposições estabelecidas pelo Secretário-Geral, em aplicação desse regulamento.

(d) Tais condições podem também permitir o emprego de pessoal não-remunerado.

16. O Alto-Comissário deverá consultar os governos dos países onde residem os refugiados sobre a necessidade de nomear representantes nesses países. Nos países em que se reconhece essa necessidade, poderá ser nomeado um representante, com a aprovação do governo daquele país. Sujeito às mesmas condições, um mesmo representante poderá exercer a representação em mais de um país.

17. O Alto-Comissário e o Secretário-Geral tomarão as medidas apropriadas à coordenação das suas atividades e consultas sobre assuntos de interesse mútuo.

18. O Secretário-Geral proporcionará ao Alto-Comissário todo o apoio necessário dentro dos limites orçamentais.

19. O escritório do Alto-Comissariado terá sede em Genebra, Suíça.

20. O escritório do Alto-Comissariado será financiado pelo orçamento das Nações Unidas. Salvo decisão posterior em contrário, por parte da Assembleia Geral, nenhum encargo, para além das despesas administrativas referentes ao funcionamento do escritório do Alto-Comissariado será imputado ao orçamento das Nações Unidas e todas as outras despesas referentes à atividade do Alto-Comissariado serão financiadas por meio de contribuições voluntárias.

21. A administração do escritório do Alto-Comissariado estará sujeita ao Regulamento Financeiro das Nações Unidas e às disposições regulamentares financeiras estabelecidas pelo Secretário-Geral em aplicação desse Regulamento.

22. As transações relativas aos fundos do Alto-Comissariado estarão sujeitas à auditoria da Comissão de Auditores das Nações Unidas, ficando entendido que a Comissão poderá aceitar contas auditadas de organismos a que foram atribuídos fundos. As disposições administrativas relativas à custódia e distribuição de tais fundos e sua atribuição serão acordadas pelo Alto-Comissário e pelo Secretário-Geral, em conformidade com o Regulamento Financeiro das Nações Unidas e as disposições regulamentares estabelecidas pelo Secretário-Geral em cumprimento desse Regulamento.

ANEXO IV

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951)

Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43º.

As Altas Partes Contratantes,

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

Considerando que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem-se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo,

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional,

Exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados,

Notando que o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto-Comissário,

Convieram nas seguintes disposições:

Capítulo I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente secção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da 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.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures";

e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

2) Qualquer Estado Contratante que adotou a fórmula *a)* poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula *b)* por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

C. Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima:

1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou

2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou

3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou

4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou

5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

6) Tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto-Comissário da Nações Unidas para refugiados.

Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

- a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;
- b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;
- c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Art. 2º - Obrigações gerais

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.

Art. 3º - Não discriminação

Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

Art. 4º - Religião

Os Estados Contratantes proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à

liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.

Art. 5º - Direitos conferidos independentemente desta Convenção

Nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.

Art. 6º - A expressão "nas mesmas circunstâncias"

Para os fins desta Convenção, os termos "nas mesmas circunstâncias" implicam que todas as condições (e notadamente as que se referem à duração e às condições de permanência ou de residência) que o interessado teria de preencher, para poder exercer o direito em causa, se ele não fosse refugiado, devem ser preenchidas por ele, com exceção das condições que, em razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.

Art. 7º - Dispensa de reciprocidade

1. Ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, um Estado Contratante concederá aos refugiados o regime que concede aos estrangeiros em geral.

2. Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados se beneficiarão, no território dos Estados Contratantes, da dispensa de reciprocidade legislativa.

3. Cada Estado Contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens de que já gozavam, na ausência de reciprocidade, na data de entrada em vigor desta Convenção para o referido Estado.

4. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na ausência de reciprocidade, direitos e vantagens além dos de que eles gozam em virtude dos parágrafos 2 e 3, assim como a possibilidade de fazer beneficiar-se da dispensa de reciprocidade refugiados que não preencham as condições previstas nos parágrafos 2 e 3.

5. As disposições dos parágrafos 2 e 3 acima aplicam-se assim às vantagens mencionadas nos artigos 13, 18, 19, 21 e 22 desta Convenção como aos direitos e vantagens que não são por ela previstos.

Art. 8º - Dispensa de medidas excepcionais

No que concerne às medidas excepcionais que podem ser tomadas contra a pessoa, os bens ou os interesses dos nacionais de um Estado, os Estados Contratantes não aplicarão tais medidas a um refugiado que seja formalmente nacional do referido Estado unicamente em razão da sua nacionalidade. Os Estados Contratantes que, pela sua legislação, não podem aplicar o princípio geral consagrado neste artigo concederão, nos casos apropriados, dispensa em favor de tais refugiados.

Art. 9º - Medidas provisórias

Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que

essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional.

Art. 10 - Continuidade de residência

1. No caso de um refugiado que foi deportado no curso da Segunda Guerra Mundial, transportado para o território de um dos Estados Contratantes e aí reside, a duração dessa permanência forçada será considerada residência regular nesse território.

2. No caso de um refugiado que foi deportado do território de um Estado Contratante no curso da Segunda Guerra Mundial e para ele voltou antes da entrada em vigor desta Convenção para aí estabelecer sua residência, o período que precede e o que segue a essa deportação serão considerados, para todos os fins para os quais é necessária uma residência ininterrupta, como constituindo apenas um período ininterrupto.

Art. 11º - Marítimos refugiados

No caso de refugiados regularmente empregados como membros da tripulação a bordo de um navio que hasteie pavilhão de um Estado Contratante, este Estado examinará com benevolência a possibilidade de autorizar os referidos refugiados a se estabelecerem no seu território e entregar-lhes documentos de viagem ou de os admitir a título temporário no seu território, a fim, notadamente, de facilitar a sua fixação em outro país.

Capítulo II
SITUAÇÃO JURÍDICA

Art. 12º - Estatuto pessoal

1. O estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência.

2. Os direitos adquiridos anteriormente pelo refugiado e decorrentes do estatuto pessoal, e notadamente os que resultam do casamento, serão respeitados por um Estado Contratante, ressalvado, sendo o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, todavia, que o direito em causa deve ser dos que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado se o interessado não se houvesse tornado refugiado.

Art. 13º - Propriedade móvel e imóvel

Os Estados contratantes concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja desfavorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.

Art. 14º - Propriedade intelectual e industrial

Em matéria de proteção da propriedade industrial, notadamente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido país. No

território de qualquer um dos outros Estados Contratantes, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.

Art. 15º - Direitos de associação

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Art. 16º - Direito de estar em juízo

1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.

2. No Estado Contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e a isenção da *cautio judicatum solvi*.

3. Nos Estados Contratantes outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.

Capítulo III

EMPREGOS REMUNERADOS

Art. 17º - Profissões assalariadas

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:

a) contar três anos da residência no país;

b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge;

c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.

3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão de obra ou de um plano de imigração.

Art. 18º - Profissões não assalariadas

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no

que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.

Art. 19º - Profissões liberais

1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

2. Os Estados Contratantes farão tudo o que estiver ao seu alcance, conforme as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados nos territórios outros que não o território metropolitano, de cujas relações internacionais sejam responsáveis.

Capítulo IV
BEM-ESTAR

Art. 20º - Racionamento

No caso de existir um sistema de racionamento ao qual esteja submetido o conjunto da população e que regularmente a repartição geral dos produtos que há escassez, os refugiados serão tratados como os nacionais.

Art. 21º - Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

Art. 22º - Educação pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.

2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

Art. 23º - Assistência pública

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.

Art. 24º - Legislação do trabalho e previdência social

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos:

a) Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas: a remuneração, inclusive adicionais de família quando estes adicionais fazem parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho doméstico, a idade mínima para o emprego, o aprendizado e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o gozo de vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas.

b) A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações:

i) pode haver medidas apropriadas visando à manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição;

ii) disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência e concernentes aos benefícios ou frações de benefícios pagáveis exclusivamente dos fundos públicos, bem como às pensões pagas às pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a concessão de uma pensão normal.

2. Os direitos a um benefício pela morte de um refugiado em virtude de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional não serão afetados pelo fato de o beneficiário residir fora do território do Estado Contratante.

3. Os Estados Contratantes estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão.

4. Os Estados Contratantes examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Contratantes e Estados não contratantes.

Capítulo V

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Art. 25º - Assistência Administrativa

1. Quando o exercício de um direito por um refugiado normalmente exigir a assistência de autoridades estrangeiras às quais não pode recorrer, os Estados Contratantes em cujo território reside providenciarão para que essa assistência lhe seja dada, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.

2. As autoridades mencionadas no parágrafo 1 entregarão ou farão entregar, sob seu controle, aos refugiados, os documentos ou certificados que normalmente seriam entregues a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio.

3. Os documentos ou certificados assim entregues substituirão os atos oficiais entregues a estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio, e farão fé até prova em contrário.

4. Ressalvadas as exceções que possam ser admitidas em favor dos indigentes, os serviços mencionados no presente artigo poderão ser retribuídos; mas estas retribuições serão moderadas e de acordo com o que se cobra dos nacionais por serviços análogos.

5. As disposições deste artigo em nada afetarão os artigos 27 e 28.

Art. 26º - Liberdade de movimento

Cada Estado Contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.

Art. 27º - Papéis de identidade

Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido.

Art. 28º - Documentos de viagem

1. Os Estados Contratantes entregarão aos refugiados que residam regularmente no seu território documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora desse território, a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção se aplicarão a esses documentos. Os Estados Contratantes poderão entregar tal documento de viagem a qualquer outro refugiado que se encontre no seu território; darão atenção especial aos casos de refugiados que se encontre em seu território e que não estejam em condições de obter um documento de viagem do país de sua residência regular.

2. Os documentos de viagem entregues nos termos de acordos internacionais anteriores pelas Partes nesses acordos serão reconhecidos pelos Estados Contratantes, e tratados como se houvessem sido entregues aos refugiados em virtude do presente artigo.

Art. 29º - Despesas fiscais

1. Os Estados Contratantes não submeterão os refugiados a direitos, taxas, impostos, de qualquer espécie, além ou mais elevados do que os que são ou serão dos seus nacionais em situação análogas.

2. As disposições do parágrafo anterior não se opõem à aplicação aos refugiados das disposições das leis e regulamentos concernentes às taxas relativas à expedição aos estrangeiros de documentos administrativos, inclusive papéis de identidade.

Art. 30º - Transferência de bens

Cada Estado Contratante permitirá aos refugiados, conforme as leis e regulamentos do seu país, transferir os bens que trouxeram para o seu território, para o território de outro país no qual foram admitidos a fim de nele se reinstalarem.

2. Cada Estado Contratante considerará com benevolência os pedidos apresentados pelos refugiados que desejarem obter a autorização de transferir todos os outros bens

necessários à sua reinstalação em outro país onde foram admitidos a fim de se reinstalarem.

Art. 31º - Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.

Art. 32º - Expulsão

1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar um recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.

3. Os Estados Contratantes concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.

Art. 33º - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontra ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Art. 34º - Naturalização

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

Art. 35º - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas

1. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.

2. A fim de permitir ao Alto-Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos:

- a) ao estatuto dos refugiados,
- b) à execução desta Convenção, e
- c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.

Art. 36º - Informações sobre as leis e regulamentos nacionais

Os Estados Contratantes comunicarão ao Secretário-Geral das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação desta Convenção.

Art. 37º - Relações com as convenções anteriores

Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2 do art. 28, esta Convenção substitui, entre as Partes na Convenção, os acordos de 5 de julho de 1922, de 31 de maio de 1924, de 12 de maio de 1926, de 30 de julho de 1928 e de 30 de julho de 1935, bem como as Convenções de 28 de outubro de 1933, de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e o acordo de 15 de outubro de 1946.

Capítulo VII
CLÁUSULAS FINAIS

Art. 38º - Solução dos dissídios

Qualquer controvérsia entre as Partes nesta Convenção relativa à sua interpretação ou à sua aplicação, que não possa ser resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

Art. 39º - Assinatura, ratificação e adesão

1. Esta Convenção ficará aberta à assinatura em Genebra a 28 de julho de 1951 e, após esta data, depositada em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas. Ficarà aberta à assinatura no Escritório Europeu das Nações Unidas de 28 de julho a 31 de agosto de 1951, e depois será reaberta à assinatura na Sede da Organização das Nações Unidas, de 17 de setembro de 1951 a 31 de dezembro de 1952. 18

2. Esta Convenção ficará aberta à assinatura de todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas, bem como de qualquer outro Estado não-membro convidado para a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas ou de qualquer Estado ao qual a Assembléia Geral haja dirigido convite para assinar. Deverá ser ratificada e os instrumentos de ratificação ficarão depositados em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. Os Estados mencionados no parágrafo 2 do presente artigo poderão aderir a esta Convenção a partir de 28 de julho de 1951. A adesão será feita pelo depósito de um instrumento de adesão em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

Art. 40º - Cláusula de aplicação territorial

1. Qualquer Estado poderá, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, declarar que esta Convenção se estenderá ao conjunto dos territórios que representa no plano internacional, ou a um ou vários dentre eles. Tal declaração produzirá efeitos no momento da entrada em vigor da Convenção para o referido Estado.

2. A qualquer momento ulterior, esta extensão será feita por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas e produzirá efeitos a partir do nonagésimo dia seguinte à data na qual o Secretário-Geral das Nações Unidas houver recebido a notificação ou na data de entrada em vigor da Convenção para o referido Estado, se esta última data for posterior.

3. No que concerne aos territórios aos quais esta Convenção não se aplique na data da assinatura, ratificação ou adesão, cada Estado interessado examinará a possibilidade de tomar, logo que possível, todas as medidas necessárias a fim de estender a aplicação desta Convenção aos referidos territórios, ressalvado, sendo necessário por motivos constitucionais, o consentimento do governo de tais territórios.

Art. 41º - Cláusula federal

No caso de um Estado federal ou não unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

a) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja execução dependa da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que as das Partes que não são Estados federais.

b) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja aplicação depende da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou cantões constitutivos, que não são, em virtude do sistema constitucional da federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o governo federal levará, o mais cedo possível, e com o seu parecer favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou cantões.

c) Um Estado federal Parte nesta Convenção fornecerá, a pedido de qualquer outro Estado Contratante que lhe haja sido transmitido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, uma exposição sobre a legislação e as práticas em vigor na Federação e suas unidades constitutivas, no que concerne a qualquer disposição da Convenção, indicando a medida em que, por uma ação legislativa ou outra, se deu efeito à referida disposição.

Art. 42º - Reservas

1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, outros que não os arts. 1º, 3º, 4º, 16 (1), 33, 36 a 46 inclusive.

2. Qualquer Estado Contratante que haja formulado uma reserva conforme o parágrafo 1 deste artigo, poderá retirá-la a qualquer momento por uma comunicação para esse fim dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Art. 43º - Entrada em vigor

1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão.
2. Para cada um dos Estados que ratificarem a Convenção ou a ela aderirem depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, ela entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito por esse Estado do seu instrumento de ratificação ou de adesão.

Art. 44º - Denúncia

1. Qualquer Estado Contratante poderá denunciar a Convenção a qualquer momento por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
2. A denúncia entrará em vigor para o Estado interessado um ano depois da data na qual houver sido recebida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.
3. Qualquer Estado que houver feito uma declaração ou notificação conforme o art. 40 poderá notificar ulteriormente ao Secretário-Geral das Nações Unidas que a Convenção cessará de se aplicar a todo o território designado na notificação. A Convenção cessará, então, de se aplicar ao território em questão um ano depois da data na qual o Secretário-Geral houver recebido essa notificação.

Art. 45º - revisão

1. Qualquer Estado Contratante poderá, a qualquer tempo, por uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, pedir a revisão desta Convenção.
2. A Assembleia Geral das Nações Unidas recomendará as medidas a serem tomadas, se for o caso, a propósito de tal pedido.

Art. 46º - Notificações pelo Secretário-Geral das Nações Unidas

O Secretário-Geral das Nações Unidas notificará a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no art. 39º:

- a) as declarações e as notificações mencionadas na seção B do art. 1º;
- b) as assinaturas, ratificações e adesões mencionadas no art. 39;
- c) as declarações e as notificações mencionadas no art. 40;
- d) as reservas formuladas ou retiradas mencionadas no art. 42;
- e) a data na qual esta Convenção entrar em vigor, de acordo com o art. 43;
- f) as denúncias e as notificações mencionadas no art. 44;
- g) os pedidos de revisão mencionados no art. 45.

Em fé do que, os abaixo-assinados, devidamente autorizados, assinaram, em nome de seus respectivos Governos, a presente Convenção.

Feita em Genebra, aos 28 de julho de mil novecentos e cinquenta e um, em um só exemplar, cujos textos inglês e francês fazem igualmente fé e que será depositada nos arquivos da Organização das Nações Unidas e cujas cópias autênticas serão remetidas a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no Art. 39.

ANEXO V

O PRINCÍPIO DE *NON REFOULEMENT*

O PRINCÍPIO DE *NON REFOULEMENT*

A ideia de devolução de pessoas entre Estados é relativamente recente. Ao longo da História podemos dar conta de vários acordos entre Estados relativos à entrega de determinadas pessoas indesejadas, dissidentes ou traidoras. Foi já em pleno século XIX que se achou uma certa sensibilidade para com aqueles que fugiam do seu próprio e, não raras vezes, despótico governo, que passaram a merecer uma certa proteção graças ao conceito de refúgio e ao princípio da não extradição.

Mas foi só depois da I GM que a ideia de não retorno passou a ser aceite como prática internacional. Em 1928 foi adotado o Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Arménios, cujo *item 7* pode ser apreciado como o gérmen do princípio de *non-refoulement* (ANDRADE, 1996).

Na década de trinta do século passado foram desenvolvidos vários diplomas jurídicos¹⁰⁸ com limitações à extradição e ao retorno dos refugiados. Mas o grande marco neste capítulo é a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933, que estabelece pela primeira vez o princípio de *non-refoulement* no seu artigo 3.º.

Todavia, o princípio só se consolidou após a II GM, designadamente com a adoção da CNUER em 1951 que estabeleceu no seu artigo 33.º o referido princípio, a pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados. Segundo este: *“Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.”*

Os Estados não estão, no entanto, obrigados a garantir asilo às pessoas que são perseguidas, conservando neste plano total poder discricionário. KOCH (1974) salienta relativamente a este carácter discricionário da concessão de asilo que a CNUER detém-se respeitosa das prerrogativas dos Estados, que permanecem livres para acolher ou não os que requerem asilo.

Embora haja algumas discussões sobre a imposição que este artigo levanta aos Estados, afirmou-se, com o passar dos anos, uma interpretação abrangente do princípio de *non-refoulement*, com os Estados a aplicá-lo a partir do momento em que os requerentes de asilo se abeiram das suas fronteiras.

Deste modo, o princípio abarca na mesma medida a não rejeição dessas pessoas, o que parece desde logo fazer todo o sentido, pelo menos até se determinar se estão reunidos os requisitos do artigo 33.º da CNUER. Deste modo, o princípio de *non-refoulement* aplica-se aos refugiados, aos requerentes de asilo e aos que se presume fundado receio de perseguição, conforme artigo 1.º da CNUER. Contudo, estas pessoas não poderão invocar este princípio quando haja razões sérias para considerar que constituem um perigo para a segurança nacional, ou uma ameaça para a comunidade¹⁰⁹.

O princípio de *non-refoulement* foi também estabelecido por outros instrumentos internacionais¹¹⁰, vinculantes e não vinculantes, para além da CNUER. Considerando ainda

¹⁰⁸ Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, em 1933; Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha, em 1936; e Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha, em 1938.

¹⁰⁹ Cfr. Artigo 33.º, n.º 2 da CNUER.

¹¹⁰ A Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984, IV Convenção de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Civas em Tempo de Guerra de 1949, Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, Convenção Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África de 1969, Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, Declaração da ONU sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados de 1992 e Princípios da ONU para a Prevenção e a Investigação Eficaz de Execuções Extralegais, Arbitrárias e Sumárias de

que este princípio integra o Direito Internacional Consuetudinário, os Estados que não ratificaram a CNUER encontram-se, da mesma forma, obrigados a respeitá-lo.

Este princípio é de extrema importância para a segurança e o bem-estar dos refugiados, pois demanda que estes não sejam devolvidos ao seu país de origem, caso não consigam o estatuto de refugiado, nos termos da CNUER.

1989. Ademais, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 e a Carta de Banjul ou Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981 têm sido interpretadas de modo a garantir a proteção do princípio do *non-refoulement*.

ANEXO VI

**PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS
REFUGIADOS**

PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS

Convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Na mesma Resolução, o Assembleia Geral pediu ao Secretário-geral que transmitisse o texto do Protocolo aos Estados mencionados no artigo 5, para que pudessem aderir a ele. Assinado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o artigo 8.

Os Estados Partes no presente Protocolo,

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,

Convencionaram o seguinte:

ARTIGO 1 **Disposições Gerais**

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.

ARTIGO 2 **Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas**

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo, comprometem-se a cooperar com o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados ou qualquer outra instituição das

Nações Unidas que lhe suceder, no exercício de suas funções e, especialmente, a facilitar seu trabalho de observar a aplicação das disposições do presente Protocolo.

§2. A fim de permitir ao Alto-Comissariado, ou a toda outra instituição das Nações Unidas que lhe suceder, apresentar relatórios aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Membros no presente Protocolo comprometem-se a fornecer-lhe, na forma apropriada, as informações e os dados estatísticos solicitados sobre:

- a) O estatuto dos refugiados.
- b) A execução do presente Protocolo.
- c) As leis, os regulamentos e os decretos que estão ou entrarão em vigor, no que concerne aos refugiados.

ARTIGO 3

Informações relativas às leis e regulamentos nacionais

Os Estados Membros no presente Protocolo comunicarão ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulgarem para assegurar a aplicação do presente Protocolo.

ARTIGO 4

Solução das controvérsias

Toda controvérsia entre as Partes no presente Protocolo, relativa à sua interpretação e à sua aplicação, que não for resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional da Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

ARTIGO 5

Adesão

O presente Protocolo ficará aberto à adesão de todos os Estados Membros na Convenção e qualquer outro Estado Membro da Organização das Nações Unidas ou membro de uma de suas Agências Especializadas ou de outro Estado ao qual a Assembleia Geral endereçar um convite para aderir ao Protocolo. A adesão far-se-á pelo depósito de um instrumento de adesão junto ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.

ARTIGO 6

Cláusula federal

No caso de um Estado Federal ou não-unitário, as seguintes disposições serão aplicadas:

§1. No que diz respeito aos artigos da Convenção que devam ser aplicados de conformidade com o §1 do artigo 1 do presente Protocolo e cuja execução depender da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que aquelas dos Estados Membros que não forem Estados federais.

§2. No que diz respeito aos artigos da Convenção que devam ser aplicados de conformidade com o §1 do artigo 1 do presente Protocolo e cuja aplicação depender da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias, ou municípios constitutivos, que não forem, por causa do sistema constitucional da federação, obrigados a adotar medidas legislativas,

o governo federal levará, o mais cedo possível e com a sua opinião favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou municípios.

§3. Um Estado federal Membro no presente Protocolo comunicará, a pedido de qualquer outro Estado Membro no presente Protocolo, que lhe for transmitido pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, uma exposição de sua legislação e as práticas em vigor na federação e suas unidade constitutivas, no que diz respeito a qualquer disposição da Convenção a ser aplicada de conformidade com o disposto no §1 do artigo1 do presente Protocolo, indicando em que medida, por ação legislativa ou de outra espécie, foi efetiva tal disposição.

ARTIGO 7

Reservas e declarações

§1. No momento de sua adesão, todo Estado poderá formular reservas ao artigo 4 do presente Protocolo e a respeito da aplicação, em virtude do artigo primeiro do presente Protocolo, de quaisquer disposições da Convenção, com exceção dos artigos 1, 3, 4, 16 (I) e 33, desde que, no caso de um Estado Membro na Convenção, as reservas feitas, em virtude do presente artigo, não se estendam aos refugiados aos quais se aplica a Convenção.

§2. As reservas feitas por Estados Membros na Convenção, de conformidade com o artigo 42 da referida Convenção, aplicar-se-ão, a não ser que sejam retiradas, à s suas obrigações decorrentes do presente Protocolo.

§3. Todo Estado que formular uma reserva, em virtude do §1 do presente artigo, poderá retirá-la a qualquer momento, por uma comunicação endereçada com este objetivo ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.

§4. As declarações feitas em virtude dos §1 e§ 2 do artigo 40 da Convenção, por um Estado Membro nesta Convenção, e que aderir aos presente protocolo, serão consideradas aplicáveis a este Protocolo, a menos que no momento da adesão uma notificação contrária for endereçada ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas. As disposições dos §2 e §3 do artigo 40 e do §3 do artigo 44 da Convenção serão consideradas aplicáveis *mutatis mutantis* ao presente Protocolo.

ARTIGO 8

Entrada em vigor

§1. O presente Protocolo entrará em vigor na data do depósito do sexto instrumento de adesão.

§2. Para cada um dos Estados que aderir ao Protocolo após o depósito do sexto instrumento de adesão, o Protocolo entrará em vigor na data em que esses Estado depositar seu instrumento de adesão.

ARTIGO 9

Denúncia

§1. Todo Estado Membro no presente Protocolo poderá denunciá-lo, a qualquer momento, mediante uma notificação endereçada ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas. A denúncia surtirá efeito, para o Estado Membro em questão, um ano após a data em que for recebida pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

ARTIGO 10

Notificações pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas

O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas notificará a todos os Estados referido no artigo 5 as datas da entrada em vigor, de adesão, de depósito e de retirada de reservas, de denúncia e de declarações e notificações pertinentes a este Protocolo.

ARTIGO 11

Depósito do Protocolo nos Arquivos do Secretariado da Organização das Nações Unidas.

Um exemplar do presente Protocolo, cujos textos em língua chinesa, espanhola, francesa, inglesa e russa fazem igualmente fé, assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, será depositado nos arquivos do Secretariado da Organização. O Secretário-Geral remeterá cópias autenticadas do Protocolo a todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas e aos outros Estados referidos no artigo 5.

ANEXO VII

**CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE
AFRICANA (OAU)**

**CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA
(OUA)
QUE REGE OS ASPETOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS
REFUGIADOS EM ÁFRICA**

**Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo aquando da
Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de setembro de 1969)**

Entrada em vigor: 20 de junho de 1974, de acordo com o artigo XI

Texto: Nações Unidas, Recolha de Tratados n. 146 981

PREÂMBULO

Nós, Chefes de Estado e de Governo, reunidos em Adis-Abeba, de 6 a 10 de setembro,

- 1 - *Registando* com inquietação a existência de um incessante número crescente de refugiados em África e, desejosos de encontrar os meios de atenuar a sua miséria e sofrimento e de lhes assegurar uma vida e um futuro melhores;
- 2 - *Reconhecendo* que os problemas dos refugiados devem ser abordados de uma maneira essencialmente humanitária para se encontrar uma solução;
- 3 - *Conscientes*, contudo, de que os problemas dos refugiados constituem uma fonte de fricção entre numerosos Estados-membros, e desejosos de travar na origem tais discórdias;
- 4 - *Desejosos* de estabelecer uma distinção entre um refugiado que procura fazer uma vida normal e pacífica e uma pessoa que foge do seu país com o único fim de fomentar a subversão a partir do exterior;
- 5 - *Decididos* a proceder de modo que as atividades de tais elementos subversivos sejam desencorajadas, em conformidade com a declaração sobre o problema da subversão e a resolução sobre o problema dos refugiados, adaptadas em Acra, em 1965;
- 6 - *Conscientes* de que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhecem o princípio de que os seres humanos devem gozar sem discriminação de liberdades e direitos fundamentais;
- 7 - *Tendo presente* a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 2612 (XX), de 14 de dezembro de 1967, referente à Declaração sobre o asilo territorial;
- 8 - *Convictos* de que todos os problemas do nosso continente devem ser resolvidos no espírito da Carta da Organização das Nações Unidas da Unidade Africana e no quadro de África;
- 9 - *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;
- 10 - *Tendo presente* as Resoluções 26 e 104 das conferências dos Chefes de Estado e de Governo da OUA nas quais foi pedido aos Estados-membros da Organização, que ainda não o tivessem feito, para aderirem à Convenção de 1951 das Nações Unidas referente ao estatuto dos refugiados e ao Protocolo de 1967 e, entretanto, aplicarem as suas disposições aos refugiados em África;
- 11 - *Convictos* de que a eficácia das medidas preconizadas pela presente Convenção com vista a resolver o problema dos refugiados em África exige uma colaboração estreita e contínua entre a Organização de Unidade Africana e o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Convencionámos as disposições seguintes:

Artigo I

Definição do termo Refugiado

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

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

3 - No caso de uma pessoa com várias nacionalidades, a expressão do país da sua nacionalidade refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade; não será considerada privada da proteção do país da sua nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, baseada num receio fundado, não tenha pedido a proteção de um dos países da sua nacionalidade.

4 - Esta Convenção, nos casos a seguir mencionados, deixará de ser aplicável a qualquer pessoa com o estatuto de refugiado, se:

- a) Voluntariamente voltar a requerer a proteção do país da sua nacionalidade; ou
- b) Tendo perdido a nacionalidade, a tiver readquirido voluntariamente; ou
- c) Adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país da sua nova nacionalidade; ou
- d) Voltou a fixar-se, voluntariamente, no país que deixara ou fora do qual tinha ficado com receio de ser perseguida;
- e) Tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais lhe foi reconhecido o estatuto de refugiado, já não puder continuar a recusar a proteção do país da sua nacionalidade;
- f) Cometeu um grave crime de carácter não político fora do país de refúgio depois de aí ter sido aceite como refugiado;
- g) Se infringiu gravemente os objetivos desta Convenção.

5 - As disposições desta Convenção não serão aplicáveis a qualquer pessoa acerca da qual o Estado de asilo tenha razões sérias para pensar que:

- a) Cometeu um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, como definido nos instrumentos internacionais que contêm disposições relativas a esses crimes;
- b) Cometeu um grave crime de carácter não político fora do país de refúgio antes de neste ser aceite como refugiado;
- c) Praticou atos contrários aos objetivos e princípios da Organização de Unidade Africana;
- d) Praticou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

6 - Nos termos desta Convenção, compete ao Estado contratante de asilo determinar estatuto de refugiado do requerente.

Artigo II

Asilo

1 - Os Estados-membros da OUA comprometem-se a fazer tudo o que estiver ao seu alcance, no quadro das respetivas legislações, para acolher refugiados e assegurar a instalação daqueles que, por razões sérias, não podem ou não querem voltar aos seus países de origem ou de que têm a nacionalidade.

2 - A concessão do direito de asilo aos refugiados constitui um ato pacífico e humanitário e não pode ser considerado por nenhum Estado como um ato de natureza hostil.

3 - Ninguém pode ser submetido por um Estado-Membro a medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o refoulement ou a expulsão que o obriguem a voltar ou a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçados pelas razões enumeradas no artigo 1, parágrafos 1 e 2.

4 - Quando um Estado-Membro tenha dificuldade em continuar a conceder o direito de asilo aos refugiados, este Estado-Membro poderá lançar um apelo aos Estados-membros, tanto diretamente como por intermédio da OUA; e os outros Estados-membros, dentro do espírito de solidariedade africana e de cooperação internacional, tomarão as medidas adequadas para aliviar o fardo desse Estado Membro, concedendo o direito de asilo.

5 - Todo o refugiado a que não foi concedido o direito de residir num determinado país de asilo, poderá ser admitido temporariamente no primeiro país de asilo onde se apresentou como refugiado, aguardando que sejam tomadas disposições para a sua reinstalação de acordo com a alínea precedente.

6 - Por razões de segurança, os Estados de asilo deverão, na medida do possível, instalar os refugiados a uma distância razoável da fronteira do seu país de origem.

Artigo III

Proibição de qualquer atividade subversiva

1 - Todo o refugiado tem obrigações perante o país onde se encontra, nomeadamente as referentes ao dever de se conformar com as leis e regulamentos em vigor e às medidas que visam a manutenção da ordem pública. Deve, ainda, abster-se de todos os atos subversivos dirigidos contra um Estado-Membro da OUA.

2 - Os Estados *signatários* comprometem-se em proibir os refugiados fixados nos respetivos territórios de atacar qualquer Estado-Membro da OUA *através de qualquer de atividades* que possam criar tensão entre os Estados-membros e, nomeadamente, pelas armas, por via da imprensa escrita e da radiodifusão.

Artigo IV

Não discriminação

Os Estados-membros comprometem-se a aplicar as disposições da presente Convenção a todos os refugiados, sem distinção de raça, de religião, de nacionalidade, de filiação em certo grupo social ou de opiniões políticas.

Artigo V

Repatriamento voluntário

1 - O carácter essencialmente voluntário do repatriamento deve ser respeitado em todos os casos e não pode ser repatriado nenhum refugiado contra a sua vontade.

2 - Em colaboração com o país de origem, o país de asilo deve tomar as medidas adequadas para o regresso são e salvo dos refugiados que solicitam o seu repatriamento.

3 - O país de origem que acolhe os refugiados que aí retomam deve facilitar a sua reinstalação, conceder todos os direitos e privilégios dos seus nacionais e sujeitá-los às mesmas obrigações.

4 - Os refugiados que voltam voluntariamente ao seu país não devem incorrer em nenhuma sanção por o terem deixado independentemente da razão que deu origem à situação de refugiado. Sempre que seja necessário, devem ser lançados apelos por intermédio dos meios nacionais de informação ou do Secretário-Geral da OUA, para convidar os refugiados a voltar ao seu país e dar-lhes garantias que as novas situações que vigoram no seus países de origem permitem que lá voltem sem qualquer risco e de lá retomar uma vida normal e pacífica, sem receio de serem incomodados ou punidos. O país de asilo deverá remeter aos refugiados o texto desses apelos, explicando-os claramente.

5 - Os refugiados que decidem livremente voltar à sua pátria em consequência dessas garantias ou por sua própria iniciativa, devem receber da parte do país de asilo, do país de origem bem como de instituições voluntárias, de organizações internacionais e intergovernamentais, toda a assistência possível suscetível de facilitar o seu regresso.

Artigo VI

Documento de viagem

1 - Salvo o disposto no artigo III, os Estados-membros emitirão para os refugiados que residam legalmente nos seus territórios documentos de viagem conforme a Convenção das Nações Unidas relativa ao estatuto dos refugiados e seus anexos, com os quais lhes seja permitido viajar fora desses territórios, a menos que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública. Os Estados-membros poderão emitir um desses documentos de viagem para qualquer outro refugiado que se encontre nos seus territórios.

2 - Quando um país africano de segundo asilo aceita um refugiado proveniente dum país de primeiro asilo, o país de primeiro asilo poderá ser dispensado de emitir o documento de viagem com a cláusula de regresso.

3 - Os documentos de viagem emitidos para refugiados nos termos dos acordos internacionais anteriores pelos Estados-Partes nesses acordos são reconhecidos pelos

Estados-membros e considerados como se tivessem sido emitidos em virtude do presente artigo.

Artigo VII

Colaboração das autoridades nacionais com a Organização de Unidade Africana

A fim de permitir ao Secretário-Geral Administrativo da Organização de Unidade Africana apresentar os relatórios aos órgãos competentes da Organização de Unidade Africana, os Estados-membros obrigam-se a fornecer ao Secretariado, na forma apropriada, as informações e os dados estatísticos pedidos, referentes:

- a) Ao estatuto dos refugiados;
- b) À aplicação desta Convenção; e
- c) Às leis, regulamentos e decretos que estejam ou entrem em vigor e que se referem aos refugiados.

Artigo VIII

Colaboração com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

1 - Os Estados-membros colaborarão com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

2 - Esta Convenção constituirá para África o complemento regional eficaz da Convenção de 1951 das Nações Unidas sobre o estatuto dos refugiados.

Artigo IX

Resolução de diferendos

Qualquer diferendo entre os Estados signatários desta Convenção relativo à interpretação ou à aplicação desta Convenção e que não possa ser resolvido por outros meios, deve ser submetido à Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem da Organização de Unidade Africana, a pedido de qualquer uma das partes no diferendo.

Artigo X

Assinatura e ratificação

1 - A presente Convenção está aberta à assinatura e adesão de todos os Estados-membros da Organização de Unidade Africana e será ratificado pelos Estados signatários de acordo com as respetivas regras constitucionais. Os instrumentos de ratificação estão depositados junto do Secretário-Geral Administrativo da Organização de Unidade Africana.

2 - O instrumento original, redigido, se possível, nas línguas africanas assim como em francês e inglês, fazendo igualmente fé todos os textos, está depositado junto do Secretário-Geral Administrativo da Organização de Unidade Africana.

3 - Todo o Estado africano independente, membro da Organização de Unidade Africana, pode a qualquer momento notificar a sua adesão à Convenção ao Secretário-Geral Administrativo da Organização de Unidade Africana.

Artigo XI

Entrada em vigor

Esta Convenção entrará em vigor logo que um terço dos Estados-membros da Organização de Unidade Africana tenha depositado os seus instrumentos de ratificação.

Artigo XII

Revisão

Esta Convenção pode ser modificada e revista se um Estado-Membro enviar ao Secretário-Geral Administrativo um pedido escrito para esse efeito, sob reserva, contudo, de que a revisão proposta só será apresentada para análise da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo quando todos os Estados-membros tiverem sido devidamente avisados e que tenha decorrido um ano. As revisões só entrarão em vigor após a sua aprovação por pelo menos dois terços dos Estados-membros partes desta Convenção.

Artigo XIII

Denúncia

1 - Qualquer Estado-Membro parte desta Convenção poderá denunciar as suas disposições por meio de notificação escrita dirigida ao Secretário-Geral Administrativo.

2 - Um ano após a data dessa notificação, se esta não for retirada, a Convenção deixará de se aplicar ao Estado em causa.

Artigo XIV

Aquando da entrada em vigor desta Convenção, o Secretário-Geral Administrativo da OUA depositá-la-á junto do Secretário-Geral das Nações Unidas nos termos do artigo 102 da Carta das Nações Unidas.

Artigo XV

Notificação pelo Secretário-Geral Administrativo da Organização de Unidade Africana

O Secretário-Geral Administrativo da Organização de Unidade Africana notifica a todos os membros da Organização:

- a) As assinaturas, ratificações e adesões conforme o disposto no artigo X;
- b) A entrada em vigor tal como está prevista no artigo XI;
- c) Os pedidos de revisão apresentados nos termos do artigo XII;
- d) As denúncias conforme o disposto no artigo XIII.

EM FÉ DO QUE, NÓS, Chefes de Estado e de Governo Africanos, assinámos a presente Convenção.

Alto Volta Malawi
Argélia Mali
Botswana Marrocos
Burundi Mauritânia
Chade Níger
Camarões Nigéria
Congo-Brazaville Quênia
Congo-Kinshasa República Centro Africana
Costa de Marfim República Unida da Tânzania
Daomé República Árabe Unida
Etiópia Ruanda
Gabão Senegal
Gâmbia Serra Leoa
Gana Somália

Guiné Suazilândia
Guiné Equatorial Sudão
Ilhas Maurícias Togo
Lesoto Tunísia
Libéria Uganda
Líbia Zâmbia
Madagáscar

Feito na cidade de Adis-Abeba, no décimo dia de setembro de 1969.

ANEXO VIII

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA

Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I

Recordando as conclusões e recomendações adotadas pelo Colóquio realizado no México sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, que estabeleceu importantes critérios para a análise e consideração desta matéria;

Reconhecendo que a situação na América Central, no que concerne aos refugiados, tem evoluído nestes últimos anos, de tal forma que tem adquirido novas dimensões que requerem uma especial consideração;

Apreciando os generosos esforços que os países recetores de refugiados da América Central têm realizado, não obstante as enormes dificuldades que têm enfrentado, particularmente perante a crise económica atual;

Destacando o admirável trabalho humanitário e apolítico desempenhado pelo ACNUR nos países da América Central, México e Panamá, em conformidade com o estabelecido na Convenção das Nações Unidas de 1951 e no Protocolo de 1967, bem como na Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em virtude da qual, o mandato do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados se aplica a todos os Estados, sejam ou não partes da mencionada Convenção e/ou Protocolo;

Tendo igualmente presente o trabalho efetuado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos no que concerne à proteção dos direitos dos refugiados no continente;

Apoiando decididamente os esforços do Grupo Contadora para solucionar de modo efetivo e duradouro o problema dos refugiados na América Central, que constituem um avanço significativo na negociação de acordos operativos a favor da paz na região;

Expressando a sua convicção de que muitos dos problemas jurídicos e humanitários que têm surgido na região da América Central, México e Canadá, no que se refere aos refugiados, só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais.

II

Tendo tomado conhecimento, com apreço, dos compromissos em matéria de refugiados incluídos na Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central, cujos critérios partilha plenamente e que a seguir se transcrevem:

- a) Realizar, se ainda o não fizeram, as alterações constitucionais, para a adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados;
- b) Adotar a terminologia estabelecida na Convenção e no Protocolo, citados no parágrafo anterior, com o objetivo de diferenciar os refugiados de outras categorias de migrantes;
- c) Estabelecer os mecanismos internos necessários para aplicar as disposições da Convenção e do Protocolo citados, quando se verificar a adesão;

- d) Que se estabeleçam mecanismos de consulta entre os Países da América Central com representantes dos gabinetes governamentais responsáveis pelo tratamento do problema dos refugiados em cada Estado;
- e) Apoiar o trabalho que realiza o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) na América Central e estabelecer mecanismos diretos de coordenação para facilitar o cumprimento do seu mandato;
- f) Que toda a repatriação de refugiados seja de caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR;
- g) Que, com o objetivo de facilitar a repatriação dos refugiados, se estabeleçam comissões tripartidas integradas por representantes do Estado de origem, do Estado recetor e do ACNUR;
- h) Fortalecer os programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspetos de saúde, educação, trabalho e segurança;
- i) Que se estabeleçam programas e projetos com vista à autossuficiência dos refugiados;
- j) Capacitar os funcionários responsáveis em cada Estado pela proteção e assistência aos refugiados, com a colaboração do ACNUR ou outros organismos internacionais;
- k) Solicitar à comunidade internacional ajuda imediata para os refugiados da América Central, tanto de forma direta, mediante convênios bilaterais ou multilaterais, como através do ACNUR e outros organismos e agências;
- l) Procurar, com a colaboração do ACNUR, outros possíveis países recetores de refugiados da América Central. Em caso algum se enviará o refugiado contra a sua vontade para um país terceiro;
- m) Que os Governos da região empreguem os esforços necessários para erradicar as causas que provocam o problema dos refugiados;
- n) Que, uma vez acordadas as bases para a repatriação voluntária e individual, com garantias plenas para os refugiados, os países recetores permitam que delegações oficiais do país de origem, acompanhadas por representantes do ACNUR e do país recetor, possam visitar os acampamentos de refugiados;
- o) Que os países recetores facilitem o processo de saída dos refugiados por motivo de repatriação voluntária e individual, em coordenação com o ACNUR;
- p) Estabelecer as medidas conducentes nos países recetores para evitar a participação dos refugiados em atividades que atentem contra o país de origem, respeitando sempre os direitos humanos dos refugiados.

III

O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

Primeira - Promover dentro dos países da região a adoção de normas internas que facilitem a aplicação da Convenção e do Protocolo e, em caso de necessidade, que estabeleçam os procedimentos e afetem recursos internos para a proteção dos refugiados. Propiciar, igualmente, que a adoção de normas de direito interno sigam os princípios e critérios da Convenção e do Protocolo, colaborando assim no processo necessário à harmonização sistemática das legislações nacionais em matéria de refugiados.

Segunda - Propiciar que a ratificação ou adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 no caso dos Estados que ainda o não tenham efetuado, não seja acompanhada de

reservas que limitem o alcance de tais instrumentos e convidar os países que as tenham formulado a que considerem o seu levantamento no mais curto prazo.

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Quarta - Ratificar a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado e sublinhar a importância do princípio internacionalmente aceite segundo o qual nada poderá ser interpretado como um ato inamistoso contra o país de origem dos refugiados.

Quinta - Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.

Sexta - Reiterar aos países de asilo a conveniência de que os acampamentos e instalações de refugiados localizados em zonas fronteiriças sejam instalados no interior dos países de asilo a uma distância razoável das fronteiras com vista a melhorar as condições de proteção destes, a preservar os seus direitos humanos e a pôr em prática projetos destinados à autossuficiência e integração na sociedade que os acolhe.

Sétima - Expressar a sua preocupação pelo problema dos ataques militares aos acampamentos e instalações de refugiados que têm ocorrido em diversas partes do mundo e propor aos governos dos países da América Central, México e Panamá que apoiem as medidas propostas pelo Alto-Comissariado ao Comitê Executivo do ACNUR.

Oitava - Propiciar que os países da região estabeleçam um regime de garantias mínimas de proteção dos refugiados, com base nos preceitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e na Convenção Americana dos Direitos Humanos, tomando-se ainda em consideração as conclusões emanadas do Comitê Executivo do ACNUR, em particular a n. 22 sobre a Proteção dos Candidatos ao Asilo em Situações de Afluência em Grande Escala.

Nona - Expressar a sua preocupação pela situação das pessoas deslocados dentro do seu próprio país. A este respeito, o Colóquio chama a atenção das autoridades nacionais e dos organismos internacionais competentes para que ofereçam proteção e assistência a estas pessoas e contribuam para aliviar a angustiada situação em que muitas delas se encontram.

Décima - Formular um apelo aos Estados Signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 para que apliquem este instrumento na sua conduta com os asilados e refugiados que se encontram no seu território.

Décima primeira - Estudar com os países da região que contam com uma presença maciça de refugiados, as possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados.

Décima segunda - Reiterar o caráter voluntário e individual da repatriação dos refugiados e a necessidade de que este se efetue em condições de completa segurança, preferencialmente para o lugar de residência do refugiado no seu país de origem.

Décima terceira - Reconhecer que o reagrupamento das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo e, da mesma maneira, as facilidades que se concedam nos casos de repatriação voluntária.

Décima quarta - Instar as organizações não-governamentais, internacionais e nacionais a prosseguirem o seu incomensurável trabalho, coordenando a sua ação com o ACNUR e com as autoridades nacionais do país de asilo, de acordo com as diretrizes dadas por estas autoridades.

Décima quinta - Promover a utilização, com maior intensidade, dos organismos competentes do sistema interamericano e, em especial, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos com o propósito de complementar a proteção internacional dos asilados e refugiados. Desde já, para o cumprimento dessas funções, o Colóquio considera que seria aconselhável acentuar a estreita coordenação e cooperação existente entre a Comissão e o ACNUR.

Décima sexta - Deixar testemunho da importância que reveste o Programa de Cooperação OEA/ACNUR e as atividades que se têm desenvolvido e propor que a próxima etapa concentre a sua atenção na problemática que gera a afluência maciça de refugiados na América Central, México e Panamá.

Décima sétima - Propiciar nos países da América Central e do Grupo Contadora uma difusão a todos os níveis possíveis das normas internacionais e internas referentes à proteção dos refugiados e, em geral, dos direitos humanos. Em particular, o Colóquio considera de especial importância que essa divulgação se efetue contando com a valiosa cooperação das correspondentes universidades e centros superiores de ensino.

IV

Em consequência, o Colóquio de Cartagena,
Recomenda:

- Que os compromissos em matéria de refugiados contidos na Ata da Paz de Contadora constituam, para os dez Estados participantes no Colóquio, normas que devem ser necessária e escrupulosamente respeitadas para determinar a conduta a seguir em relação aos refugiados na América Central;
- Que as conclusões a que se chegou no Colóquio (III) sejam tidas adequadamente em conta para encarar a solução dos gravíssimos problemas criados pela atual afluência maciça de refugiados na América Central, México e Panamá;
- Que se publique um volume que contenha o documento de trabalho, as exposições e relatórios, bem como as conclusões e recomendações do Colóquio e restantes documentos pertinentes, solicitando ao Governo da Colômbia, ao ACNUR e aos organismos competentes da OEA que adotem as medidas necessárias a fim de conseguir a maior divulgação dessa publicação;
- Que se publique o presente documento como Declaração de Cartagena sobre os Refugiados;
- Que se solicite ao Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados que transmita oficialmente o conteúdo da presente Declaração aos Chefes de Estado dos países da América Central, de Belize e dos países integrantes do Grupo Contadora.

Finalmente, o Colóquio expressou o seu profundo agradecimento às autoridades colombianas, e em particular ao Senhor Presidente da República, Dr. Belisário Betancur, e ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. Augusto Ramirez Ocampo, ao Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Dr. Poul Hartling, que honraram com a sua presença o Colóquio, bem como à Universidade de Cartagena de Índias e ao Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo, pela iniciativa e realização deste importante evento.

De um modo especial, o Colóquio expressou o seu reconhecimento ao apoio e hospitalidade oferecidos pelas autoridades do Departamento de Bolívar e da Cidade de Cartagena.

Agradeceu, igualmente, o caloroso acolhimento do povo desta cidade, justamente conhecida como Cidade Heroica.

Finalmente, o Colóquio, deixou testemunhado o seu reconhecimento à generosa tradição de asilo e refúgio praticada pelo povo e autoridades da Colômbia.

Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984.

ANEXO IX

O REFÚGIO EM PORTUGAL

O REFÚGIO EM PORTUGAL

Depois da Revolução de abril de 1974, Portugal reconheceu os direitos fundamentais que são garantia do pleno exercício da cidadania. O direito de asilo começou a ser debatido e desenvolvido com a aprovação da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, na qual o asilo foi reconhecido a todas as pessoas em fuga e alvo de perseguição por lutarem em prol da democracia (SOUSA, 1999), conforme consagrado no seu artigo 33.º, n.º 8:

“É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.”

O quadro normativo do asilo em Portugal tem sofrido várias alterações e alargamentos, sobretudo a partir de 1980, relacionados mormente com a evolução dos valores sociais a serem tutelados, mas também pela necessidade da transposição de algumas normas da CE e, mais tarde, União Europeia.

A primeira lei de asilo em Portugal foi a Lei n.º 38/80, de 1 de agosto que veio a regular o Direito de Asilo e o Estatuto do Refugiado. Uma primeira crítica apontada a esta lei estava relacionada com a eliminação da prerrogativa do direito ao asilo por razões humanitárias, já que no seu Artigo 2.º estava previsto a concessão de asilo a estrangeiros e apátridas que não pretendiam voltar ao Estado de origem ou de residência habitual, devido à ocorrência sistemática da violação dos direitos humanos nessas regiões ou à insegurança motivada por eventuais conflitos armados. Um outro aspeto negativo da lei aludido era a extensão dos efeitos do asilo ao cônjuge e aos filhos do requerente, bem como a outros membros do agregado familiar, quando houvesse uma solicitação por parte do requerente e fosse comprovado o seu vínculo familiar a essas pessoas.

Esta primeira lei foi revogada em 1993 pela Lei n.º 70/93, de 29 de setembro que deu resposta às críticas apontadas, ao prever, no Artigo 10.º, a aplicação do regime excecional por razões humanitárias¹¹¹, aquando da violação dos direitos humanos nas regiões de origem do requerente ou de eventuais conflitos armados. No seu Artigo 5.º estabeleceu que os efeitos do asilo poderiam ser extensíveis ao cônjuge e aos filhos menores solteiros, incapazes, ou no caso de estes serem menores, ao pai ou à mãe.

De referir ainda que a Lei n.º 70/93, de 29 de setembro acrescentou ao direito de asilo português as reservas aos procedimentos de asilo que surgiram com os Acordos de Shengen e de Dublin (Sousa, 1999).

Em 1998, surgiu uma nova alteração ao regime jurídico vigente, com a implementação da Lei n.º 15/98, de 26 de março, a Lei do Asilo e dos Refugiados, que definiu um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados.

De acordo com o seu Artigo 6.º, o refugiado gozava dos direitos e estava sujeito aos deveres dos estrangeiros residentes em Portugal, que não fossem contrários ao disposto na lei, na CNUER e no PACR, cabendo-lhe, nomeadamente, o dever de observar as leis e regulamentos, assim como as medidas determinadas à manutenção da ordem pública.

¹¹¹ Previsto no Artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março, que estabeleceu o regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional.

No ano de 2003 foi aprovada a Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto relativa às condições e procedimentos que ratificam a autorização de proteção temporária¹¹² em Portugal em contextos de “afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar em curto prazo ao seu país de origem”, conforme o Artigo 1.º, garantindo-lhes proteção imediata, sem colocar em causa o sistema de asilo português (Artigo. 2º, alínea a)).

A Lei do Asilo e dos Refugiados foi, ulteriormente, complementada pela Lei n.º 20/2006, de 23 de junho, “*relativa a normas mínimas de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados Membros*” (SEF, 2008: 14), que clarificou as condições materiais concretas de acolhimento, de maneira a tornar o sistema de acolhimento português num sistema seguro e bem-sucedido. Esta nova lei transpôs para o ordenamento jurídico português a Diretiva n.º 2003/9/CE, do Conselho Europeu, de 27 de janeiro, atinente às regras mínimas de acolhimento de requerentes de asilo nos EM e dissolveu o Comissariado Nacional para os Refugiados, que até então conservava funções na instrução de processos de asilo, que passou a ser mais simples. Com a transposição desta diretiva foram estabelecidas as condições materiais de acolhimento, os cuidados de saúde, as garantias administrativas e jurisdicionais dos requerentes de asilo e, juntamente com o ACNUR, foram adotadas estratégias com vista a fomentar a eficácia do sistema de acolhimento.

No mesmo ano e a pedido do ACNUR, Portugal acolheu pela primeira vez um grupo de 17 reinstalados, revelando uma mudança de paradigma a nível do asilo em Portugal. Porém, só no ano seguinte é que foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministro n.º 110/2007, de 12 de julho, que “*regula as condições de acolhimento anual de 30 pessoas, no quadro de pedidos de reinstalação de refugiados*” (SEF, 2008:15).

Por fim, em 2008, a Lei do Asilo e dos Refugiados foi revogada e sucedeu a aprovação da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, a Lei de Asilo, ainda em vigor. A referida lei transpôs a Diretivas n.º 2004/83/CE, de 29 de abril e a Diretiva n.º 2005/85/CE, de 1 de dezembro, ambas do Conselho Europeu, para o direito português, assegurando a coerência europeia em matéria de asilo e estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária¹¹³, bem como os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária.

Os cânones da Lei de Asilo, entretanto alterada pela Lei n.º 26/2014, de 8 de maio, são interpretados e integrados em consonância com a DUDH e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e também com os princípios definidos na CNUER e no seu PACR, particularmente o princípio de *non-refoulement*, consagrado no Artigo 33.º da CNUER e previsto Artigo 47.º da Lei de Asilo.

¹¹² Proteção de caráter excecional que assegura, no caso de ocorrência ou iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, a sua permanência legal no território nacional durante um período máximo de 2 anos. Trata-se de um mecanismo que permite a um grupo de pessoas deslocadas entrar e permanecer legalmente no país.

¹¹³ Proteção concedida a um estrangeiro que não é refugiado na aceção da CNUER, mas se considera precisar de proteção internacional, pois não pode regressar ao seu país de origem por aí se verificar uma situação de grave insegurança, devido a um conflito armado ou à sistemática violação dos direitos fundamentais.

ANEXO X

DESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO DE ASILO EM PORTUGAL

DESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO DE ASILO EM PORTUGAL

(Todos os artigos citados fazem parte da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio.)

A Lei de Asilo estabelece o procedimento a seguir para a concessão de asilo e de proteção subsidiária, juntando num processo único todos os passos para a decisão da admissibilidade do pedido de asilo (Capítulo III, secção I e II) e para a avaliação/instrução em si de um pedido, de maneira a conseguir uma decisão relativa à concessão ou recusa do mesmo (Capítulo III, secção III).

As entidades competentes no processo são o MAI, o SEF e o CPR. Compete ao Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras analisar se o pedido apresentado pelo requerente é elegível para o estatuto de refugiado ou para o estatuto de proteção subsidiária.

Apresentação e registo do pedido de proteção

O estrangeiro ou apátrida que entre em território nacional com o intuito de pedir proteção internacional deverá fazê-lo junto do SEF ou de outra autoridade policial assim que possível, por escrito ou oralmente (Artigo 13º n.º 1). A autoridade policial recetora tem o dever de remeter o pedido de asilo ao SEF no prazo de quarenta e oito horas. O SEF notifica de imediato o CPR e o representante do ACNUR do pedido (Artigo 13º n.º 3).

Nesta apresentação do pedido, o requerente pode solicitar, se assim o entender, a extensão do pedido aos membros da sua família que o tenham acompanhado, sendo que os menores podem apresentar um pedido em seu nome.

Direitos dos requerentes de asilo

Os requerentes podem gozar de um conjunto de direitos independentemente do local onde é apresentado o seu pedido. Assim são direitos do requerente de asilo:

- O direito a ser informados acerca dos seus direitos e deveres;
- O direito a um intérprete para que possam compreender a sua situação (Artigo 49.º, n.º 1, d));
- O direito à assistência jurídica, social e médica disponível (Artigo 49º, n.º 1);
- O direito à confidencialidade (Artigo 83.º);
- O direito a apoio jurídico gratuito do CPR em todas as fases do procedimento de asilo (Artigo 49º n.º 1 e));
- O direito a apoio judiciário nos termos da lei geral (Artigo 49º n.º 1 f)).

Procedimento de asilo – enquadramento geral

O procedimento de asilo organiza-se em duas fases:

- (1) Admissibilidade do pedido; e
- (2) Instrução do mérito do pedido.

A fase de admissibilidade admite dois tipos de procedimento, consoante o local onde é feito o pedido:

- a) Território nacional; e
- b) Posto de fronteira.

Com a conclusão da fase de instrução poderá seguir-se:

- a) Reconhecimento do estatuto de refugiado;
- b) Concessão de proteção subsidiária; e
- c) Indeferimento do pedido.

As decisões de inadmissibilidade ou de indeferimento do pedido nas duas fases são passíveis de impugnação contenciosa, com efeito suspensivo (Artigos 22.º, 25.º e 30.º).

1.ª Fase - Admissibilidade

a) Pedidos em território nacional

O requerente deve prestar declarações junto ao Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, e apresentar os documentos necessários e justificativos do seu pedido de asilo, referentes a sua identificação e nacionalidade, a identificação dos membros de sua família, aos países e residências anteriores, aos pedidos de asilo feitos noutros países e ao relato das circunstâncias ou factos que fundamentam o seu pedido de asilo (Artigo 15.º).

O requerente recebe um documento comprovativo da apresentação do pedido no prazo de três dias, que certifica o seu direito de permanência em território nacional, na pendência da análise do seu pedido (Artigo 14.º), sendo notificado para prestar declarações no prazo de cinco dias (Artigo 16.º).

Após a realização de diligências, o SEF organiza um relatório, do qual é notificado o requerente e o CPR, com a anuência do primeiro, para que se possa pronunciar sobre o seu teor no prazo de cinco dias (Artigo 17.º).

Trinta dias após a notificação, é proferida uma primeira decisão pelo Diretor Nacional do SEF sobre a admissibilidade do pedido, com este a ser tacitamente deferido na ausência de decisão (Artigo 20.º).

A decisão de inadmissibilidade pode ser impugnada pelo requerente no prazo de oito dias, com efeito suspensivo, sob pena da obrigação de abandonar o território nacional no prazo de vinte dias (Artigos 21.º e 22.º)

O CPR entrevista e emite parecer jurídico não vinculativo sobre ao pedido de asilo (Artigos 24.º, n.º 1 e 28.º, n.º 5).

b) Pedidos no posto de fronteira

A fase de admissibilidade dos pedidos de asilo nos postos de fronteira está sujeita a regras especiais, particularmente no que toca a prazos da intervenção consultiva do CPR (48 horas – Artigo 24.º), da decisão do Diretor Nacional do SEF a propósito da admissibilidade do pedido (7 dias – Artigo 24.º) e da impugnação jurisdicional do indeferimento liminar do pedido (4 dias – Artigo 25.º).

A notificação e pronúncia do requerente relativas ao relatório com as informações essenciais do seu pedido não está consagrada, pelo que aquele mantém-se detido no posto de fronteira do aeroporto durante a 1.ª fase, excetuando os menores não acompanhados.

Perante a improcedência do recurso jurisdicional, o requerente deve tornar ao local de início da sua viagem, ao país que emitiu o seu documento de viagem ou a qualquer outro lugar onde seja possível a sua admissão (Artigo 26.º).

2.ª Fase - Instrução

A decisão de admissão do pedido do requerente de asilo para a instrução do seu processo determina a emissão pelo Diretor Nacional SEF, de uma Autorização de Residência Provisória, válida por seis meses e renovável por iguais períodos (Artigo 27.º).

Durante a instrução, o SEF efetua às diligências demandadas e verifica os factos, cujo conhecimento é importante para uma justa e rápida decisão sobre o mérito da pretensão do requerente.

O prazo estipulado para a conclusão da instrução do pedido de asilo é de seis meses, podendo, em casos de especial complexidade, ser prorrogado até 9 meses (Artigo 28.º).

Depois da instrução, o SEF apresenta proposta fundamentada de concessão ou recusa de asilo, da qual o requerente deve ser notificado, podendo pronunciar-se sobre a mesma no prazo de dez dias. Findo este prazo, a proposta é enviada ao Diretor Nacional do SEF que a transmite ao MAI no prazo máximo de dez dias.

A decisão de concessão ou recusa de asilo é decretada pelo MAI no prazo de oito dias, devendo o requerente ser notificado, assim como o CPR se o requerente o consentir (Artigo 29.º).

Em caso de decisão de recusa de asilo, o requerente pode apresentar um recurso judicial junto aos tribunais administrativos, no prazo de 15 dias, e manter os mesmos direitos e deveres inerentes à fase do procedimento em que se encontra, enquanto aguarda a decisão do recurso interposto (Artigo 30.º). Na falta de recurso, o requerente deve no prazo de trinta dias (Artigo 31.º).

ANEXO XI

GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 – Deslocações forçadas no século XXI.



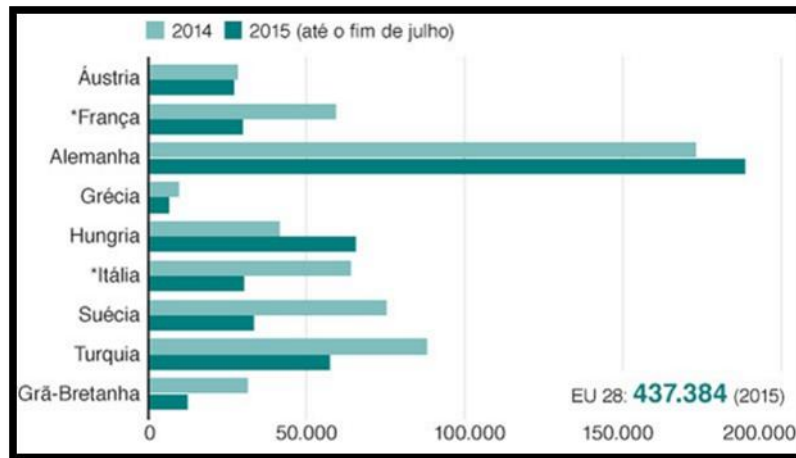
Fonte: UNHCR Global Trends 2014.

Gráfico 2 – Principais nações de origem dos refugiados.



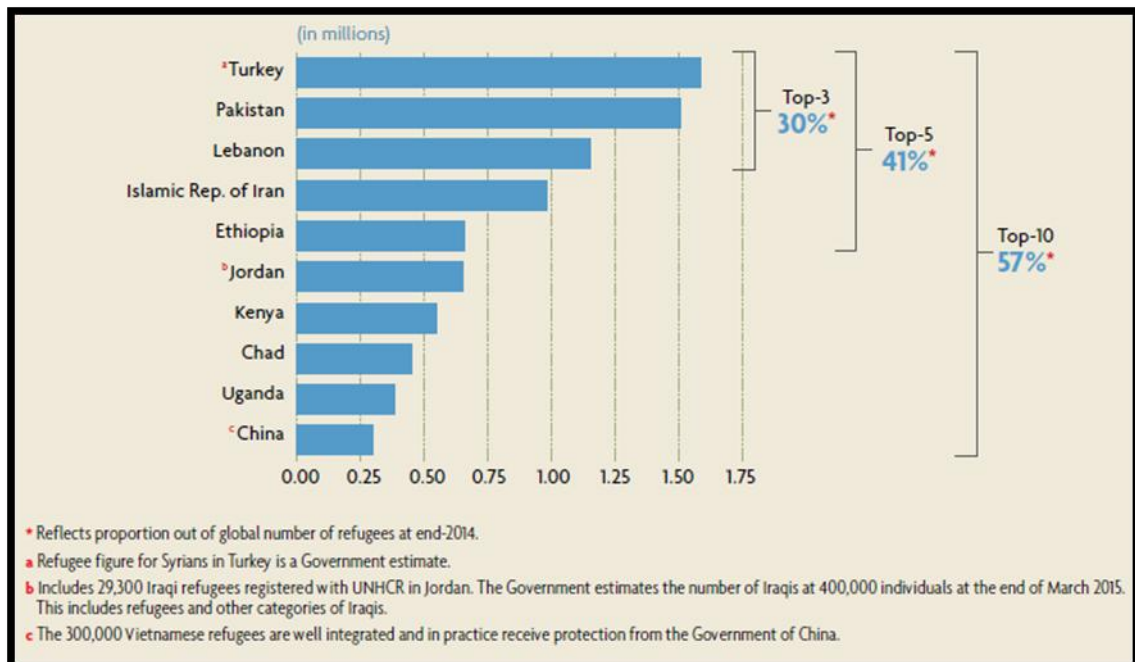
Fonte: FRONTEX.

Grafico 3 – Quantidade de pedidos de asilo em alguns países europeus.



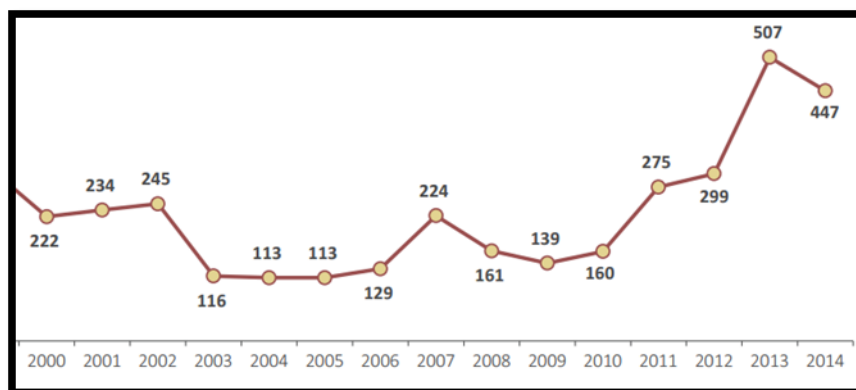
Fonte: UNHCR Statistics.

Gráfico 4 – Principais países de acolhimento de refugiados.



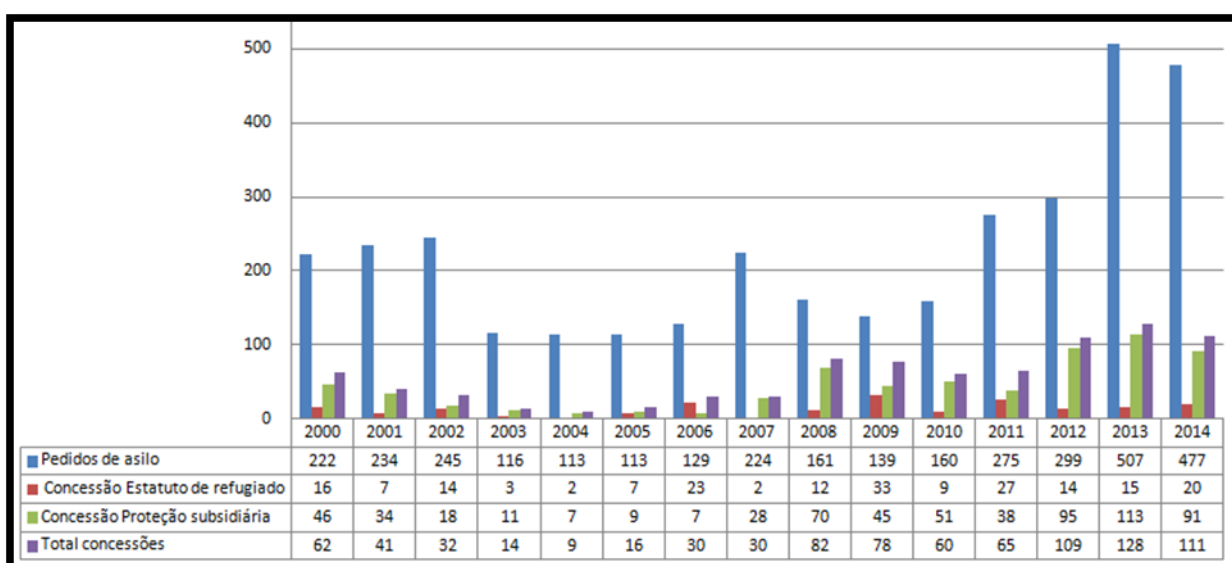
Fonte: UNHCR Global Trends 2014.

Gráfico 5 – Evolução dos pedidos de asilo apresentados em Portugal entre 2000 e 2014.



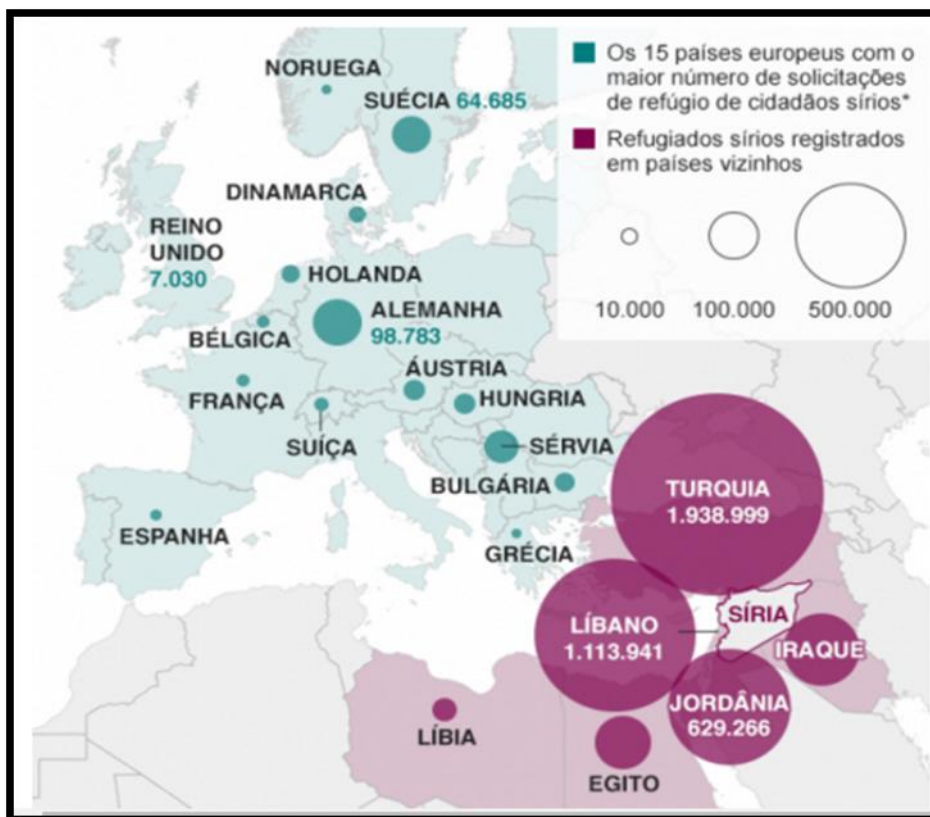
Fonte: RIFA relativo a 2014.

Gráfico 6 – Pedidos de asilo em Portugal entre 2000 e 2014 e respetivas concessões.



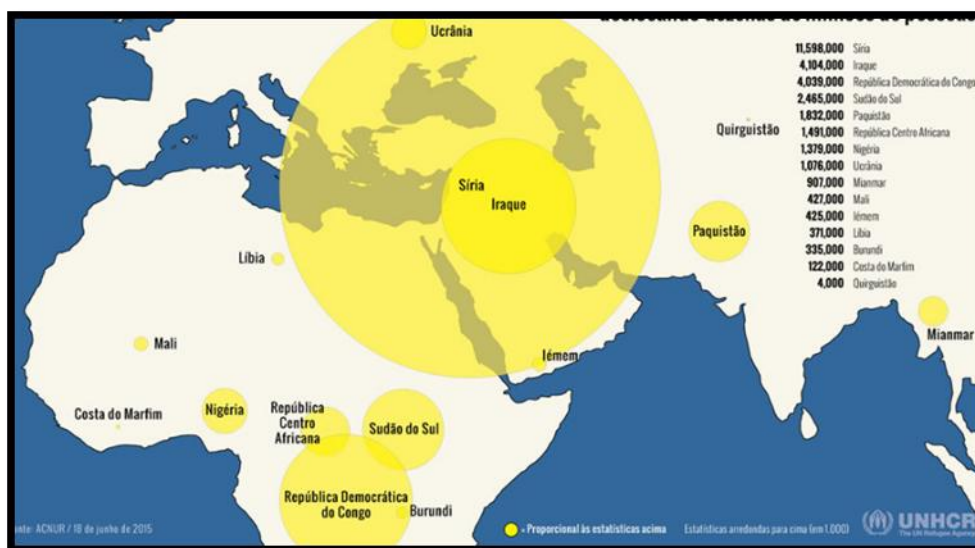
Fonte: RIFA's entre 2000 e 2014 (Elaboração própria).

Figura 3 – Número de solicitações de refúgios de pessoas sírias desde abril de 2011 a junho de 2015.



Fonte: UNHCR

Figura 4 – Conflitos que se iniciaram ou reiniciaram nos últimos cinco anos.



Fonte: UNHCR

ANEXO XII

Classificação dos refugiados e outros grupos adicionais reconhecidos pelo ACNUR

Classificação dos refugiados

TIPO DE REFUGIADOS	DESCRIÇÃO
Estatutários	Pessoas consideradas refugiadas em decorrência de instrumentos internacionais anteriores à CNUER.
Quota	Número limitado de pessoas que são admitidas num país terceiro, vindas do primeiro país de acolhimento, amparadas por programas de reinstalação.
Espontâneos	Pessoas que usam meios próprios para chegarem a um determinado país e requerem asilo individualmente.
Sob Mandato	Pessoas a quem está destinado o estatuto de refugiado outorgado pelo ACNUR, nos termos do seu mandato.
De Facto	Pessoas que não se enquadram no conceito de refugiado consagrado na CNUER, mas que carecem de proteção internacional. São reconhecidos ao abrigo da COUA e da DC.
Em órbita	Pessoas a quem foi recusada a solicitação de asilo por um Estado que aliena a competência para a analisar, por considerar que essas pessoas podem obter proteção noutro local, mas que não conseguem encontrar um país que as admita.
De Guerra	Pessoas que se viram forçadas a abandonar o seu país de origem devido a conflitos armados e conseguem invocar uma ou mais razões previstas na CNUER. Não são considerados refugiados nos termos da CNUER ou do PACR, encontrando proteção noutros instrumentos internacionais, como a Convenção de Genebra de 1949 e o seu Protocolo Adicional de 1977.
Prima Facie	Pessoas que fazem parte de grupos cujos membros se presume terem um receio fundado de perseguição de acordo com a definição de refugiado da CNUER. Não se procede à determinação individual, havendo antes reconhecimento coletivo ou em grupo.
Sur Place	Pessoas que quando saíram do seu país não eram refugiadas, mas que devido a determinadas circunstâncias que sucederam nesse país, têm um receio fundado de perseguição por qualquer das razões plasmadas na CNUER.
Ambientais	Pessoas que se viram obrigadas a deixar a sua região, temporária ou permanentemente, em consequência de um desastre ambiental (natural ou ocasionado pelo homem), que ameaçou a sua existência ou afetou seriamente a sua qualidade de vida.

Fonte: ACNUR (elaboração própria).

Grupos adicionais reconhecidos pelo ACNUR

TIPO	DESCRIÇÃO
Requerentes de Asilo	Pessoas que solicitam asilo ao abrigo da proteção internacional conferida aos refugiados, desejando obter este estatuto.
Deslocados Internos	Pessoas obrigadas a saírem do seu local residência, mas que permanecem dentro do seu país.
Retornados	Refugiados ou deslocados internos que regressam à sua origem.
Apátridas	Indivíduos que não conseguem obter a cidadania de um Estado, não sendo considerados nacionais por nenhum país.
Outras Pessoas de Preocupação	Pessoas que não se incluem em nenhum dos grupos, mas que merecem a proteção do ACNUR, por se encontrarem em situações idênticas às dos refugiados.

Fonte: ACNUR (elaboração própria).

APÊNDICES

APÊNDICE I

ENTREVISTAS – GUIÃO 1

GUIÃO N.º 1

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados?
2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?
3. Qual a sua opinião sobre o papel que as Forças e Serviços de Segurança devem assumir perante este fenómeno?
4. Que medidas têm sido adotadas e implementadas pela PSP e ao nível da segurança interna? De que forma é que as Forças e Serviços de Segurança se relacionam entre si na adoção e implementação dessas medidas?
5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?
6. Como é que classifica o grau ou o tipo de ameaça que se colocam a Portugal neste momento?
7. De que forma a PSP se tem articulado com as suas congéneres europeias e autoridades da União Europeia para conseguir responder às exigências que esta realidade implica?
8. Qual a importância de identificar as pessoas que entram no Espaço Schengen? A PSP está a desenvolver algum tipo de registo das pessoas refugiadas que são acolhidas em Portugal?
9. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados? De que forma a legislação atual facilita ou dificulta a ação das Forças e Serviços de Segurança?
10. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?
11. O acolhimento de refugiados pode aumentar o sentimento de insegurança das populações residentes. De que forma a PSP poderá contribuir para diminuir esse sentimento?
12. A PSP tem registado algum problema (criminal ou não) relacionado com os refugiados que o país acolheu desde novembro último? Se sim, quais e como foram resolvidos?
13. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

14. Que futuro perspectiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

Entrevista ao Superintendente-Chefe Manuel Augusto Magina da Silva

Entrevistado: Manuel Augusto Magina da Silva

Local: Lisboa

Data: 1 de março de 2016

Cargo/Posto: Superintendente-Chefe da PSP e Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Operações e Segurança da Direção Nacional da PSP

Idade: 49

Habilitações Literárias: Licenciado em Ciências Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados?

Superintendente-Chefe Magina da Silva (MS): Para Portugal e para a UE, com a tradição histórica que tem... uma Europa humanista, democrática, uma Europa tolerante... não há outra opção que não seja proteger qualquer pessoa que fuja da morte e da privação de comida e dos cuidados básicos. Penso que qualquer cidadão europeu terá de ter necessariamente essa perspetiva.

2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?

MS: A Europa, na minha opinião, reagiu muito mal e muito tarde a esta crise de refugiados, um fluxo migratório massivo de que não há memória desde a II GM. Havia vários indicadores e vários especialistas disseram que isto ia acontecer... As Primaveras Árabes, a instabilidade no Médio Oriente, para a qual alguns países europeus também terão contribuído, eram sinais disso mesmo. Convicções políticas à parte, ou interesses económicos à parte, isto era espectável e a UE está longe de ter respondido com eficácia a estes fenómenos de migrações maciças. Se levanta um problema de segurança? Obviamente que sim. Desde logo, na minha opinião, em duas dimensões: na dimensão cultural, uma vez que são pessoas que não estão habituadas a viver em democracia (isto tem que ser dito!); são pessoas que têm uma cultura, valores diferentes que constituem um desafio para a segurança. A maioria dos países muçulmanos, por exemplo, a mulher tem um estatuto diferente, em termos de igualdade, com o homem... tem um estatuto muito baixo, sem muitos direitos que o homem tem. Estes aspetos culturais, religiosos, diferentes dos nossos, levantam problemas de integração social e cultural. Uma outra dimensão, mais preocupante, é a da ameaça terrorista. Há que admitir que entraram milhares e milhares de pessoas que não foram identificadas. Isto não pode ser escamoteado, pois aconteceu... talvez devido à pressão do enorme fluxo migratório e à falta de preparação da UE, que se tem refletido sobretudo em países como a Itália e a Grécia. De toda essa gente que entrou sem ser identificada (não há números, mas foram milhares!), muitos vêm de regiões onde estão ativos grupos terroristas, como o autoproclamado Estado Islâmico. Logo, é preocupante.

3. Qual a sua opinião sobre o papel que as Forças e Serviços de Segurança devem assumir perante este fenómeno?

MS: As FS executam as políticas públicas de segurança. Cabe à tutela política definir as políticas macro relativamente a refugiados e segurança. As FS, como sempre o fizeram, terão de adaptar-se às novas realidades, terão que num Sistema de Segurança Interna com muitos atores, multitutelados em termos políticos (o que não é fácil), fazer o que lhes está atribuído. No que toca à ameaça terrorista há uma consciência transversal entre Forças e Serviços de Segurança que, efetivamente, há uma necessidade de troca de informação, o que tem acontecido... partilha de informação que antes não acontecia. Dada a ameaça terrorista, o paradigma está a mudar.

4. Que medidas têm sido adotadas e implementadas pela PSP e ao nível da segurança interna? De que forma é que as Forças e Serviços de Segurança se relacionam entre si na adoção e implementação dessas medidas?

MS: As quotas de refugiados ou os refugiados que entram em Portugal... Vamos ser claros... a nossa posição geográfica no extremo da Europa e a conjuntura económica desfavorável, neste caso funcionam a nosso favor; não somos um destino apetecível para os refugiados que fogem dessas zonas. Aliás, eles dizem e assumem querer chegar à Alemanha e à Suécia e por aí fora... Desde logo, Portugal está longe de atingir as quotas a que se comprometeu de receção de refugiados. No entanto, esses refugiados que têm chegado na casa das dezenas são encaminhados e instalados pelo SEF, a quem cabe a questão dos migrantes que entram em Portugal. A PSP, dentro da conjuntura internacional que vivemos, relacionada com a ameaça terrorista, tem implementado algumas táticas policiais adequadas, relacionadas tanto com a prevenção como a reação em caso de alguma ameaça terrorista.

5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

MS: Essencialmente prevenção e reação quando a ameaça for efetiva.

6. Como é que classifica o grau ou o tipo de ameaça que se colocam a Portugal neste momento?

MS: Portugal, eu diria que o nível de ameaça que tem é o mesmo nível de ameaça que a esmagadora maioria dos países europeus tem. Há efetivamente um risco acrescido nos países que assumiram intervenções militares nessas zonas... conflitos armados... França, em particular; mas também países que têm comunidades islâmicas grandes, o que não é o caso de Portugal, onde a comunidade muçulmana está perfeitamente integrada e não integra alas radicais do islamismo. Agora, se me perguntar qual é a probabilidade de ocorrência de um atentado em Portugal, eu diria que é igual à maior parte dos países europeus. O paradigma que vivemos, relacionado com a ameaça terrorista mudou, o objetivo é provocar o máximo número de baixas e de mortes, num local com algum impacto, como uma capital europeia. Portanto, Portugal nem tem mais, nem menos probabilidade que a maioria dos países europeus.

7. De que forma a PSP se tem articulado com as suas congéneres europeias e autoridades da União Europeia para conseguir responder às exigências que esta realidade implica?

MS: Novamente cabe à tutela política, em sede da UE, de definir as quotas. A PSP não está, nem lhe cabe definir as políticas. Obviamente que há troca de informações e, como já referi, em Portugal não temos as pressões dos fluxos migratórios... simplesmente não existe. O que existe é que em muitos países como a Áustria, a Grécia e a Itália, o intenso fluxo migratório tem levado alguns deles a suspender o Acordo Schengen e respetiva liberdade de circulação; fecharam as fronteiras porque sentiram uma pressão enorme destes fluxos migratórios e, eventualmente, de pessoas que pura e simplesmente não conseguem identificar e isso é uma ameaça para a segurança.

8. Qual a importância de identificar as pessoas que entram no Espaço Schengen? A PSP está a desenvolver algum tipo de registo das pessoas refugiadas que são acolhidas em Portugal?

MS: O SEF está responsável pelo registo dessas pessoas e obviamente tem partilhado com as FS os locais onde estão alojados. Mas sinceramente, não tem expressão. Neste momento, em Portugal, é um não-problema a questão dos refugiados. Os que entram estão identificados, sabemos onde estão alojados, portanto, não constituem um problema. A periferia geográfica tem as suas vantagens. Tão pouco o Oceano Atlântico é um espaço amigável que permita alguma veleidade de travessia ilegal. Nesse aspeto somos um país privilegiado.

9. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados? De que forma a legislação atual facilita ou dificulta a ação das Forças e Serviços de Segurança?

MS: Acho que está perfeitamente adequada.

10. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

MS: Eu não colocaria o problema assim. Como comecei por dizer, não é opção para a Europa fechar-se e não acolher pessoas que fogem da morte, da privação de alimentos; nem queremos que seja, penso eu... Agora, efetivamente, eu diria que o edifício jurídico europeu está adequado, a capacidade de reação em concreto é que está longe de ter sido a adequada e, de facto, não houve uma reação da Europa como um todo. Devia ter sido [uma reação] humanista, mas ao mesmo tempo firme, equilibrando os interesses de segurança e de liberdade. Por isso não ter acontecido, estamos a assistir a muitos casos, em desespero de causa, de encerramento de fronteiras, porque não conseguem atempadamente dar uma resposta adequada a um fenómeno previsível.

11. O acolhimento de refugiados pode aumentar o sentimento de insegurança das populações residentes. De que forma a PSP poderá contribuir para diminuir esse sentimento?

MS: Em Portugal isso não é um problema. Pelo número de imigrantes que temos cá... não há problema. Noutros países talvez. Como comecei por dizer, são pessoas que trazem

uma cultura diferente, nomeadamente relacionada com as mulheres. Por vezes, isso tem sido um foco de tensão com as populações residentes dos países da Europa. Há que encontrar um equilíbrio onde todas as pessoas são bem-vindas, mas terão que, como os portugueses fazem quando saem do nosso país, respeitar a legislação, o enquadramento jurídico e os valores culturais dos países de acolhimento.

12. A PSP tem registado algum problema (criminal ou não) relacionado com os refugiados que o país acolheu desde novembro último? Se sim, quais e como foram resolvidos?

MS: Zero. Os que chegaram são famílias constituídas e o seu número não tem expressão. Os nossos problemas criminais estão centrados noutras questões.

13. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

MS: Não diria legítima... diria evidente. É evidente que associado aos movimentos migratórios há associações criminosas a ganhar muito dinheiro. Não é fácil organizar uma viagem, por vezes de muitos quilómetros em zonas inóspitas até às fronteiras da Europa. Claro que isto tem por trás associações criminosas a lucrar muito com estes fluxos e isso, obviamente, nos preocupa e não é bom. Relativamente à questão de associar a entrada de fluxos migratórios... quando se acolhe tem de se acolher com alguma dignidade e há, efetivamente, esta tensão entre os apoios que são concedidos aos migrantes, que muitas vezes os cidadãos nacionais poderão não ter. Isto tem de ser bem explicado às pessoas... há discursos populistas que facilmente levam as pessoas a pensarem assim. Porque é que eu tenho de gastar dinheiros com os migrantes, se os nacionais não têm [o que se quer dar aos migrantes]... ? Este é o discurso de movimentos, como os da extrema-direita, muito apregoado em manifestações que culminam, muitas vezes, em confrontos com as pessoas que apoiam os refugiados. Mas estes são discursos desinformados que têm de ser desmistificados.

14. Que futuro perspetiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

MS: Não vai ser fácil. Para Portugal, volto a dizer que temos dois fatores importantes que jogam a nosso favor: a periferia geográfica e a barreira natural do Atlântico. Por outro lado, as prestações sociais que temos também não são propriamente atrativas para os migrantes... há países com condições mais atrativas. Isto também funciona numa lógica de reagrupamento, se assim se pode dizer, familiar, étnico; ou seja, a Alemanha tem uma vasta comunidade muçulmana, pelo que é natural que os fluxos se dirijam para lá, para além de terem um nível de vida superior a Portugal. Dirigem-se para aí em busca dessa vida melhor.

Entrevista ao Superintendente-Chefe Paulo Jorge Valente Gomes

Entrevistado: Paulo Jorge Valente Gomes

Local: Paris (via correio eletrónico)

Data: 12 de fevereiro de 2016

Cargo/Posto: Superintendente-Chefe da PSP e Oficial de ligação do MAI junto da Embaixada de Portugal em Paris

Idade: 50

Habilitações Literárias: Mestre em Direito e Gestão da Segurança, Universidade de Lyon, França

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados?

Superintendente-Chefe Paulo Gomes (PG): Trata-se, sem dúvida, de um verdadeiro desastre humanitário, talvez o maior desde a II Guerra Mundial. A maioria dos migrantes fogem de guerras e de perseguições políticas ou religiosas, devendo, nessa medida, merecer a proteção internacional que lhes é conferida pelo reconhecimento do estatuto de refugiado. Para além disso, a sua situação de grande vulnerabilidade física, psíquica e económica faz deles alvos fáceis dos traficantes e grupos de crime organizado, que lucram somas astronómicas com a miséria e o desespero de quem busca um porto seguro e a possibilidade de refazer a sua vida.

2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?

PG: A vaga de migrantes e refugiados constitui um desafio importante para uma Europa que vê agravar-se a crise demográfica e que, para manter a sua capacidade produtiva, precisa de mão-de-obra ativa e jovem, capaz de renovar a pirâmide demográfica. Porém, a incapacidade de assegurar, à entrada em território Schengen, um controlo e registo eficazes de todas as pessoas, assim como a distinção entre os que podem vir a obter o estatuto de refugiado, os que são migrantes económicos e os que, infiltrados nesse grande fluxo, tentam entrar no espaço europeu para perpetrar atentados terroristas. Depois, é necessário assegurar um mecanismo eficaz de recolocação das pessoas e famílias, tanto refugiados como migrantes económicos (caso sejam considerados necessários) de modo a criar boas condições de integração junto das comunidades que os acolhem e de inserção na vida ativa, para que não sejam fator de insegurança e de rejeição. O volume migratório é de tal magnitude que coloca problemas sérios, ao nível logístico, financeiro e humano, não só à chegada como no processo de recolocação e de integração.

3. Qual a sua opinião sobre o papel que as Forças e Serviços de Segurança devem assumir perante este fenómeno?

PG: As Forças e Serviços de Segurança desempenham um papel importante em todo esse processo, em termos de controlo eficaz da situação documental e judicial aquando da entrada no espaço Schengen, e de garantia da segurança, tranquilidade e ordem pública

em todo o processo de recolocação e de integração nas comunidades locais. Na fase de entrada, devem estar particularmente atentas às questões da fraude documental, da infiltração de *ihadistas* e do tráfico de pessoas/auxílio à imigração ilegal. Na fase de integração, devem estar atentas à possibilidade de ocorrência de conflitos em resultado das diferenças étnicas, culturais ou religiosas, e, ao mesmo tempo, apostar na informação e sensibilização da comunidade local e da comunidade migrante, de modo a facilitar o conhecimento mútuo.

4. Que medidas têm sido adotadas e implementadas pela PSP e ao nível da segurança interna? De que forma é que as Forças e Serviços de Segurança se relacionam entre si na adoção e implementação dessas medidas?

PG: Não disponho de informação suficiente e atualizada, dado que me encontro em missão no exterior desde há dois anos.

5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

PG: Já respondido em 3.

6. Como é que classifica o grau ou o tipo de ameaça que se colocam a Portugal neste momento?

PG: Num mundo globalizado, Portugal, tal como todos os países, está sujeito a três grandes ameaças: o terrorismo *ihadista*, a criminalidade organizada internacional e a cibercriminalidade, que não conhecem fronteiras nem sofrem constrangimentos legais ou financeiros.

7. De que forma a PSP se tem articulado com as suas congéneres europeias e autoridades da União Europeia para conseguir responder às exigências que esta realidade implica?

PG: Não disponho de informação suficiente e atualizada, dado que me encontro em missão no exterior desde há dois anos.

8. Qual a importância de identificar as pessoas que entram no Espaço Schengen? A PSP está a desenvolver algum tipo de registo das pessoas refugiadas que são acolhidas em Portugal?

PG: Questão já respondida em 2.

Não disponho de informação suficiente e atualizada, dado que me encontro em missão no exterior desde há dois anos.

9. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados? De que forma a legislação atual facilita ou dificulta a ação das Forças e Serviços de Segurança?

PG: Não sou especialista na matéria, pelo que não disponho de conhecimentos para formular uma opinião avalizada sobre essa legislação.

10. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

PG: Considero que a União Europeia já perdeu demasiado tempo a diagnosticar a situação e revelou grande falta de solidariedade e de coesão entre Estados-membros. Deste modo, foi completamente ultrapassada pelos acontecimentos e tarda em adotar uma política europeia única em matéria de controlo de fronteiras, vistos migração e asilo, que permita reforçar e preservar a segurança das suas fronteiras externas contra riscos e ameaças externos, e assegurar a manutenção de um princípio estruturante da sua identidade: o espaço Schengen e a liberdade de circulação nesse espaço.

11. O acolhimento de refugiados pode aumentar o sentimento de insegurança das populações residentes. De que forma a PSP poderá contribuir para diminuir esse sentimento?

PG: Para além do que já referi em 3. in fine, acrescento que a PSP pode desenvolver um programa específico de informação e prevenção criminal nas zonas onde se instalem grupos de imigrantes ou refugiados, além de aumentar a sua pesquisa de informações, no sentido de antecipar conflitos entre as duas comunidades.

12. A PSP tem registado algum problema (criminal ou não) relacionado com os refugiados que o país acolheu desde novembro último? Se sim, quais e como foram resolvidos?

PG: Não disponho de informação suficiente e atualizada, dado que me encontro em missão no exterior desde há dois anos.

13. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

PG: A associação destas duas realidades tem a sua razão de ser. Evidentemente que não podemos cair na tentação de criar uma amálgama e confundir imigrantes e refugiados com criminosos e terroristas. Mas este grande fluxo migratório acaba por alimentar redes poderosas de tráfico de pessoas, de auxílio à imigração ilegal, de falsificação de documentos, de corrupção de funcionários das polícias de fronteiras, que em parte servirão para alimentar grupos terroristas. Por outro lado, é consabido que os grupos terroristas têm aproveitado as vulnerabilidades do sistema de controlo Schengen para infiltrar jihadistas na Europa.

Em suma, não se pode estabelecer umnexo de causa-efeito entre as duas realidades, mas é evidente que o terrorismo e a criminalidade organizada internacional parasitam o fluxo migratório para o financiamento das suas atividades e, no caso do terrorismo, para infiltrarem operacionais seus em território europeu.

14. Que futuro perspectiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

PG: A Europa e Portugal devem organizar-se rapidamente em termos normativos, logísticos e de informação pública, de forma a encarar esta crise migratória sem

precedentes como uma oportunidade demográfica e económica e não como uma ameaça à sua integridade e identidade. A Europa, como referi antes, deve dotar-se rapidamente de políticas únicas de controlo das suas fronteiras Schengen (guarda de fronteiras e costeira), de migração, vistos e asilo, assim como de mecanismos reforçados de cooperação nas áreas das informações, policial e judiciária. Mas, paralelamente, os seus Estados-membros devem definir quotas anuais de migração legal que permitam acolher migrantes económicos, tão necessários à manutenção de saldos demográficos positivos e, por conseguinte à sustentabilidade dos seus sistemas económicos e de segurança social.

APÊNDICE II

ENTREVISTAS – GUIÃO 2

GUIÃO N.º 2

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?
2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?
3. Qual a sua opinião sobre o papel que os responsáveis pela segurança em Portugal devem assumir perante este fenómeno?
4. Que medidas têm sido adotadas e implementadas ao nível da segurança interna? De que forma é que as várias entidades com responsabilidades na área da segurança se relacionam entre si na adoção e implementação dessas medidas?
5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?
6. Como é que classifica o grau ou o tipo de ameaça que se colocam a Portugal neste momento?
7. De que forma as entidades portuguesas se têm articulado com as suas congéneres europeias e autoridades da União Europeia para conseguir responder às exigências que esta realidade implica?
8. Qual a importância de identificar as pessoas que entram no Espaço Schengen? Portugal está a desenvolver algum tipo de registo das pessoas refugiadas que são acolhidas em Portugal? Através de quem?
9. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados?
10. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?
11. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?
12. Que futuro perspetiva para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

Entrevista a Rui Carlos Pereira

Entrevistado: Rui Carlos Pereira

Local: Lisboa

Data: 12 de janeiro de 2016

Cargo/Posto: Professor universitário e Presidente do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT)

Idade: 60

Habilitações Literárias: Mestre em Ciências Jurídicas

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?

Professor Rui Pereira (RP): O fenómeno dos refugiados é, em primeiro lugar, um drama humanitário, porque os refugiados, se limitarmos bem o conceito, são pessoas que fogem de situações de guerra, de perseguição religiosa, política, para procurarem a paz e, antes de tudo, a sobrevivência num outro território. A tradição do Ocidente e da Europa é uma tradição humanitária e de acolhimento. Claro que esta tradição é reforçada, neste caso dos refugiados que nos procuram, provenientes da Síria, do Iraque, pela responsabilidade do Ocidente em relação à situação. E essa responsabilidade resulta da intervenção, por exemplo, do Iraque ter sido uma intervenção imponderada, porque transformou uma ditadura – é certo – numa terra de ninguém; destruiu um Estado que, apesar de tudo, tinha uma certa organização. Ou seja, a destituição de Saddam Hussein, sendo ele um ditador empedernido, não trouxe nada de muito positivo ao mundo. E, por outro lado, as próprias intervenções na Líbia, na Síria foram erráticas e também beneficiaram indiretamente organizações terroristas. Portanto, quer por causa da nossa tradição humanista, quer por causa de uma certa responsabilidade do Ocidente, devemos encarar este drama humanitário de forma a tentar ajudar, na medida do possível. Por outro lado, não podemos esquecer que os principais responsáveis por este drama são os terroristas. Não devemos confundir a nossa responsabilidade com a responsabilidade principal, que é das organizações terroristas que se dedicam a matar e a saquear, nomeadamente o autoproclamado Estado Islâmico, em países como a Síria e o Iraque. Por isso, parte da resolução do problema passa pelo combate sem tréguas contra o *Daesh*. Combater o *Daesh* também é uma forma de ajudar a superar o drama e fortalecer a autoridade do Estado, no Iraque e na Síria. Em relação ao acolhimento dos refugiados também devemos fazer com uma forte preocupação de integração, porque senão agravamos o problema em vez de o solucionar. Quer dizer, não podemos deixar de ter preocupações de segurança no acolhimento de refugiados, que tem de ser feito sempre no pressuposto que a pessoas que nos procuram por causa desses dramas estão dispostas a cumprir as regras dos Estados de direito como os nossos países. Respeitar os direitos fundamentais de todos os cidadãos que se acolhem nos nossos países. Respeitar o princípio democrático. Compreender que estão em Estados laicos. Portanto, esse pressuposto é absolutamente essencial para uma política de acolhimento de refugiados.

2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?

RP: Se entendermos a segurança em termos amplos, a chegada de uma vaga muito substancial, numerosa, de refugiados põe problemas de segurança. Não vale a pena taparmos o sol com uma peneira. A chegada de refugiados aos milhares, evidentemente, coloca um problema de segurança para a Europa e para os Estados europeus. Quem disser o contrário não sabe o que está a dizer. O que não podemos fazer é estabelecer uma conexão entre refugiados e terrorismo de ânimo leve. Claro que não se pode excluir que no meio de milhares de refugiados vem alguém radicalizado e pode vir a cometer um atentado terrorista. Mas no essencial e na maioria, os refugiados não são terroristas, mas pessoas que fogem dos locais dominados pelos terroristas. O *Daesh*, por exemplo, não encara com simpatia a fuga de pessoas para o Ocidente. Pelo contrário, vê isso como uma cedência perante os valores do inimigo. De qualquer maneira, é possível que entre centenas de milhares de refugiados, nos cheguem elementos radicalizados predispostos a cometer atos terroristas. Por isso, quando recebermos os refugiados deve haver todos os cuidados possíveis para compreender quem estamos a acolher, para os melhor integrar e acompanhar. Isso não é fácil, porque muitas vezes os refugiados não têm documentos nenhuns. A verdade é que tem de ser feito um grande esforço, porque a tal política humanitária não pode consistir só em abrir as portas e dizermos entre. Se em nossa casa recebermos uma visita... se a conhecermos bem, temos um comportamento... se não a conhecermos o comportamento é bem diferente. Portanto, tem de haver, justamente para podermos ter uma política humanitária, todas as precauções, também no plano da segurança.

3. Qual a sua opinião sobre o papel que os responsáveis pela segurança em Portugal devem assumir perante este fenómeno?

RP: Portugal demonstrou, até hoje, uma política em matéria de refugiados correta. Em primeiro lugar é muito gratificante compreender que em Portugal o racismo e a xenofobia não têm praticamente expressão. Se olharmos para os partidos representados na AR, compreendemos que têm muitos aspetos de antagonismo ou de diferença de opiniões, mas no essencial não há grandes clivagens em matéria de política de refugiados. Portugal é praticamente um *case study* nessa matéria. Na Itália e na França, por exemplo, há grandes divisões políticas a este propósito. Portugal exprime quase unanimidade. Nós estamos dispostos a que se recebam refugiados dentro dos nossos níveis de capacidade de integração. Temos de ver que número de refugiados somos capazes de integrar. Toda a gente está de acordo que devemos equilibrar procedimentos de segurança com um esforço muito forte de integração. A partir daí tudo depende da nossa capacidade de executar uma política que, assim definida, é bem definida, mas depois, no terreno, tem de ser executada pelas autoridades e pelas entidades que sejam responsáveis pela receção desses refugiados. Também temos verificado que não deixa de ser paradoxal, e em certo sentido, quase irónico, que a grande maioria dos refugiados não está interessada em Portugal como destino, porque na maioria dos casos, os refugiados preferem países mais ricos, do norte ou centro da Europa, principalmente a Alemanha e os países nórdicos. Nesse contexto também diria que uma coisa é informar-se ou perguntar. A nossa disponibilidade para receber refugiados, outra coisa é transformar isto numa espécie de aventura terrorista. Não temos de andar a fazer a promoção turística do nosso país junto dos refugiados. Temos de informar, mostrar a nossa disponibilidade.

4. Que medidas têm sido adotadas e implementadas ao nível da segurança interna? De que forma é que as várias entidades com responsabilidades na área da segurança se relacionam entre si na adoção e implementação dessas medidas?

RP: Não acompanho atualmente essas medidas. Não sei ao certo o que estão a fazer as autoridades. Isto é especulativo da minha parte, porque eu não sei o que está a ser feito em concreto, nem tenho possibilidade de saber, só quem está ligado ao sistema de segurança nesta altura é que sabe. Mas calculo que esteja a haver um grande esforço do SEF, que tem competências muito específicas nesta matéria. Terá de haver um esforço para a identificação dos refugiados. Em relação aos refugiados indocumentados há, tanto quanto sei, um procedimento ao nível de recolha de impressões digitais para colocação numa base de dados europeia, porque é necessário saber quem são os refugiados e haver um acompanhamento das pessoas. Depois, se houver alguma suspeita tem de haver todo um trabalho mais fino, que envolve os serviços de informações e os OPC. Aí tem de haver uma cooperação a dois níveis: uma cooperação interna, entre o SEF, os serviços de informações e os OPC e uma boa cooperação internacional, porque o problema dos refugiados é um problema que se coloca à Europa no seu conjunto. Nós fazemos parte de um espaço de liberdade, justiça e segurança que envolve mais de 20 Estados com fronteiras comuns e, portanto, os refugiados dizem-nos respeito a todos. E essa troca de informação tem de ser feita à escala europeia.

5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

RP: Quer em relação aos refugiados, quer em relação ao problema do terrorismo... No terrorismo, por exemplo, há competência reservada da PJ... é verdade, é o OPC com competência de investigação. Em matéria de produção de informação respetiva, a competência é do Serviço de Informações de Segurança. Mas isso não significa que a PSP e a GNR não tenham competências. Têm competências porque são as únicas forças com distribuição territorial e que pelo número de efetivos podem até antecipar certos atentados terroristas...

Em relação aos refugiados, o problema não se põe como em relação ao terrorismo, mas põe-se da seguinte maneira: se houver algum acompanhamento dos refugiados, ou de refugiados que suscitem problemas de segurança, esse acompanhamento só pode ser feito, como sempre, pelas forças de segurança. São as únicas que possuem efetivo, capacidade de policiamento e patrulhamento para o efeito. É óbvio, portanto, que, para além do SEF, da PJ e do SIS, tem de haver um esforço em que sejam empenhadas as FS. Se, por exemplo, 300 refugiados forem para uma localidade de Trás-os-Montes ou Alentejo e constituir uma pequena comunidade, as questões de policiamento, de acompanhamento que se colocarem serão tratados por quem? Pela FS territorialmente competente. Esse trabalho não é propriamente um trabalho acéfalo, de rotina. É um trabalho que exige conhecimento da comunidade. Exige a perceção dos problemas que podem surgir. Exige uma preparação, também, em relação a essa matéria.

6. Como é que classifica o grau ou o tipo de ameaça que se colocam a Portugal neste momento?

RP: Em relação ao terrorismo não há um perigo de atentado iminente em Portugal. Ninguém espera que daqui a 5 minutos vá haver um atentado terrorista em Portugal. Mas

pode haver. Essa é que é a verdade. Podemos estar aqui a falar e haver um atentado em Portugal em qualquer local. Porquê? Porque, como vulgarmente se diz, há uma luta assimétrica. A vantagem do terrorismo é ter a iniciativa, poder escolher as circunstâncias de tempo, lugar e modo de cada atentado e não observar nenhuma regras, nem morais, nem jurídicas. Portugal é membro da UE, faz parte da NATO, condena o terrorismo... ainda por cima, faz parte do território do Califado e há elementos ligados ao *Daesh* que têm nacionalidade portuguesa, embora não sejam muitos (estamos muito longe da situação da França). E, portanto, não é impossível que não haja um atentado terrorista em Portugal. Portugal é o mais apetecível dos países europeus na lógica dos atentados terroristas? Não. Certamente, os terroristas preferirão levar a cabo um atentado na França, no Reino Unido, na Alemanha ou na Espanha, mas Portugal é um alvo possível de um atentado terrorista. Basta que essa possibilidade exista para se poder concretizar. E se assim é, temos de estar preparados para prevenir, na medida do possível, esses atentados e mesmo estar preparados a um outro nível para responder a um atentado que alcance o nível de proteção civil e de resposta a catástrofes - um atentado terrorista também pode ser considerado uma catástrofe. Portanto, também temos de estar preparados para o caso de haver um atentado terrorista com êxito.

7. De que forma as entidades portuguesas se têm articulado com as suas congéneres europeias e autoridades da União Europeia para conseguir responder às exigências que esta realidade implica?

RP: Não tenho conhecimento efetivo, mas não tenho nenhuma dúvida que a cooperação entre as autoridades europeias, nesta altura, está a ser muito estreita e muito leal. Nós temos, por vezes, uma visão, quando não conhecemos, um pouco romanceada do que é a cooperação. Por exemplo, o SIS, na cooperação com os serviços estrangeiros, recebem na ordem das dezenas de mensagens diárias, em rede. A cooperação é uma coisa muito mais efetiva do que nós supomos. E neste tema dos refugiados está a haver uma cooperação muito estreita. Não tenho dúvidas que está a haver uma boa cooperação. O que temos de ter presente é que o tema é tão complicado, atendendo à sua dimensão que não é fácil lidar com ele. Porque se estivéssemos a falar de uma situação em que houvesse centenas de refugiados a tentar entrar na Europa, a questão não seria muito difícil de resolver. Mas estamos a falar de uma vaga que já envolveu centenas de milhares, senão milhões de refugiados e para responder a esse fenómeno, por maior, por mais estreita que seja a cooperação, as dificuldades são sempre grandes.

8. Qual a importância de identificar as pessoas que entram no Espaço Schengen? Portugal está a desenvolver algum tipo de registo das pessoas refugiadas que são acolhidas em Portugal? Através de quem?

RP: Certamente que Portugal está a identificar as pessoas refugiadas que entram. Qual é o interesse em identificar? É tentar apurar se há antecedentes criminais, se há nexos com a radicalização e com o terrorismo. Não podemos é ter ilusões... é um trabalho muito complexo. Porque, em primeiro lugar, a maioria das pessoas radicalizadas e atraídas pelas organizações terroristas, provavelmente, não têm antecedentes criminais conhecidos. Portanto, não é só saber a identidade que permite passar a saber tudo. Saber a identidade é só saber a identidade. Mas pode em certos casos haver antecedentes. Nós não sabemos se a pessoa tem o perfil ou não. Depois, outra dificuldade, que já referi, resulta da dificuldade de identificação dos indocumentados. Abstraindo tudo isso, é importante

identificar e ao mesmo tempo saber quem é. Por isso é necessário acompanhar depois as comunidades... não é deixá-las aí no país, abrir as portas e acabou... é integrá-las e acompanhá-las, até para prevenir fenómenos de radicalização.

9. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados?

RP: Acho que a nossa Lei de Estrangeiros é uma lei equilibrada que mereceu um grande consenso na Assembleia da República. A forma como regulamos as migrações, como regulamos a questão do asilo é equilibrada. Mereceu a quase unanimidade da Assembleia da República. E concilia, de forma harmoniosa, a nossa boa tradição humanitária com as necessidades de segurança. Por outro lado, a legislação antiterrorista tem recebido as tendências mais recentes de criminalização da apologia do terrorismo, o que é necessário. Por exemplo, a criminalização dos atos preparatórios, incluindo a viagem para territórios onde se vá receber treino. Desde 2003 já se criminaliza as pessoas coletivas, alargou-se o conceito de terrorismo, declarou-se a competência universal da lei penal portuguesa em matéria de terrorismo. Creio que no plano legislativo estamos razoavelmente preparados.

Pode dizer-se, e diz-se com alguma frequência, que os serviços de informações têm competências muito escassas. Por exemplo, até por força da Constituição, não podem interceptar comunicações para prevenir fenómenos terroristas, o que seria útil e que acontece já em outros países da UE. Mas no essencial não diria que é por razões legais que estamos incapacitados de combater o terrorismo e de acompanhar o fenómeno dos refugiados.

10. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

RP: Entendo que já existe uma Lei de Estrangeiros, embora orientada por valores humanistas, que permite impor regras de segurança. Eu não vejo que Portugal esteja obrigado a receber pessoas que coloquem problemas de segurança, ou que seja obrigado a receber e a conceder o asilo a alguém que coloca problemas de segurança. Quando há problemas de segurança têm de ser tratados com as devidas cautelas... não é um problema de legislação. Quando exerci funções como ministro tive a incumbência de, em cooperação com os norte-americanos e com a minha homóloga norte-americana, receber 2 ex-detidos de Guantánamo, que não foram conexionados com o terrorismo. É evidente que esses dois cidadãos colocaram problemas de segurança especialíssimos. Tiveram de ser acompanhados em permanência e implicaram também muito trabalho do SEF. A pergunta é: porque foram recebidos? Porque Portugal tem compromissos internacionais. Nós temos uma aliança transatlântica que é muito importante com os EUA. Na minha perspetiva era muito importante que disséssemos sim a um pedido de cooperação com os EUA nessa matéria, como fizeram outros Estados europeus.

É ilusório pensar que podemos alcançar a segurança total. As sociedades modernas são sociedades complexas, de risco e, portanto, temos de lidar diariamente com o risco. A questão é não arriscar em excesso e, por isso, entendo que não devemos receber refugiados para além dos nossos limites, capacidade de integração. Não vale a pena estarmos a ser generosos só no papel, dizer que recebemos um milhão de refugiados e depois não ter a capacidade para os receber... significa que estamos a ser levianos e irresponsáveis. Devemos mostrar a nossa disponibilidade dentro dos limites de integração que temos e não confundir refugiados e terrorismo. Temos não só direitos mas também deveres perante a comunidade internacional e perante os cidadãos que vivem em

Portugal. Mas é importante termos procedimentos de segurança necessários para despistar a presença de elementos radicalizados que venham cometer atentados terroristas. É isso que devemos fazer.

11. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

RP: A questão põe-se mais genericamente em relação às migrações. Há uma ligação entre imigração e criminalidade? É evidente que estabelecer essa ligação é muito ingrato, porque estigmatiza os imigrantes e nós não nos podemos esquecer que Portugal é um país de emigração e de imigração. Nós não queremos que os nossos emigrantes sejam confundidos com criminosos. Claro que a maioria dos migrantes que nos procura é gente séria, gente pacífica, gente que se adapta aos nossos princípios. Mas não nos podemos esquecer que os próprios migrantes são elementos muito mais vulneráveis e suscetíveis de serem atraídos, em certas ocasiões, para atividades marginais. Quando lidamos com números, as questões ideológicas são postas entre parênteses e eu vou dar-lhe um número: quando eu tinha funções públicas, quis saber qual era a percentagem de estrangeiros entre a população prisional e cheguei à conclusão que a percentagem era quatro vezes superior à percentagem de estrangeiros na população geral. Isto é, na população geral, na altura, havia cerca de 5% de estrangeiros; na população prisional cerca de 20%. Como é evidente, isto não prova que os estrangeiros sejam piores pessoas que nós... sejam mais propensos à prática de crimes ou seja ao que for. Mas prova que o fator de risco de atração para o crime é maior por causa da exclusão, por causa da marginalização junto a certas comunidades de migrantes. Conhecer esta realidade não tem nada de negativo, nem de politicamente incorreto, porque é necessário perceber e compreender a realidade, saber lê-la. Eu diria que os fenómenos migratórios são fenómenos que acompanham a humanidade desde o alvorecer da própria humanidade. Diria que esses fenómenos deviam ser vistos como fenómenos naturais. A política em relação às próprias migrações na UE e em Portugal é regular a imigração legal, combater fenómenos graves como o tráfico de pessoas, integrar os imigrantes e gerir, conjuntamente, a fronteira comum europeia. Mas temos de compreender os tais fatores de risco que existem muitas vezes associados indevidamente às migrações.

12. Que futuro perspectiva para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

RP: Tenho dúvidas... devo dizer que fiquei surpreendido pela falta de interesse dos refugiados em relação ao nosso país. Tenho dúvidas de que haja uma grande vaga de refugiados para o nosso país. Eu creio que eles continuarão solidamente interessados em países mais ricos da Europa do Norte e da Europa Central e tenho dúvidas que procurem massivamente Portugal. E também por isso creio que o fenómeno será absorvido com competência pelas autoridades portuguesas.

APÊNDICE III

ENTREVISTAS – GUIÃO 3

GUIÃO N.º 3

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?
2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?
3. Qual a sua opinião sobre o papel que as Forças e Serviços de Segurança devem assumir perante este fenómeno?
4. Considera que seria importante adotar e implementar medidas ao nível da segurança interna? Que tipo de medidas aconselharia?
5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?
6. Que ameaças à segurança poderão advir com a entrada de milhares de refugiados (e não só!) no Espaço Schengen?
7. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados?
8. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?
9. O acolhimento de refugiados pode aumentar o sentimento de insegurança das populações residentes. De que forma se poderá combater esse sentimento?
10. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?
11. Que futuro perspetiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

Entrevista ao Superintendente-Chefe Pedro José Lopes Clemente

Entrevistado: Pedro José Lopes Clemente

Local: Lisboa

Data: 7 de janeiro de 2016

Cargo/Posto: Superintendente-Chefe da PSP e Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Idade: 55

Habilitações Literárias: Doutor em Ciência Política, Universidade Técnica de Lisboa

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?

Superintendente-Chefe Pedro Clemente (PC): Perante o fenómeno dos refugiados não pode deixar de haver uma outra perspetiva que não seja uma perspetiva de partida que é fundamentalmente humana. Ninguém pode ser indiferente à condição do outro ser humano. Aliás não nos podemos esquecer que Portugal tem sido um país de emigrantes e, assim como os outros nos têm acolhido, é preciso que saibamos acolher. Temos também que ter presente que muitos refugiados trazem para as sociedades de acolhimento grandes potencialidades e grandes recursos. Não trazem só problemas. Muitos vêm já com habilitações académicas superiores... enfim... há vários perfis de refugiados e muitos desses perfis podem tornar-se um valor acrescentado para as sociedades. Temos hoje países que são potências económicas fortes ou mesmo emergentes que foram constituídas recentemente – muitos não têm mais que um século – com base nos refugiados e nas grandes migrações. Os EUA e a Austrália são exemplo.

Do ponto de vista profissional é um grande desafio às organizações, porque de repente tomou uma dimensão inesperada e pouco aceite e à qual temos que nos adaptar. É um fenómeno que obriga a que as organizações trabalhem, acima de tudo em rede, entre várias organizações entre várias áreas, onde a Polícia desempenha um papel natural.

2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?

PC: Bem... esta vaga de refugiados já teve precedentes na História. A Europa sempre foi feita de grandes movimentações de populações. O fim do Império Romano, a Idade Média são exemplos dessas grandes movimentações. Se estudarmos a História portuguesa, nomeadamente o período dos Descobrimentos, se formos ver a composição da população de Lisboa... temos gente da Europa toda cá em Portugal. Que é um desafio é, mas há uma lei da geopolítica que diz que uma sociedade sem desafios perece e uma sociedade com excessos de desafios também perece. O que é que significa? Os desafios podem ser estimulados pela sociedade e até serem fator de inovação e progresso. Para a Europa, em termos de segurança, é verdade que o movimento descontrolado e não enquadrado de refugiados é uma ameaça no sentido da questão dos recursos, por exemplo. Mas é mais uma das ameaças... mas também pode ser uma potencialidade numa Europa que está envelhecida. E nós sabemos a importância da renovação das gerações. Até para efeitos de desenvolvimento económico pode, em vez de ser uma ameaça, vir a tornar-se uma

potencialidade. A ideia é sabermos transformar isso nessa mesma potencialidade. Para Portugal, que é um país envelhecido e que no fundo sempre se fez do encontro de vários povos – temos isso presente na nossa matriz genética - ... eu penso que pode ser também uma oportunidade. Agora... há capacidades de receção de refugiados e o problema que se põe é: podemos nós receber uma pequena vaga, uma grande vaga? Isso tem a ver com os nossos recursos. O que devemos fazer hoje é gerir a capacitação de receção e integração. Nem é mais, nem é menos... como o sal na cozinha: q.b. Para quê? Para que do ponto de vista de quem está, corra bem e de quem é recebido também se possa integrar e ser mais uma peça produtiva para o país.

3. Qual a sua opinião sobre o papel que as Forças e Serviços de Segurança devem assumir perante este fenómeno?

PC: Depende. O papel de cada uma delas depende da missão que lhes é atribuída. Por exemplo, o SEF tem uma missão muito própria, muito central, enquanto que as FS, têm um papel deriva, essencialmente, da vinculação de proximidade. O vínculo territorial de proximidade, depende muito da rede de esquadras da PSP e de postos da GNR e podem ser uma primeira linha de encaminhamento, seleção, apoio e, sobretudo, de combate - neste tipo de vagas de refugiados - ao tráfico de seres humanos e a todas as associações criminosas que exploram os que fogem da guerra.

4. Considera que seria importante adotar e implementar medidas ao nível da segurança interna? Que tipo de medidas aconselharia?

PC: A adoção de medidas depende muito da evolução da vaga, do número, da quantidade de refugiados, do momento em que se faz, da forma como se faz. Neste momento não vejo nenhuma medida de segurança. Poderá haver outras medidas, nomeadamente de providência social. De segurança, penso que não... por isso nada tenho a aconselhar.

5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

PC: Eu acho que em primeira linha a receção, encaminhamento e apoio aos refugiados é uma função, essencialmente, de assistência social e não propriamente das FS. De modo que teremos mais um sentido supletivo, de apoio... e não devemos passar disso. Cada um deve usar, deve executar as missões que lhe estão atribuídas com os recursos que tem e não deve haver aqui uma confusão ou passagem ao lado de outras funções, para que cada um cumpra bem a sua missão. A nossa missão não é de segurança social, mas apoiamos no que pudermos a segurança social, nomeadamente em questões de mobilidade.

6. Que ameaças à segurança poderão advir com a entrada de milhares de refugiados (e não só!) no Espaço Schengen?

PC: Podem os refugiados voltar para trás? Dificilmente. Estes movimentos migratórios, nós sabemos, são muito difíceis de parar. Podem ser contidos, podem ser geridos. E a questão hoje no Espaço Schengen é: neste momento o espaço está construído para dar resposta a isto? Não, não está. Das duas, uma. Toda a gente sabe que o Espaço Schengen tem de continuar a existir, porque faz parte da matriz inicial da existência da Comunidade

Europeia, que é a livre circulação de pessoas... tem de ser reformulado este conceito de espaço. Por outro lado, têm de ser criados mecanismos de gestão dos refugiados e ir mais um pouco ao longe, que é perceber como na origem evitar que haja estes movimentos de refugiados e criar lá as condições. O problema é que estão a surgir questões que não são só de guerra... questões climáticas, nomeadamente de secas, e também de falta de outras alternativas, até porque normalmente os países de origem dos refugiados são países com população muito jovem. Aliás, até se pode dizer que têm um problema de excesso de população e os países de acolhimento o contrário. Isto é uma problemática muito complexa que não passa por evitar, nem só por esvaziar os países de origem, mas simultaneamente conseguir que muitos refugiados não tenham necessidade de o serem, criando, nomeadamente, condições de paz em alguns países, com desenvolvimento sustentado ecologicamente e perceber quais são as causas dos refugiados.

7. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados?

PC: Não tenho uma ideia firme sobre isto, porque isto é uma questão muito específica. Terá que ser alguém do SEF a dizer. É preciso ter em conta dados relativamente aos processos daqueles que já são refugiados há algum tempo e como é que tem sido a sua trajetória de vida para perceber se a legislação se adequa ou não ao desiderato.

8. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

PC: Mais que uma questão de securitização da política de imigração, tem que haver uma questão de precedência. Se esta imigração existe... perceber quais são as razões porque acontece. Será fomentada por motivos, por exemplo, criminais, exploração e tráfico de seres humanos? Nesse caso é uma questão de securitização aliada à investigação criminal e à cooperação internacional, para evitar que isso aconteça.

9. O acolhimento de refugiados pode aumentar o sentimento de insegurança das populações residentes. De que forma se poderá combater esse sentimento?

PC: O sentimento de insegurança é um fator psicológico. É verdade que o estranho quando é mesmo estranho gera sentimentos de insegurança. Às vezes as pessoas que estão a 60 Km, do outro lado do mar, mas que têm comportamentos e mentalidades completamente diferentes dos nossos, são mais estranhas do que pessoas que podem estar a 30 000 Km, mas com os quais nos identificamos. Do ponto de vista de costumes e mentalidades, um português sente-se em casa no Brasil, mas em Marrocos sente uma grande diferença. Quando nós não nos identificamos geram-se sentimentos de insegurança.

Quando quem chega, traz e reproduz o seu modelo de vivência, não fazendo um esforço de integração, também surgem problemas. Ora resta saber se quem chega se quer integrar. Aqui está a outra face que pode gerar sentimento de insegurança. A verdade é que quem chega pode não querer integrar-se. Não temos o direito de pedir aos refugiados que percam a sua identidade, mas a verdade é que muitas vezes, não querem ser parte da comunidade, nem se querem inserir na comunidade de acolhimento. Esta é uma questão de fundo que a Europa tem de debater, por que pensamos que temos que receber aqueles que querem ser recebidos e não aqueles que querem, no fundo, chegar e transformar as cidades de receção. E é talvez isto que gera nas populações residentes um sentimento de

insegurança. Quem está não se pode sentir invadido, mas deve sentir que quem chega é mais um membro da equipa e não alguém que vem quebrar todo o seu tipo e forma de estar.

10. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

PC: É verdade. Em certa parte isso tem acontecido, porque, por exemplo, o tráfico de seres humanos é internacional, e está ligado a esta livre circulação. Mas não é necessário que uma coisa leve à outra. Quando vemos que pessoas atravessam meio mundo de forma quase organizada, diríamos que esta facilitação será já tráfico, exploração para outros fins, ou será meramente algo solidário? Esta linha muito difícil de perceber e que vemos muitas vezes é que nos permite perceber que há sempre alguém a aproveitar a desgraça dos outros. Sobre isto, acho que não podemos tolerar, nomeadamente, quando tem efeitos associados ao terrorismo. É intolerável. Isto significa que a receção não pode ser uma receção massificada, mas tem que ser uma receção filtrada de quem chega.

11. Que futuro perspectiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

PC: É um futuro perturbante, sem sombra de dúvidas. Mas como a Europa está envelhecida, sem eles, dificilmente poderá sobreviver. Não nos esqueçamos que, por exemplo, quando falamos dos EUA como potência económica, sobretudo na questão informática e do fundador da Apple que era filho de imigrantes.

Entrevista ao Intendente Luís Manuel André Elias

Entrevistado: Luís Manuel André Elias

Local: Lisboa

Data: 7 de janeiro de 2016

Cargo/Posto: Intendente da PSP e Assessor do Primeiro-ministro

Idade: 47

Habilitações Literárias: Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?

Intendente Luís Elias (LE): A perspetiva humana é que os refugiados representam uma realidade de desigualdade no mundo e regiões do globo onde as oportunidades de vida são muito precárias, com défices a vários níveis: na habitação, educação, oportunidades de trabalho, sobrevivência, etc. Daí, várias camadas da população mundial estarem a tentar afluir a regiões, supostamente, com melhores condições de vida. O problema é que esses refugiados fogem de conflitos armados, perseguições políticas e condições socioeconómicas precárias. Outro problema é que são explorados por organizações criminosas que lhe tiram todos os bens, na perspetiva de os transportar às regiões mais privilegiadas. Esta é uma das grandes questões do nosso tempo. A desumanidade para com os outros, o desespero dessas pessoas que procuram melhores oportunidades de vida e, por outro lado, a incapacidade que os países desenvolvidos têm demonstrado de na fonte estancarem os problemas de forma a prevenir e a evitarem que haja um tão grande afluxo.

Profissionalmente há uma perspetiva mais direta que já referi. Por um lado, a necessidade de combater as organizações criminosas que se dedicam ao tráfico de seres humanos, corrupção, extorsão e outros crimes graves como o homicídio. Por outro, a necessidade que a comunidade internacional tem de se organizar para prevenir e combater essas organizações, que também contribuem muito para que haja um tão grande afluxo de pessoas. Eles vendem uma determinada expectativa e esperança a essas pessoas de poderem transportá-las às regiões mais ricas, mas ao mesmo tempo exploram as pessoas, levando muitas delas à morte no itinerário. Por outro lado, numa perspetiva mais macro, são os impactos que este grande fluxo de pessoas traz para os países, para os Estados que acolhem este grande número de refugiados, com impactos naturais na integração, na dificuldade de adaptação à realidade sociocultural, mercado de trabalho, etc., podendo, a médio prazo, trazer impactos a nível securitário com impactos na segurança objetiva e subjetiva.

2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?

LE: Ela constituirá ou poderá constituir uma ameaça se a comunidade internacional, a Europa, o mundo ocidental em geral não conseguirem organizar-se para estancar na fonte,

digamos, as causas que levam a este grande afluxo de pessoas, ou seja, a Europa, o mundo ocidental continuará a suportar até um certo ponto. Não é sustentável a entrada de mais de um milhão de pessoas nos países mais ricos, não é sustentável para as suas economias e estabilidade social. Será importante que a comunidade internacional procure encontrar formas de resolver ou, em conjunto com os países que sofrem com conflitos, com a pobreza e a fome, prevenir na fonte a saída e a vontade de sair das pessoas. Há que lembrar que muitas das pessoas saem dos países por uma questão de sobrevivência, porque se não saírem poderão ser mortas por razões políticas, éticas ou religiosas e se não puderem entrar por vias legais, vão entrar ilegalmente, com o auxílio de redes criminosas. Isto é uma questão que tem de ser encarada à escala global, porque um problema local ou regional transforma-se num problema mundial com impactos mundiais. Daí, a comunidade internacional ter que se organizar a esse nível. Por outro lado, nos países de destino há que encontrar formas para integrar as pessoas que nos chegam. Há que pensar que alguns países têm natalidade zero ou próximo do zero e este fluxo poderá ser benéfico em termos de mercado de trabalho se as questões de integração forem feitas de forma racional. Como para estas questões, normalmente, não há tempo suficiente para refletir e planear, porque tudo tem sido muito rápido, sou algo cético que os Estados-Membro (EM) da UE consigam responder com eficácia a este desafio.

3. Qual a sua opinião sobre o papel que as Forças e Serviços de Segurança devem assumir perante este fenómeno?

LE: As FSS, por um lado, terão que avaliar os impactos securitários. Há uma perspetiva macro que poderá ser, de alguma forma, a avaliação da ameaça, considerando que a vinda de milhares de refugiados está direta ou indiretamente relacionada com o agravamento da ameaça securitária nos EM da UE e, em geral, no mundo ocidental. Temos que procurar ser o mais objetivos possível, porque normalmente quando abordamos estas questões há um forte fator ideológico, concepções políticas que, de alguma forma, enviesam a objetividade na análise da questão. A objetividade é esta: será que há indivíduos ou grupos que, a coberto de um pseudo estatuto de refugiado, poderão estar a planear, *a priori*, uma integração em determinados países para depois provocarem, digamos assim, impactos na segurança em concreto? É nesta linha que as FSS terão que se direcionar: avaliar a ameaça e o risco, relacionados com a vinda e a integração de algumas comunidades nos nossos estados. Por outro lado, numa perspetiva mais operativa, analisar indícios técnicos, de comportamentos, de ações que poderão configurar a radicalização, extremismo, preparação de ações subversivas que possam colocar em risco a segurança interna dos Estados. É nesta linha que penso que os EM deverão trabalhar.

Por outro lado, há o policiamento de proximidade... que poderá ser útil quer na perspetiva da análise e deteção de indícios técnicos, que poderão configurar a preparação de crimes no âmbito de crime organizado e terrorismo; quer, também, em ações que poderão ajudar na integração das comunidades, podendo o policiamento de proximidade revelar-se mais uma via, mais uma ferramenta à disposição dos Estados de porem as FS a colaborar em ações de proximidade, quer nas comunidades escolares, quer nas áreas residenciais onde estejam alojados estes refugiados. Parece-me uma boa via para ajudar na integração destas comunidades.

4. Considera que seria importante adotar e implementar medidas ao nível da segurança interna? Que tipo de medidas aconselharia?

LE: Eu penso, como já disse, que é importante que estejamos atentos, que os Estados estejam atentos, quer numa perspetiva de avaliação da ameaça, quer numa perspetiva de indícios operacionais concretos. Sendo este um problema com hipotéticos impactos na segurança dos Estados, eles não poderão ser prevenidos pela vertente administração interna e justiça. É uma matéria interministerial... tem que haver um plano estratégico que abranja diversas áreas, da saúde, educação, segurança social, que possa contribuir para uma melhor integração destas comunidades. Quanto melhor for a integração, menores serão os impactos securitários.

5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

LE: Conforme já referi, a avaliação indícios técnicos, planeamento de ações de policiamento de proximidade junto das comunidades escolares, junto das áreas residenciais, das comunidades residenciais, das juntas de freguesia e de outras entidades locais. Estas ações de proximidade poderão ir desde ações de formação/sensibilização. Por exemplo, acho que há uma área onde as FS poderão dar um contributo interessante, que é alertar para a legislação do nosso país, no que diz respeito a infrações penais, contraordenacionais, questões do trânsito, questões relacionados com comportamentos que configurem esse tipo de ilícitos. No fundo, sensibilizar essas pessoas que existem regras e leis no nosso país que poderão ser, eventualmente, diferentes dos países de origem, sensibilizando-os para a necessidade de adoção de determinados comportamentos. Mas numa perspetiva iminente pedagógica. Por outro lado ações no âmbito mais criativo, como sejam ações com as crianças e jovens numa perspetiva mais recreativa/pedagógica que poderão contribuir para uma melhor integração dessas comunidades.

6. Que ameaças à segurança poderão advir com a entrada de milhares de refugiados (e não só!) no Espaço Schengen?

LE: É uma pergunta difícil de responder... Isso é uma questão iminente política. Existem determinadas medidas que a UE se prepara para implementar, como por exemplo a criação de uma guarda fronteiriça que garanta a segurança das fronteiras externas da UE, ou seja, o reforço da fronteira externa com o recurso a meios policiais de toda a comunidade. Há também algumas medidas parcelares que têm vindo a ser adotadas por alguns estados membros, como o recente controlo da fronteira entre a Dinamarca e a Suécia. Também se fala da construção de muros em algumas fronteiras, como o caso da Hungria. Estas são medidas que demonstram a preocupação que estes Estados têm na sua segurança interna. Um dos dilemas dos Estados de direito democrático, e em concreto dos Estados-Membro da UE, é o de tentarem que todo o avanço civilizacional que se conseguiu até hoje, com elevados níveis de liberdade, melhores condições sócio económicos, a garantia de direitos e liberdades, não sejam postos em causa por uma ameaça corporalizada pelo terrorismo... porque é exatamente esse o objetivo que o terrorismo tem: alterar o nosso modelo de sociedade. Se pensarmos ideologicamente, o terrorismo e, nomeadamente, o terrorismo fundamentalista islâmico, procura afetar o modelo de sociedade do mundo ocidental; e nós ao estarmos a viver alguns retrocessos

civilizacionais, legais com impactos nos nossos direitos, liberdades e garantias, estamos a fazer exatamente aquilo que o terrorismo visa, que é a alteração do nosso modelo de sociedade. Penso que é isso que os políticos e toda a comunidade internacional têm de pensar: até que ponto é que nós podemos melhorar a segurança sem prejuízo da liberdade e da justiça? É importante haver o melhor equilíbrio possível, revendo o que tem de ser revisto; eventualmente, aumentar o número de controlos internos nas fronteiras; incrementar a cooperação policial operacional, a troca de informações, etc., tanto quanto possível, sem prejuízo dos nossos direitos, liberdades e garantias.

7. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados?

LE: É assim... relativamente aos refugiados penso que a nossa legislação é adequada. Há um aspeto em que alguns países estão mais evoluídos que nós, já que foram mais ambiciosos nesse sentido. Por exemplo, o recrutamento para as FS no Reino Unido pode ser feito entre estrangeiros e na Irlanda também. Não é necessário ter estas cidadanias para fazer parte das FS. Inclusivamente, há tempos, houve um concurso público internacional para o recrutamento do Comandante da Polícia Irlandesa, que era um concurso aberto a todos os cidadãos a nível internacional. Isto revela uma sensibilidade para a questão da compreensão dos outros e das outras comunidades. Penso que, neste aspeto, os países do sul da Europa estão menos preparados. Digamos que a sua cultura e a sua filosofia jurídica não está tão preparada para isto, mas esta é, de facto, uma tendência que se tem revelado em alguns Estados-Membro da UE: o recrutamento multiétnico e multinacional. Isto é também fruto do facto de terem largas comunidades de imigrantes no seu território, o que leva a que tenham apostado num maior recrutamento de minorias e de comunidades imigrantes, inclusivamente estrangeiros para melhor poderem interagir com essas comunidades. Este é um possível caminho.

8. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

LE: Acho que não. Acho que nós, europeus, temos que analisar esta questão com alguma tranquilidade, porque a Europa e a História da Europa têm sido feitas destas realidades. A Europa de hoje não é a mesma da Europa de há 50 anos atrás, que, por sua vez, era completamente diferente da Europa do início do século XX. A Europa tem sido uma área do globo, constantemente, vista como o destino final de muitas comunidades... à semelhança dos Estados Unidos. Aliás, a História dos EUA é isso mesmo. Se formos hoje às ruas de Londres, vemos que é uma cidade multiétnica, assim como Berlim e Paris. O grande desafio dos europeus é procurar que esta realidade não afete a nossa qualidade de vida, a nossa estabilidade, nem o avanço civilizacional que conseguimos, através da democracia. Parece-me que a securitização dos refugiados é, talvez, a saída mais fácil e revela um dos grandes riscos que, inclusivamente, algumas tendências mais extremistas da Europa, como a Extrema-direita, têm demonstrado, que é encarar os refugiados e os imigrantes como inimigos. Eles não são inimigos... são pessoas que fugiram de zonas do globo com conflitos graves, muitas vezes conflitos causados por políticas externas de alguns Estados-Membros da UE e também de outros países do mundo ocidental. Alguns desses conflitos têm alguma interferência destes países e uma das receitas, na minha opinião, é procurar corrigir algumas das causas dos conflitos, na perspetiva de procurar estancar a fuga em massa de pessoas desses mesmos países. A securitização da questão dos refugiados será a saída mais fácil, será tratá-los como inimigos, será pensar que o

refugiado é causador de todos os males da nossa sociedade, nomeadamente, do aumento da criminalidade. Isto só acontece quando as políticas de integração não têm sucesso e não se consubstanciam em boas práticas e, por conseguinte, em criar boas condições para a integração dessas pessoas.

9. O acolhimento de refugiados pode aumentar o sentimento de insegurança das populações residentes. De que forma se poderá combater esse sentimento?

LE: Quanto maior sucesso tiverem as políticas de integração dos refugiados, menor será esse sentimento de insegurança. A questão é que em economias mais débeis, como a nossa, os refugiados ou imigrantes serão sempre vistos como adversários e hipotéticos competidores no mercado de trabalho. A tendência é haver algum sentimento de hostilidade nas comunidades desses Estados com economias mais frágeis. Mas mesmo em países com economias mais fortes existe alguma hostilidade. Tem de ser através de campanhas públicas, aposta na integração, prevenção e tem também de haver uma preocupação nas políticas sociais, de habitação, não procurando criar guetos, que como já vimos nas décadas de 50 e 60 do século XX não resulta: o insucesso de algumas medidas relacionadas com a criação de bairros sociais e bairros onde se concentram essas comunidades, com condições precárias, elevadas taxas de desemprego, onde há elevado absentismo escolar. Tudo isto é fator de insegurança e potencia a criminalidade e a hostilidade por parte da restante comunidade.

10. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

LE: A associação não é totalmente legítima, embora haja alguma probabilidade de haver uma entrada desregrada de pessoas na Europa por via deste grande afluxo. É muito difícil controlar a origem e os propósitos, bem como a própria legitimidade do estatuto de refugiado de algumas dessas pessoas, porque elas vêm em massa, de origens o muito distintas e nem sempre é possível averiguar as verdadeiras razões da sua fuga. Digamos que o estatuto de refugiado obedece a determinados requisitos, mas a atual situação demonstra que não é fácil verificar, ou confirmar as verdadeiras razões que levam à saída dessas pessoas dos países de origem. Daí que se corre alguns riscos que são inerentes a esta vaga massiva de refugiados e imigrantes para a Europa. Isto leva a outro problema que é também precisamente este: distinguir um refugiado de um imigrante. Portanto, o que os países da UE têm de fazer é procurar mecanizar o melhor possível a forma de confirmar o estatuto de refugiado e, posteriormente monitorizar a integração dessas comunidades nos países de acolhimento. Não será verosímil que deixem estas famílias entrar e que não se continue a acompanhá-las. O problema é que o passado demonstrou algum insucesso nestas políticas de integração, o que provoca um certo ceticismo em relação às mesmas. Sabemos que em muitos países do norte e centro da Europa têm surgido problemas relacionados com a questão da integração e com questões relacionadas com alguma insegurança associada a estas comunidades. França, Reino Unido, Alemanha são exemplo disso mesmo. A chave do sucesso, se é que existe, é procurar não repetir alguns erros que foram cometidos no passado.

11. Que futuro perspectiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

LE: O que perspectivado é que não é sustentável a entrada de uma vaga massiva de refugiados e imigrantes a este ritmo nos próximos 3, 4, 5 anos. Há que procurar investir, há que procurar apoiar a reforma dos países de origem, na perspectiva económica, política e securitária. Como já referi, muitos dos países de onde fogem, de onde partem essas comunidades são flagelados por conflitos armados que duram há décadas – o caso da Eritreia, da Somália, do Iraque, da Síria, são alguns exemplos. Se a comunidade internacional não se conseguir organizar e apoiar acordos de paz, de criar mecanismos de financiamento às economias desses países e à sua reconstrução - já que alguns estão completamente destruídos - continuaremos a ter grandes massas de migrantes e refugiados a afluir à Europa e isto não será sustentável. Portanto, vejo com algum ceticismo se não houver investimento numa política macro de pacificação de algumas regiões do globo. Se não houver esse investimento poderemos vir a ter problemas muito graves na Europa e nos EUA.

Os países do hemisfério norte são vistos como zonas com grandes atrativos, que oferecem excelentes condições comparativamente com os países de origem. Essas pessoas continuarão a olhar para nós, inclusivamente para Portugal - que neste momento poderá não ser o primeiro destino, mas dentro de alguns anos poderá vir a ser um dos destinos, porque comparativamente a alguns desses países, acaba por ter alguns atrativos – como um destino de eleição. Acho que a tônica deve ser colocada no reforço, no apoio e na criação de condições de paz nesses países, com melhorias nas economias desses países, apoio ao seu desenvolvimento, sem esquecer dos setores da saúde, da educação, etc. Também se deve pensar que um dos fatores que leva a que as pessoas fujam dos seus países é a fome. É uma necessidade básica dos seres humanos. É aí que deve ser colocado o investimento da comunidade internacional para prevenir a saída de tão grande número de pessoas. Na Europa temos de olhar para o passado e procurar não cometer alguns dos erros que foram cometidos e tentar melhorar alguns dos mecanismos de integração dessas comunidades. Caso contrário, podemos vir a ter problemas que já são *deja vu*, que já conhecemos e que já tivemos e continuamos a ter com comunidades imigrantes de segunda e terceira geração, filhas dos imigrantes que vieram para a Europa no século XX. Os países e os seus governos já conhecem algumas ou quase todas as causas que estão na origem de algumas das questões securitárias que se colocam aos nossos países. Só temos é de não repetir os mesmos erros.

Entrevista ao Intendente José Joaquim Antunes Fernandes

Entrevistado: José Joaquim Antunes Fernandes

Local: Lisboa

Data: 17 de dezembro de 2015

Cargo/Posto: Intendente da PSP e Vogal do Conselho Diretivo do Alto-Comissariado para as Migrações, I. P.

Idade: 51

Habilitações Literárias: Doutor em Ciências Sociais – Especialização em Ciência Política, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?

Intendente José Fernandes (JF): A crise migratória com que a União Europeia se depara é uma tragédia humanitária de dimensões gigantescas. A capacidade de nos inquietarmos e de nos comovermos com o que se passa à nossa volta é o que nos dá humanidade - e que eu não quero perder. Confesso que, atendendo à dimensão do drama humano, não gostaria de distinguir as duas dimensões – humana e profissional.

2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?

JF: O fluxo de Refugiados é um desafio para a União Europeia, e também para Portugal, em termos de segurança. Ao acolher os refugiados, a Europa e Portugal expõe-se mais à ameaça do terrorismo e também, por força de alguma desinformação, ao aparecimento de movimentos com características xenófobas e nacionalistas.

3. Qual a sua opinião sobre o papel que as Forças e Serviços de Segurança devem assumir perante este fenómeno?

JF: É fundamental o reforço da troca de dados entre os serviços de informações dos vários Estados Europeus, bem como, embora seja difícil, encontrar o “complicado equilíbrio” entre o reforço da segurança e a proteção de dados para que seja defendida a privacidade dos cidadãos europeus.

4. Considera que seria importante adotar e implementar medidas ao nível da segurança interna? Que tipo de medidas aconselharia?

JF: Quando deixamos a base da politização e passamos para a base da securitização da política passamos a ter ao nosso dispor ferramentas extraordinárias para solucionar problemas. Aqui, assumimos que as mais-valias culturais da imigração são inúmeras e nessa medida a securitização só deverá existir se for para eficientemente eliminar a criminalidade transnacional, e não simplesmente antagonizar os indivíduos culturalmente diferentes.

5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

JF: Vivemos uma crise humanitária, de conhecimento geral, no entanto, é também do conhecimento geral o sentimento de insegurança que emerge das populações residentes inerente ao acolhimento de refugiados. Desmontar *mitos* é o passo para combater esse sentimento. Não permitir que os condicionalismos do medo inibam o acolhimento dos que esperam da Europa uma *pátria* de Direitos Humanos. As forças policiais deverão receber formação que ajude a eliminar medos e a desmontar os mitos. Este é o primeiro passo para que possam exercer as suas funções, seguindo-se-lhe as funções habituais e que lhe estão cometidas.

6. Que ameaças à segurança poderão advir com a entrada de milhares de refugiados (e não só!) no Espaço Schengen?

JF: Julgo que, algumas vezes, a securitização tem o propósito de criar normas legais para viver a exceção. Entendo, no entanto, que se devem prevenir as ameaças transnacionais, que acompanham os fluxos migratórios, sem restringir as liberdades civis e os direitos humanos de todos os envolvidos nessas idas e vindas. A securitização é, para mim, a negação da segurança, quando baseada num sentimento subjetivo de insegurança.

7. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados?

JF: Julgo que a legislação portuguesa é adequada até porque a sua aprovação resulta das disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando-se, assim, a plena transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabeleceu as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados-membros. Assim, julgo que podemos afirmar que o país tem uma legislação nacional válida para processar todas as solicitações com que seja confrontado.

8. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

JF: Não. Contudo, deixando a ressalva de que a existir seria a título de exceção e não a regra. A securitização da imigração, quando esta encerra um intuito estrito de combate ao terrorismo e ao crime organizado, apenas deverá ser encarada como possível quando se têm em linha de conta os acontecimentos mais recentes dos países vizinhos e as ameaças do *Daesh*.

9. O acolhimento de refugiados pode aumentar o sentimento de insegurança das populações residentes. De que forma se poderá combater esse sentimento?

JF: A globalização a que se assiste hoje *per si* acarreta riscos, mas estes podem ser minimizados com os Serviços de Informações e Segurança e com a cooperação dos Estados. Transmitir a ideia de que recusar o acolhimento de refugiados, pessoas que perderam tudo e sofrem, pela existência de eventuais riscos, iria constituir um verdadeiro golpe nos nossos ideais.

10. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

JF: No nosso entender esta associação não é legítima desde logo porque são fenómenos da própria globalização. Fenómenos como o terrorismo, o TSH e a criminalidade violenta, têm utilizado a livre circulação de pessoas, bens e moeda, no espaço Schengen, muito antes desta questão dos refugiados atingir o atual auge. No que respeita aos refugiados, esta questão apenas se levanta pelas ameaças do *Daesh* e pela utilização proveitosa dos mesmos, no que respeita à saída de refugiados dos seus territórios.

11. Que futuro perspectiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

JF: É difícil expressar o que perspectivamos do futuro quando vivemos num clima de grande instabilidade. A tela – futuro, que surgirá é incerta, está coberta de dúvidas. Mas uma coisa é, a nosso ver, certa, surgirá uma “Nova Europa”, que será bastante diferente da que “concebemos”. A superação da atual crise humanitária é fundamental para sabermos o que será da Europa e de Portugal no futuro. Aproveitar as potencialidades da dinâmica intercultural que se irá estabelecer, não deixando esmorecer os padrões e potenciando as mais-valias seria a nosso ver a chave para uma Europa mais humana e com valores de *pátria* de Direitos Humanos solidificados pelo bom acolhimento de quem verdadeiramente necessita.

Entrevista ao Professor Paulo Filipe de Sousa Figueiredo Machado

Entrevistado: Paulo Filipe de Sousa Figueiredo Machado

Local: Lisboa

Data: 22 de dezembro de 2015

Cargo/Posto: Professor Universitário

Idade: 55

Habilitações Literárias: Doutor em Sociologia da Mudança Social e do Desenvolvimento, Universidade Nova de Lisboa

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?

Professor Paulo Machado (PM): Em termos humanos a crise dos refugiados deixa-me profundamente sentido e triste com o posso imaginar que seja o sofrimento das pessoas que emigram por motivos económicos, políticos, religiosos, independentemente da sua condição social, mas na generalidade dos casos por não disporem de uma condição social que seja protetiva da necessidade de fugir (porque mais do que uma migração, é uma fuga). A minha leitura mais profissional, ou se se preferir, sociologicamente falando, o fenómeno dos refugiados corresponde à implosão das instituições nacionais dos seus países de origem e revela, gritantemente, a incapacidade das instituições europeias. Do lado europeu, nada funcionou (análise prospetiva, *intelligence*, articulação com instituições internacionais, nomeadamente com a ONU através do Secretariado para as Migrações, tão pouco com as igrejas e menos ainda com a sociedade civil. Ambas as perspetivas, pessoal e profissional, conduzem a uma mesma resposta pessoal: perplexidade e desencanto.

2. Em que medida esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio ou uma ameaça para a Europa em termos de segurança? E para Portugal?

PM: Denegar que uma vaga de 1 milhão – e que pode ascender nos próximos 3 anos aos 5 milhões de refugiados – não terá impacto nas respostas públicas de segurança e, em particular, no sentimento de insegurança dos europeus, seria absurdo. Nada do que se passa numa sociedade é neutro quanto a causas e consequências, e o exercício (legítimo) da política ajuda a alimentar uma opinião pública que, sob certas condições ou diante de alguns acontecimentos (aumento da atividade terrorista) pode procurar estabelecer relações de causa-efeito. A ameaça é, assim, um repto para uma necessária hiperracionalização do fenómeno, de modo a que ele não se transforme no alimentador da vitimização das nossas próprias incapacidades e frustrações. A Europa já tinha, e teria em qualquer dos cenários, problemas com a sua segurança e coesão social, independentemente da crise dos refugiados que estamos a observar.

Em Portugal esses efeitos que referi serão igualmente notados mas, como outros, de modo mais moderado (ou menos amplificado). Essa pode constituir, no curto-prazo, uma vantagem enorme (para quem aqui vive e para quem conosco pretende viver, investir). Nesta matéria, não precisamos de um tão forte alinhamento com as correntes europeias. Basta manter o nosso tradicional alinhamento q.b.

3. Qual a sua opinião sobre o papel que as Forças e Serviços de Segurança devem assumir perante este fenómeno?

PM: Em termos europeus, e pensando em termos técnicos policiais, creio que a prioridade se divide, em partes iguais, entre, por um lado, a restituição do sentimento de segurança através do reforço da presença policial no espaço público, e por outro lado no reforço dos seus meios de *intelligence* (Informações).

Em termos nacionais, as prioridades não poderão ser muito diferentes.

Em qualquer dos patamares de análise (europeu, nacional), as forças e serviços de segurança deveriam evitar a tentação (por vezes por clara orientação dos Governos) para serem uma espécie de *ultima ratio* da Democracia (tipo a guarda pretoriana da sociedade), pois essa posição é perigosa para todos, a começar pelas próprias forças e serviços de segurança. A sua legitimidade social está na proporcionalidade da sua ação.

4. Considera que seria importante adotar e implementar medidas ao nível da segurança interna? Que tipo de medidas aconselharia?

PM: Não sou especialista nessa matéria. Limito-me a anuir com a opinião de outros, que consideram que não são precisas medidas adicionais ou excecionais. Basta que se apliquem muito bem, e criteriosamente, aquelas que já possuímos (por exemplo, no âmbito do controlo da circulação de pessoas suspeitas).

5. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

PM: Num quadro de normalidade social, a função deveria ser meramente de parceria com as instituições sociais (públicas, da Igreja e da sociedade civil) que apoiam os refugiados. Há que ter presente que o conceito de polícia nos países de origem dos refugiados (do Mali à Síria) é particularmente negativo. Logo, uma boa socialização e aprendizagem do nosso País passaria por lhes proporcionar a possibilidade de conhecer uma polícia que respeita o Estado de Direito, de proximidade, muito orientada para a prevenção.

6. Que ameaças à segurança poderão advir com a entrada de milhares de refugiados (e não só!) no Espaço Schengen?

PM: Os cenários de ameaças não foram ainda desenhados com rigor e com alcance analítico. O que temos, hoje, são vagas impressões sobre eventuais riscos, mas cuja probabilidade ninguém sabe avaliar. Uma ameaça não é uma suposição.

7. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados?

PM: Penso que está perfeitamente adequada às necessidades e, acima de tudo, às expectativas dos cidadãos nacionais sobre como controlar as entradas e garantir a segurança. Não mudaria nada, mas exigiria que se cumprisse escrupulosamente.

8. Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

PM: Em conformidade com a resposta anterior, acho que não deveríamos introduzir medidas nem implementar estados de emergência. Os mecanismos legais de controlo são ajustados: basta cumpri-los.

9. O acolhimento de refugiados pode aumentar o sentimento de insegurança das populações residentes. De que forma se poderá combater esse sentimento?

PM: Com efeito pode aumentar, mas não é desejável que tal ocorra. Tal sobressalto combate-se com informação, integração e com paz. A sociedade portuguesa é muito absorvente, historicamente sempre assim foi. Devem evitar-se as notícias especulativas (e absurdas) sobre refugiados. Ex: publicar que os refugiados sírios já realojados não gostam da casa que lhes deram e que querem um emprego é uma forma de acicatar.

10. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

PM: Não é legítima porque não se consegue provar. Mas ainda que fosse possível provar, a corrente migratória não cessará por isso, nem se confundirá com a invasão dos *ihadistas*. Os refugiados são as primeiras vítimas do radicalismo.

11. Que futuro perspectiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

PM: Não sei fazer esse exercício de cenarização, mas sei dizer o que gostaria que acontecesse. Portugal ganharia com a entrada de milhares de refugiados, entrada gradual, orientada geograficamente, politicamente assumida e tecnicamente programada e planeada, reconhecida pela concertação social, e muito especialmente pelos empresários, de modo a que nos ajudasse a recuperar da mais perigosa das ameaças à nossa soberania e modelo de sociedade: a crise demográfica e os seus efeitos no envelhecimento e no despovoamento do País.

APÊNDICE IV

ENTREVISTAS – GUIÃO 4

GUIÃO N.º 4

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?
2. Considera que esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio e uma ameaça para a Europa e para Portugal em termos de segurança?
3. A Europa está a responder de forma apropriada a esta vaga?
4. Como é que Portugal se tem preparado, e em particular a organização a que pertence, para receber os refugiados?
5. Quais os critérios que levaram à seleção dos refugiados acolhidos em Portugal? Quais as razões que aponta para a demora na receção e inserção dos refugiados?
6. Portugal está preparado para receber quantos refugiados aproximadamente? Como é que vão ser integrados e ter uma vida autónoma na comunidade?
7. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados? Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?
8. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?
9. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?
10. Acha que um trabalho parceria entre as Forças e Serviços de Segurança e elementos desses grupos de pessoas poderão ser uma mais-valia para a segurança das comunidades? Se sim, de que forma se poderá estabelecer e quais as vantagens?
11. Que futuro perspetiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

Entrevista à Dr.^a Maria Teresa Tito Morais Mendes

Entrevistado: Maria Teresa Tito Morais Mendes

Local: Lisboa

Data: 27 de janeiro de 2016

Cargo/Posto: Presidente da Direção do Conselho Português para os Refugiados

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?

Dr.^a Teresa Morais (TM): A história humana é fértil em acontecimentos que forçaram milhões de pessoas a abandonar os seus países de origem e procurar refúgio noutros locais, longe de perseguições e de conflitos. Um refugiado é alguém que receando, com razão, ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país. Percebe-se, então, que ser refugiado não é uma escolha e que há pessoas que são forçadas a deslocar-se para escapar a perseguições, conflitos e violações dos direitos humanos. A DUDH consagra o Direito de Asilo, no seu Artigo 14.º -“Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e beneficiar de asilo em outros países” -, colocando, desta forma, o direito de asilo dentro do paradigma dos direitos humanos. Nesse sentido, vemos a questão dos refugiados, tanto a nível pessoal como profissional, como uma questão de Direitos Humanos.

2. Considera que esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio e uma ameaça para a Europa e para Portugal em termos de segurança?

TM: De facto, no meio de tantas pessoas que todos os dias chegam à Europa, muitos acreditam que elementos de organizações terroristas poderão infiltrar-se nestes grupos. Estas são percepções erradas, mas mesmo assim amplamente generalizadas, sobretudo no contexto atual. Isto porque sempre houve um sentimento dúbio em relação às migrações. Se por um lado consideram-nas como um estímulo ao desenvolvimento, por outro, sempre se manifestaram preocupações sobre como as migrações podem influenciar negativamente a economia, os recursos sociais, a cultura e, sobretudo, a segurança de uma nação. Esta percepção das migrações como uma ameaça, particularmente à segurança e liberdades nacionais, tem aumentado nos últimos anos, em parte devido à importância crescente da agenda de segurança e em resposta ao rápido aumento do número de migrantes internacionais (244 milhões em 2015, segundo o Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA). Todavia, ao associar-se refugiados com terrorismo está-se a justificar, por exemplo, maior vigilância, a reintrodução de controlo nas fronteiras, detenções, deportações e políticas migratórias mais restritivas.

Consideramos, assim, que a atual vaga de refugiados constitui um desafio para a Europa e para Portugal, mas não uma ameaça em termos de segurança.

3. A Europa está a responder de forma apropriada a esta vaga?

TM: Perante a amplitude do problema dos refugiados e a necessidade urgente de que se tomem medidas equitativas concretas entre todos os Estados-membros, vemos que a Europa, os governos europeus, não estão a conseguir responder a esta situação humanitária tão rapidamente quanto o desejado. O atual contexto exige um esforço concertado que não é possível com a presente abordagem fragmentada, em que cada país toma medidas, umas diferentes das dos outros. Continuam a ser necessários mecanismos mais robustos de redistribuição de refugiados entre os vários Estados-membros, assim como um sistema de acolhimento e integração desta população mais eficaz. É necessário unir esforços para encontrar soluções eficazes comuns e assim acabar com o sofrimento e a incerteza com que vivem, neste momento, milhares de refugiados.

4. Como é que Portugal se tem preparado, e em particular a organização a que pertence, para receber os refugiados?

Respondeu na pergunta n.º 5.

5. Portugal está preparado para receber quantos refugiados aproximadamente? Como é que vão ser integrados e ter uma vida autónoma na comunidade?

TM: Portugal vai acolher nos próximos dois anos até 4574 refugiados, neste momento colocados em Itália e na Grécia à espera de uma solução. Foi criado pelo Governo (a 03/09/2015 - Despacho n.º 10041/A2015) o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração (<http://www.refugiados.acm.gov.pt/>). É coordenado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e possui uma representação multidisciplinar, tendo elementos da Direção-Geral dos Assuntos Europeus/MNE, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do Instituto da Segurança Social, do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, da Direção-Geral da Saúde, da Direção-Geral da Educação e do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

Ao chegarem a Portugal, os refugiados serão distribuídos por várias cidades, que aceitaram acolhê-los e que estão disponíveis para levar a cabo um Plano de Integração. O Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração também integra a Associação Nacional de Municípios, pelos que estes também terão um papel importante na integração.

No passado dia 17 de dezembro, Portugal acolheu o primeiro grupo de refugiados recolocados no âmbito do Plano Nacional de Acolhimento e Integração de Pessoas com Necessidades de Proteção Internacional. Este grupo de 24 pessoas foi distribuído por diferentes localidades e entidades de acolhimento nos Distritos de Lisboa, Porto, Leiria, Setúbal e Santarém. O Conselho Português para os Refugiados (CPR) ficou responsável por acolher 4 pessoas. As organizações de acolhimento serão responsáveis pelo desenho do projeto de vida e integração dos refugiados, designadamente ao nível do alojamento, saúde, alimentação, aprendizagem da língua portuguesa, inserção no mercado de trabalho.

6. Quais os critérios que levaram à seleção dos refugiados acolhidos em Portugal? Quais as razões que aponta para a demora na receção e inserção dos refugiados?

TM: A entidade competente para responder a esta questão será o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

7. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados? Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

TM: Portugal assinou e ratificou a Convenção de Genebra de 1951 pelo Decreto-Lei n.º 43201, de 1 de outubro de 1960. Em 1975, através do Decreto n.º 207/75, de 17 de abril de 1975, aderiu ao Protocolo de Nova Iorque sem quaisquer reservas. O Asilo é, também, uma garantia constitucional e um direito subjetivo fundamental, na medida em que a Constituição da República Portuguesa, no seu Artigo 33.º (Expulsão, extradição e direito de asilo) garante “o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana” e a lei “define o estatuto do refugiado político”.

A primeira legislação abrangente asilo em Portugal foi adotada em 1998, no mesmo ano em que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) fechou seu escritório. Esta legislação foi revista em 2008 para transpor diferentes diretivas comunitárias. A Lei de Asilo n.º 27/2008, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio, está em conformidade com as normas internacionais, proporcionando um papel para o ACNUR e do CPR no procedimento de asilo.

No que concerne à questão de uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados, não concordamos que seja necessária. Os refugiados são as principais vítimas da insegurança e terrorismo e, muitas vezes, é por essa razão que são forçados a abandonar o seu país.

8. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

TM: No meio de tantas pessoas que todos os dias chegam à Europa, muitos acreditam que elementos de organizações terroristas poderão infiltrar-se nestes grupos. Estas são percepções perigosamente enganosas, mas mesmo assim amplamente generalizadas, sobretudo no contexto atual. Ao associarem-se refugiados com terrorismo está-se a justificar, por exemplo, maior vigilância, a reintrodução de controlo nas fronteiras, detenções, deportações e políticas migratórias mais restritivas. No entanto, tem-se visto que a adoção de políticas mais restritivas e securitárias de muitos Estados-membros com o objetivo claro de restringir o acesso físico ao território e limitar a circulação não tem diminuído significativamente os fluxos, apenas os redirecionaram, o que é sintomático das necessidades de proteção destas pessoas. É evidente que ao não facultarem-se mais canais legais e seguros de migração, estamos a favorecer a migração clandestina, a direcionar os refugiados para as mãos dos traficantes e a condenar milhares à morte no Mediterrâneo.

9. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

TM: Acompanhar e apoiar os refugiados e sensibilizar a comunidade para o seu acolhimento.

10. Acha que um trabalho parterariado entre as Forças e Serviços de Segurança e elementos desses grupos de pessoas poderão ser uma mais-valia para a segurança das comunidades? Se sim, de que forma se poderá estabelecer e quais as vantagens?

TM: Seria muito positivo o diálogo entre as Forças e Serviços de Segurança, elementos da comunidade e refugiados. Grupos comunitários poderiam ser estabelecidos nas localidades com números mais expressivos de refugiados.

11. Que futuro perspetiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

TM: Um futuro, acima de tudo mais solidário e consciente das necessidades de proteção dos refugiados. Alguns economistas argumentam igualmente que, se tratado corretamente, o influxo de refugiados poderá vir a ter um efeito positivo na economia e na demografia da Europa. No imediato há, efetivamente, um gasto para os Estados, nomeadamente ao nível do alojamento, formação, alimentação, etc. Mas, no longo prazo, a vinda de milhares de refugiados será um investimento potencialmente lucrativo para os Estados que os acolhem.

Entrevista ao Dr. Rui Marques

Entrevistado: Rui Marques

Local: Lisboa

Data: 26 de janeiro de 2016

Cargo/Posto: Coordenador da Plataforma de Apoio aos Refugiados

1. Qual a sua perspetiva humana perante o fenómeno dos refugiados? E profissional?

Dr. Rui Marques (RM): Estamos perante a maior crise de refugiados desde a 2.^a Guerra Mundial. A Plataforma de Apoio aos Refugiados foi criada pela consciência de que não podíamos continuar indiferentes, depositando só nos Estados a responsabilidade de dar uma resposta humanitária a esta catástrofe, sobretudo quando se antevia já a inação e a falta de vontade política destes para organizar um acolhimento humano destes refugiados. A ideia de levantar e organizar uma resposta da sociedade civil – a PAR – à situação vivida por milhares de refugiados que chegam à Europa, não foi, portanto, uma vontade despertada por uma imagem ou declaração. Foi a sensação crescente de que não era possível ignorar nem mais um minuto e que, por isso, era necessário agir.

2. Considera que esta atual vaga de refugiados, sem precedentes, constitui um desafio e uma ameaça para a Europa e para Portugal em termos de segurança?

RM: Creio que enfrentaremos três grandes desafios. Como ultrapassar a hostilidade e desconfiança instaladas atualmente nos países de acolhimento. Como gerar laços de confiança, fundados na profunda igualdade da natureza humana e no respeito pela diversidade, dentro do Estado de direito. Como lidar com a experiência traumática que cada refugiado encerra, ao ter perdido quase tudo, ao ser obrigado a adaptar-se a uma nova realidade sociocultural e a sentir-se indesejado.

3. A Europa está a responder de forma apropriada a esta vaga?

RM: O projeto europeu está em risco. Perdemos de vista os valores e ficámos reféns do nosso egoísmo e medo. Se não houver uma reação determinada e rápida dos europeus para refundarem este projeto, provavelmente terminará. Com todas as consequências imprevisíveis, mas seguramente dramáticas que irão emergir.

Enquanto Europeus temos sobretudo que regressar à matriz fundadora da União Europeia. Descobrimos o segredo do sucesso da paz e do desenvolvimento depois de duas guerras terríveis. Mas, com o tempo, fomos destruindo esse projeto e perdendo essa nossa identidade. Solidariedade, unidade na diversidade, interdependência são alguns dos pilares que precisamos de recuperar.

4. Como é que Portugal se tem preparado, e em particular a organização a que pertence, para receber os refugiados?

RM: A sociedade civil tem tradição, competência e recursos no âmbito da defesa de causas solidárias. A sua demissão de agir em tempo de crise é uma das fragilidades das sociedades contemporâneas que devemos combater. O exercício da cidadania não se compadece com uma letargia face aos dramas dos nossos dias. Por isso, escolhemos como lema “vemos, ouvimos e lemos, não podemos ignorar”.

Havia uma perceção da gravidade do momento que vivemos e uma ânsia de contribuir para uma resposta sólida e consistente. Quando a PAR surgiu, a adesão de centenas de organizações da sociedade civil (hoje mais de 300) espelhou essa vocação para a ação.

Os objetivos da PAR a curto e médio prazo são cumprir a sua missão, quer com o Programa PAR FAMÍLIAS, acolhendo e integrando em Portugal famílias de refugiados que aqui chegarem, quer com o PAR LINHA DA FRENTE, apoiando refugiados nos campos do Líbano, sendo o maior desejo o de deixar de haver razão de ser para a PAR, por ter terminado a guerra e o êxodo dos refugiados.

5. Quais os critérios que levaram à seleção dos refugiados acolhidos em Portugal? Quais as razões que aponta para a demora na receção e inserção dos refugiados?

RM: A crise síria gerou o maior número de refugiados da atualidade. Não há comparação com qualquer outra situação, em termos numéricos. Mas, obviamente, o princípio deve ser universal, acolhendo aqueles que se enquadram no estatuto de refugiados, independentemente da sua etnia, religião, idade ou género.

Até ao momento, Portugal recebeu muito poucos refugiados, exclusivamente pela incapacidade europeia de concretizar as suas decisões tomadas em Setembro, de recolocar 160.000 refugiados que já estão no Espaço Schengen. Em três meses, só conseguiu recolocar 159 pessoas, o que evidencia, acima de tudo, a falta de vontade política dos Estados-membro e das instâncias europeias em concretizar o acolhimento. Não tem nada a ver com a falta de vontade dos refugiados em serem recolocados. Em Portugal, esperava-se que os primeiros refugiados chegassem ainda em Dezembro – para já, um número mínimo face às disponibilidades instaladas. Até ao momento chegaram 24 refugiados a Portugal.

6. Portugal está preparado para receber quantos refugiados aproximadamente? Como é que vão ser integrados e ter uma vida autónoma na comunidade?

RM: A PAR já tem, desde Outubro de 2015, uma resposta preparada, pronta a receber cerca de 600 refugiados. A tradição de resposta de acolhimento passa, em geral, pelo modelo de centro de acolhimento. Iremos testar um novo modelo que nos parece mais humano e mais eficaz. Avaliaremos os resultados.

Estamos convictos de que o modelo de acolhimento e integração mais adequado é o de base comunitária, em que os refugiados são acolhidos entre nós, no seio da comunidade e não em centros de refugiados, guetizados e distantes. Esta dinâmica permite também mobilizar as pessoas para a preparação do acolhimento e integração, num modelo de corresponsabilização e de generosidade partilhada, em todo o país. Decorre também da adesão livre e espontânea das instituições da sociedade civil que se querem assumir como anfitriãs e hospitaleiras.

7. Qual a sua opinião relativamente à legislação portuguesa sobre refugiados? Acha que deveria haver uma maior securitização da política de imigração e, por conseguinte, dos refugiados?

RM: A legislação Portuguesa está em harmonia com a União Europeia e os compromissos assumidos no âmbito da Convenção de Genebra e da Convenção de Dublin. Em relação aos refugiados estamos no campo humanitário que é regulado por mecanismos de proteção internacional, europeus e nacionais. A questão da segurança é, naturalmente, uma questão essencial de garantir articuladamente com todas as outras questões que envolvem os fenómenos migratórios. São necessárias políticas que garantam uma governação integrada para um problema complexo, onde por um lado se garanta a segurança humana e por outro os direitos humanos universais.

8. Nos dias de hoje, fenómenos como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e criminalidade violenta são, frequentemente, associados ao fenómeno migratório e, obviamente, aos refugiados. Na sua opinião, essa associação é legítima?

RM: Em primeiro lugar, a pergunta relaciona temas bastante distintos entre si e que não se podem confundir. O tráfico de seres humanos, por exemplo, é um dos fenómenos criminosos mais lucrativos no mundo de hoje. Um dos riscos da União Europeia não estar a responder eficazmente aos desafios da crise de refugiados é precisamente o aumento e descontrolo dos fenómenos de tráfico de seres humanos. Já em relação ao terrorismo, este é uma ameaça global que não deve estar associada aos refugiados. Vivemos o tempo da globalização. Por dia, voam 4.5 milhões de pessoas. Cada vez que alguém se move, há riscos – de saúde ou de segurança – com que fomos aprendendo a lidar. Mas os riscos da mobilidade humana podem ser minimizados. Para tal, temos serviços de segurança e de informações, temos tecnologia sofisticada e temos mecanismos de monitorização. Os países da União Europeia cooperam em questões de segurança e vão continuar a fazê-lo. É preciso muita atenção com a associação da criminalidade altamente violenta à questão da imigração ou dos refugiados, que não tem relação direta e frequentemente são feitas associações que não correspondem à realidade e assim se criam “mitos” à volta dos refugiados que são injustas. Estudos científicos têm contrariado esta associação.

9. Na sua opinião, quais as funções ou quais deveriam ser as funções das forças policiais num contexto como o dos refugiados?

RM: Como em qualquer contexto, as funções das forças policiais devem ser proteger e garantir o cumprimento da lei, da ordem e da segurança pública.

10. Acha que um trabalho partenariado entre as Forças e Serviços de Segurança e elementos desses grupos de pessoas poderão ser uma mais-valia para a segurança das comunidades? Se sim, de que forma se poderá estabelecer e quais as vantagens?

RM: O trabalho de cooperação é fundamental entre instituições. Um problema complexo como a questão dos refugiados deve procurar soluções através de um modelo de governação integrada entre as diferentes instituições envolvidas na questão.

11. Que futuro perspectiva para a Europa e para Portugal com a vinda de milhares de refugiados?

RM: Gostava que conseguíssemos perspetivar a construção de uma sociedade inclusiva onde diferentes culturas convivessem em relação, num verdadeiro diálogo intercultural. Isso significava que tínhamos sido capazes de refundar o projeto europeu, voltando às suas origens. Não é possível continuarmos com este nível de desumanidade. Temos de voltar a encontrar os valores e abandonarmos o egoísmo e o medo. Mas temo que não seja essa a conclusão.

