

**A fragilidade do direito à proteção internacional face às crises humanitárias:
Um desafio para a UE e para o Sistema Europeu Comum de Asilo**

Rafael Peláez Martín

**Relatório de Estágio de Mestrado em Migrações,
Inter-Etnicidades e Transnacionalismo**

Setembro de 2017

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo, realizado sob a orientação científica da Professora Dulce Pimentel, docente da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. A orientação do estágio com início a 12 de setembro de 2016 e termo a 24 de março de 2017, foi da responsabilidade do Dr. Carlos Medeiros, na qualidade de Coordenador da Unidade de Informação e Comunicação do Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD).

Dedico este trabalho à minha família, com todo o meu amor e gratidão:

Ao meu pai, por acreditar sempre em mim e transmitir-me a sua força e coragem;

À minha mãe, pelo seu apoio incondicional em todos os aspetos da minha vida;

À minha irmã, por ser a melhor companheira de aventuras e de vida.

Tenho em mim todos os sonhos do mundo (Fernando Pessoa)

AGRADECIMENTOS

O presente relatório de estágio não teria sido possível sem o contributo de várias pessoas que me ajudaram, incentivaram e apoiaram durante todo este percurso. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha orientadora, Professora Dulce Pimentel, pela sua imensa ajuda, atenção, paciência, afeto, críticas construtivas, e pelo tempo precioso que sempre me dispensou.

Ao Centro de Informação Europeia Jacques Delors, onde fui recebido de braços abertos. Ao meu orientador de estágio, Doutor Carlos Medeiros, por ser um orientador sempre disponível e incansável, um grande defensor do projeto europeu. Muito obrigado pelo conhecimento transmitido e pela atenção dispensada durante o estágio, fazendo com que me sentisse sempre integrado num bom ambiente de trabalho. Agradeço igualmente a todas as pessoas que fazem parte no CIEJD, especialmente às da Unidade de Informação e Comunicação, pela sua confiança e carinho.

Aos meus amigos e colegas do mestrado, um muito obrigado pela vossa amizade, entreajuda e dedicação. À FCSH e à Universidade Nova de Lisboa, por me terem acolhido sempre e pelo vosso importante contributo à minha formação e à minha vida.

Agradeço à minha família todo o apoio que sempre me transmitiram, assim como o amor que constituiu um recarregar de energia. À minha amiga Alice, que sempre acreditou em mim, obrigado pela alegria que trazes à minha vida. À minha camarada e companheira de aventuras portuguesa, Adriana e à sua família, muito obrigado pela vossa linda amizade, carinho e apoio incessante. Aos meus amigos de sempre, aqueles da minha linda Ronda, obrigado por me fazerem acreditar em aquilo que faço, por me apoiarem e por conseguirem lidar tão bem com a imensa saudade. À Claudia, por ter aparecido na minha vida e por lhe ter dado um toque mais divertido.

Gostava de agradecer a todos aqueles que, seja como for, já passaram pela minha vida e fizeram de mim uma melhor pessoa.

Sem dúvida, quero também recordar e fazer menção aos milhões de refugiados na Europa e no mundo, tenho muito orgulho da vossa coragem e valentia.

Por último, à cidade de Lisboa, obrigado por ser a minha casa.

A FRAGILIDADE DO DIREITO À PROTEÇÃO INTERNACIONAL FACE ÀS CRISES HUMANITÁRIAS: UM DESAFIO PARA A UE E PARA O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

RAFAEL PELÁEZ MARTÍN

RESUMO

Este relatório descreve as principais atividades desenvolvidas no estágio curricular realizado no âmbito do Mestrado em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo promovido pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. O estágio teve lugar no Centro de Informação Europeia Jacques Delors, em Lisboa, de setembro de 2016 a março de 2017.

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), a sua formação, evolução ao longo do tempo, bases constitucionais e os instrumentos legislativos que o compõem constituem o tema central da investigação realizada. A pesquisa contempla igualmente uma reflexão sobre a criação e harmonização da política europeia comum em matéria de migração e asilo, identificando-se duas etapas: de 1957 até 2010, com uma abordagem comunitária, e de 2010 até à atualidade, os anos da crise económica e política na União Europeia.

É ainda feita uma referência à vaga migratória que originou uma pressão sobre o sistema de proteção dos refugiados em 2015 e cujo fim não está à vista, bem como aos desafios e à crise humanitária enfrentada pela UE, que tem posto a nu os pontos fracos do SECA e a sua incapacidade para fazer face a tal emergência. Assim, são examinadas as principais medidas que foram adoptadas para tentar dar uma resposta rápida e satisfatória, tais como as aplicadas na Itália e na Grécia, o Sistema de Quotas, o Programa de Recolocação e a Declaração UE-Turquia. O trabalho inclui ainda uma breve análise dos dados e estatísticas disponíveis acerca do asilo na União Europeia.

Por último, são discutidas as fraquezas e deficiências no SECA constatadas à luz da complexidade dos fenómenos migratórios atuais, assim como algumas propostas de reforma e melhoria do SECA.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Europeu Comum de Asilo, Refugiados, Direitos Humanos, Proteção Internacional, Política de imigração.

ABSTRACT

This report describes the main activities and the work developed throughout the curricular internship within the Master in Migration, Inter-Ethnicities and Transnationalism promoted by the Faculty of Social and Human Sciences of Universidade Nova de Lisboa. The training period took place at Jacques Delors European information centre in Lisbon, from September 2016 to March 2017. This essay also analyses the Common European Asylum System (CEAS), focusing on its history, evolution, constitutional bases and legislative instruments. Moreover, the establishment and harmonization of the Common European policy on migration and asylum are analysed, identifying two stages: from 1957 to 2010, with a European common approach, and from 2010 to the present time, the years of economic and political crisis in the European Union.

Besides all the above-mentioned items, the report focuses on the refugee wave and the European crisis started in 2015. In this study we describe the pressure created on the refugee protection system, the challenges and the humanitarian crisis faced by the European Union and its role and response to this specific emergency. Therefore, we examine the main measures and policies that have been adopted in order to give a quick and positive solution to this situation, such as: the quota system, the relocation program and the agreement between Turkey and the EU.

The report also includes a brief analysis of the data and statistics available about asylum in the European Union. Finally, this report discusses issues related to the weaknesses and strengths of the CEAS, and we make some proposals to reform and improve the European Policy on Migration and Asylum.

KEYWORDS: Common European Asylum System, Refugee Crisis, Human Rights, International Protection, Immigration Policy.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I: CENTRO DE INFORMAÇÃO EUROPEIA JACQUES DELORS.....	11
I. 1. Apresentação da instituição.....	11
I. 2. Objetivos do estágio.....	12
I. 3. Atividades e tarefas desenvolvidas	14
CAPÍTULO II: O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO	18
II. 1. Formação, evolução e bases constitucionais	20
II. 1.1. Primeira etapa: Abordagem comunitária (1957-2010).....	21
II. 1.2. Segunda etapa: Crise política europeia (2010-2017).....	25
II. 2. Enquadramento legislativo e instrumentos	26
II. 2.1. Diretiva «Condições de Acolhimento».....	26
II. 2.2. Diretiva «Procedimentos»	27
II. 2.3. Diretiva «Qualificação»	27
II. 2.4. Regulamento de Dublin.....	28
II. 2.5. Regulamento «Eurodac»	28
CAPÍTULO III: O ASILO NA UE: NÚMEROS E ATUALIDADE.....	29
CAPÍTULO IV: A VAGA MIGRATÓRIA E A RESPOSTA EUROPEIA	36
IV. 1. Sistema de Quotas e Programa de Recolocação	38
IV. 2. Declaração UE-Turquia.....	41
CAPÍTULO V: UM NOVO PARADIGMA. PERSPETIVAS	43
V. 1. Fraquezas e deficiências do Sistema Europeu Comum de Asilo	43
V. 2. O Futuro: Novas propostas de reforma do SECA	46
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
ANEXOS.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS

CE – Comissão Europeia

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CIEJD – Centro de Informação Europeia Jacques Delors

DGAE – Direção-Geral dos Assuntos Europeus

EM – Estados-Membros da União Europeia

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UNL – Universidade Nova de Lisboa

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO

O presente trabalho surge no âmbito da componente não lectiva do Mestrado em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo. Este relatório corresponde ao estágio efetuado no período de 12 de setembro de 2016 a 24 de março de 2017, na Unidade de Informação e Comunicação do Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD) da Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE), ao abrigo das vagas de estágios do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

As migrações e a proteção internacional de migrantes, constituem o tema central deste relatório. Na Europa, os movimentos migratórios são um fenómeno muito antigo e que, seja qual for a forma que assumem, continuam a fazer parte da realidade social e política. Nos últimos anos, a instabilidade política e económica observada em algumas regiões do mundo, a globalização e o incremento da mobilidade contribuíram para que as migrações ganhassem uma nova dimensão na Europa.

Dos 507 milhões de pessoas que vivem na UE, cerca de 20 milhões são cidadãos de países terceiros (Eurostat, 2016). A existência de modelos de imigração, integração e asilo diferentes nos vários Estados-Membros, torna a partilha de soberania um assunto extremamente sensível. Face a esta situação, a UE tem adotado uma abordagem comum em matéria de migração e desenvolveu o Sistema Europeu Comum de Asilo com o objetivo de completar e harmonizar as políticas nacionais em matéria de migração e asilo e proteger as pessoas que procuram refúgio na Europa.

Devido à livre circulação de pessoas no Espaço Schengen, a migração extracomunitária torna-se um desafio e traz consigo muitas questões que deverão ser consideradas e analisadas. Segundo a Comissão Europeia (2015a), é fundamental que este fenómeno não seja considerado uma ameaça para os europeus e, se for encarado como uma oportunidade, poderão ser criadas e adotadas políticas em matéria de migração, asilo e integração que resultem numa Europa mais aberta, segura e diversa.

Atualmente, em crise demográfica, com uma conjuntura social e económica complexa, é grande a disparidade em volume de pedidos de asilo e de admissão de refugiados, bem como algumas fraquezas na sua integração, o que torna essencial a criação de estratégias comuns para encontrar soluções eficientes e transformar os desafios em oportunidades, uma vez que os fenómenos migratórios beneficiam as sociedades de acolhimento (Gonçalves, 2012). Face à evolução demográfica atual e futura, a imigração

desempenha um papel crucial uma vez que compensa a escassez de mão-de-obra e os migrantes trazem ideias que incentivam a criatividade e a inovação, potenciando um intercâmbio social e cultural enriquecedor (OIM, 2015a).

A unidade europeia deverá manter-se em relação à política internacional para as migrações e o asilo, reforçando-se a solidariedade e o compromisso entre todos os Estados-Membros para encontrar uma gestão global eficaz deste assunto.

Assim, a partir do trabalho realizado durante o estágio, pretendo traçar um esquema geral dos movimentos migratórios na União Europeia, pondo o foco nos requerentes de asilo e refugiados que chegaram durante os últimos anos na sequência de diversas guerras e conflitos no Médio Oriente e no Norte da África.

O presente relatório é composto por cinco capítulos e uma reflexão final. O elemento principal do relatório é a análise do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). São identificadas as suas fraquezas e fragilidades e analisada a política europeia comum em matéria de migração e asilo face à vaga migratória de 2015, os problemas e desafios que se colocam, assim como possíveis reformas futuras. Para isso, é indispensável conhecer e refletir sobre o modo como as migrações, em massa e algo repentinas, como sucede com a atual vaga migratória, afetam as políticas e decisões da UE.

No primeiro capítulo apresenta-se uma caracterização da instituição de acolhimento do estágio, descrição da sua estrutura e cronologia das atividades realizadas. São ainda feitos alguns comentários e avaliação crítica do estágio, nomeadamente, no que diz respeito às expectativas iniciais e ao trabalho desenvolvido.

O segundo capítulo é dedicado ao asilo na UE, prestando especial atenção ao SECA, à sua formação, evolução, bases constitucionais e legislativas, assim como os instrumentos que o compõem. No terceiro capítulo é traçado o quadro geral da recente vaga migratória com recurso à informação estatística disponível. No capítulo quarto é tratada de forma mais aprofundada a crise migratória de 2015 e as medidas de urgência que foram tomadas para dar resposta à situação de milhares de pessoas que chegaram à Europa nesse período. No quinto capítulo é apresentada uma matriz SWOT com o objetivo de identificar as fraquezas, debilidades, forças e oportunidades do SECA, juntamente com algumas novas propostas para o reformar.

Por fim, incluem-se algumas reflexões finais acerca da temática tratada no relatório e do trabalho desenvolvido durante o estágio.

CAPÍTULO I: O CENTRO DE INFORMAÇÃO EUROPEIA

JACQUES DELORS

I. 1. Apresentação da instituição

O CIEJD é um serviço público criado em dezembro de 1994 e inaugurado em março de 1995, por iniciativa conjunta do Governo português e da União Europeia, com o objetivo de transmitir aos cidadãos, em língua portuguesa, informação e conhecimento sobre a União Europeia e os seus valores, políticas, instituições e programas.

Desde a sua criação tem passado por diversas alterações organizacionais e de localização: em 1994, o Centro foi constituído como um Agrupamento Europeu de Interesse Económico, um organismo de direito privado. Em 2005, após a aprovação pela Comissão Europeia de novas orientações relativas à sua participação em organismos deste tipo, foi criada uma parceria de gestão entre a CE e o Governo português para permitir a continuação da promoção da UE em Portugal, que deu lugar a uma configuração institucional diferente a partir de 2008, quando o CIEJD deixou de ser um organismo de direito privado e passou a integrar a Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE) do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), segundo a lei orgânica então publicada¹.

Desde a sua criação até 2008, o CIEJD esteve sediado no Centro Cultural de Belém, em Lisboa e entre 2008 e 2012 no Palácio do Relógio, no Cais do Sodré. Atualmente, o Centro tem as suas instalações no Palácio da Cova da Moura.

Atualmente, o Diretor-Geral dos Assuntos Europeus é o Embaixador Pedro Costa Pereira, havendo duas Subdiretoras-Gerais, a Dra. Maria João da Silveira Botelho e a Dra. Lénia Real. A Diretora do CIEJD é, desde 2008, a Dra. Clotilde Câmara Pestana.

A nível organizacional, o CIEJD apresenta-se como uma instituição pró-ativa e voltada para a população portuguesa através da ação conjunta dos departamentos de informação, comunicação e formação, que têm como principal finalidade contribuir para uma maior aproximação dos cidadãos à UE mediante o desenvolvimento de diversas atividades, iniciativas e projetos próprios e em parceria com outras entidades e instituições a nível nacional.

¹ Decreto-Lei 207/2007 de 29 de maio, correspondente ao processo de reestruturação do Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD) e à sua integração na Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/638438>

Além da sua missão de promover a construção, os valores e funcionamento da UE junto dos diferentes públicos, o CIEJD e a sua Biblioteca Jacques Delors, têm desenvolvido uma base de dados para a divulgação de acervo documental, dossiês e fontes de informação, através da criação de parcerias com bibliotecas municipais e universitárias europeias.

O CIEJD promove iniciativas como concursos, exposições e debates em torno das temáticas europeias e, além disso, proporciona a oportunidade de participar das denominadas Aulas Jacques Delors, que incluem atividades dedicadas à formação de estudantes, professores e cidadãos através de seminários e *workshops* livres.

O denominado Portal Eurocid (www.eurocid.pt) é concebido como o ponto de acesso direto à informação europeia em língua portuguesa. Aqui podemos encontrar uma ampla variedade de informações, notícias e dados sobre a UE, assim como dos diferentes projetos em que o CIEJD se tem envolvido. Um deles é o projeto Carreiras Internacionais que visa dar a conhecer as oportunidades de emprego e trabalho nas instituições europeias e em organizações internacionais.

O principal público-alvo do CIEJD são jovens, professores e público em geral. No caso dos jovens, um dos objetivos do CIEJD é estimular a sua participação na vida e na construção europeias, através do fornecimento de informação sobre os temas comunitários.

É por isso que, depois de mais de 20 anos como principal promotor do projeto europeu em Portugal, podemos considerar que o papel do CIEJD no que diz respeito ao aumento do conhecimento da população portuguesa sobre a UE é indispensável.

I. 2. Objetivos do estágio

Antes de mais, o estágio e a posterior elaboração do relatório revestem-se de grande importância em termos académicos uma vez que constituem um elemento essencial e necessário para a conclusão do Mestrado.

Neste sentido, a opção pelo estágio curricular permitiu-me a aplicação e reforço dos conhecimentos teóricos que foram adquiridos ao longo do primeiro ano de mestrado, complementados com a prática das atividades desenvolvidas pelo CIEJD. O estágio traduz-se numa experiência enriquecedora nas mais variadas dimensões e áreas de trabalho, proporcionando a oportunidade de iniciar a minha atividade profissional e de

desenvolver competências pessoais e ensinamentos, nomeadamente em matéria de migração, asilo e direitos humanos.

Assim, decidi realizar este estágio porque creio que o contacto direto com as instituições é muito útil na hora de aprender a lidar com situações reais e do quotidiano, pondo em prática os conceitos teóricos apreendidos e observando de perto o funcionamento das instituições.

Sempre tive muita curiosidade e interesse pelas questões europeias, nomeadamente, pelos assuntos relacionados com as migrações. Também, a possibilidade de integrar uma instituição da dimensão e importância para Portugal e para a UE, como o CIEJD, chamou a minha atenção e foi, de facto, uma grande motivação.

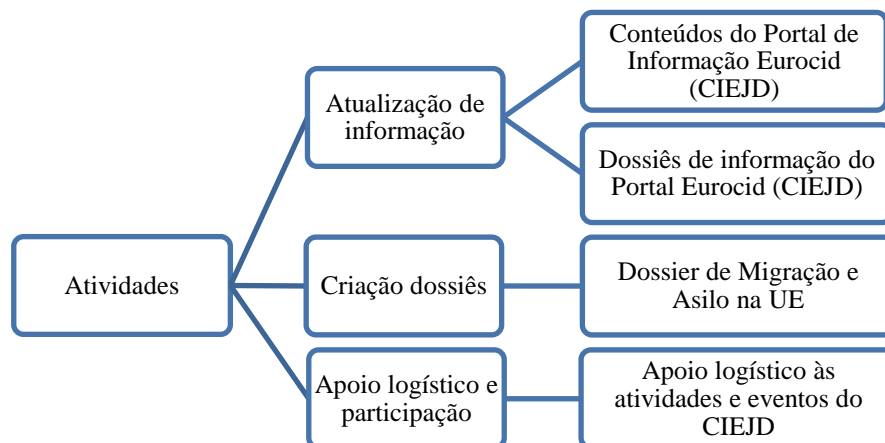
Outro incentivo para a realização deste estágio foi poder fazer parte da equipa de informação e comunicação e vir a ser responsável pela elaboração de um dossiê informativo sobre Migração e Asilo na UE. Esta oportunidade viria a constituir uma possibilidade para explorar de perto e de forma muito mais aprofundada o funcionamento da UE, as suas políticas e decisões. Assim, pode-se dizer que o objetivo principal deste estágio foi elaborar um dossiê, que veio a ser colocado *online* no portal Eurocid, reunindo textos e dados sobre a história das migrações e do asilo na Europa, as datas e acontecimentos mais marcantes, conceitos básicos da migração, as instituições e agências que trabalham neste domínio, bem como a legislação, estratégias e políticas implementadas no seio da UE.

A realização do estágio e do relatório implicou investigação e estudo sobre conceitos e métodos e permitiu-me desenvolver novas competências linguísticas e de leitura, de pesquisa e reflexão e ganhar em atitude e competências profissionais que me ajudarão a ser capaz de utilizar novas metodologias e integrar outras equipas no futuro. Além disto, o trabalho realizado permitiu-me ter uma maior aproximação à sociedade portuguesa e às atividades desenvolvidas no âmbito da União Europeia. A partir da prática e observação realizadas, tomei conhecimento das diferentes perspetivas de vários autores, instituições, órgãos administrativos e organizações, refleti e tirei as minhas próprias conclusões.

O relatório acaba por não expressar na globalidade o que tive oportunidade de experienciar durante os 6 meses de estágio no CIEJD, uma vez que só este primeiro capítulo faz referência direta a esse período e ao trabalho desenvolvido.

O estágio realizado no Centro Jacques Delors teve como objetivos principais: a atualização de conteúdos em linha a disponibilizar no portal de informação em língua portuguesa, a criação e atualização de dossiês de informação em linha e o apoio logístico às atividades de Informação e Comunicação do CIEJD (fig. 1).

Figura 1. Esquema dos objetivos e atividades do estágio.



Fonte: CIEJD. Elaboração própria.

I. 3. Atividades e tarefas desenvolvidas

O estágio teve uma duração de 6 meses, entre setembro de 2016 e março de 2017, e uma carga total de 800 horas. O horário foi cumprido no turno da manhã, de segunda a sexta-feira, das 9h às 13h.

Durante o período de estágio foram desenvolvidas atividades relacionadas com a atualização de conteúdos e dossiês de informação do Portal do CIEJD que abrangiam diversas e importantes áreas temáticas, tais como a cidadania europeia, os apoios financeiros da UE, a Estratégia Europa 2020, a UE e a lusofonia ou a comemoração dos 30 anos de Portugal na União Europeia. Estes dossiês são compostos por diferentes secções que disponibilizam *online* abundante informação sobre estas matérias.

Como referido anteriormente, a principal atividade desenvolvida durante o período de estágio foi a criação de um Dossier sobre Migração e Asilo na UE, temática que ainda não tinha sido tratada pelo CIEJD e que nos últimos anos tem assumido grande relevância na agenda política europeia.

Assim, desde setembro até ao fim de outubro de 2016, o trabalho desenvolvido consistiu sobretudo na pesquisa e investigação sobre a temática das migrações na UE, com base nos *sites* oficiais das instituições europeias, assim como noutras fontes de informação

externas. A planificação da estrutura e conteúdos do dossiê foi um trabalho essencialmente bibliográfico (Anexo 2). O dossiê é composto por dez secções em que são explicados os tópicos que fazem referência às migrações e ao asilo na UE.

Assim, em primeiro lugar foi organizada a secção *Enquadramento* (Anexo 3) onde são apresentados e caracterizados os movimentos migratórios na Europa, a história da migração no velho continente, as rotas de entrada, a integração dos migrantes na UE, e as estratégias e políticas europeias para fazer frente a este desafio. Esta secção foi realizada entre os meses de janeiro e fevereiro de 2017.

Na segunda secção, *Instituições e Agências europeias* (Anexo 4), elaborada entre setembro e outubro de 2016, faz-se uma apresentação sobre os organismos europeus que acompanham as questões da migração e asilo. Já a terceira secção, *Cronologia* (Anexo 5) foi concertada entre novembro e dezembro de 2016, onde são especificadas as principais datas e etapas em que foram criadas e adotadas as principais políticas, acordos e tratados em matéria de migração e asilo na UE, de 1951 até à atualidade.

Ao mesmo tempo, entre os meses de outubro, novembro e dezembro de 2016 foi desenvolvida a secção *Glossário* (Anexo 6), onde é explicada toda a terminologia usada na área da migração e asilo. É importante referir que esta secção demorou mais algum tempo a ser finalizada porque surgiram constantemente novos termos e definições, cuja inclusão era essencial, pelo que foi sendo gradualmente atualizada.

Em janeiro e fevereiro de 2017 o trabalho concentrou-se na elaboração da secção *Legislação* (Anexo 7), onde se faz uma compilação da jurisprudência europeia em matéria de asilo, migração legal e irregular.

Nos dois últimos meses de estágio foram elaboradas cinco secções. A de *Dados e Estatísticas* (Anexo 8) onde são apresentadas as principais fontes de informação distinguindo entre aquelas que fornecem *dados brutos*, que provêm diretamente das fontes, e as *estatísticas*, que constituem a informação recolhida, apresentada, analisada e interpretada previamente. Nesta secção também é incluída uma infografia de elaboração própria (Anexo 9) com dados facilitados pelas organizações e fontes de informação na área da migração e do asilo. A secção *Links úteis* (Anexo 10) dá a conhecer os principais *sites* que trabalham as questões relacionadas com a migração e o asilo em Portugal, no contexto europeu e internacional e a secção *Oportunidades* (Anexo 11) fornece informações relativas a oportunidades de emprego e negócios neste domínio.

A secção *Documentos* (Anexo 12) inclui as mais importantes referências bibliográficas disponíveis na Biblioteca Jacques Delors, e por último a secção *Apoios Financeiros* (Anexo 13) compila dos programas e candidaturas em aberto relacionadas com a migração e o asilo.

Durante a elaboração do dossiê, foi utilizada a análise documental, metodologia que implica pesquisa e selecção de materiais de fontes de informação oficiais e não oficiais da UE e uma posterior edição direta no portal do CIEJD. A sua estrutura e conteúdos foram planificados a partir da disponibilidade e recolha de dados, tendo sido publicado no *site* do CIEJD a 1 de fevereiro de 2017.

Durante o estágio, algumas tarefas foram realizadas de acordo com as necessidades do gabinete do CIEJD e da informação a disponibilizar no seu portal, tais como correções de *links* que não funcionavam correctamente, introdução e modificação de conteúdos, atualizações no *site* das candidaturas a prémios e concursos, na Agenda do CIEJD sobre programas e eventos a decorrer em Portugal e que estivessem relacionados com a UE, realização de uma compilação de capas de livros para a Biblioteca Jacques Delors e atualização de conteúdos nas seguintes secções: *Portugal na EU- 30 anos, Presidências do Conselho da União Europeia, Presidência de Malta, Projetos 2014-2020, Oportunidades e Apoios Financeiros*. É importante referir que todo o trabalho foi realizado conforme o novo Acordo Ortográfico estabelecido no guia de estilo do CIEJD.

Outros apoios técnicos foram prestados durante o estágio, uma vez que, com a mudança de instalações da Biblioteca Jacques Delors, todas as obras e publicações existentes no depósito do CIEJD, tiveram que ser arrumadas e classificadas novamente.

Como resultado do meu trabalho, fui convidado por uma professora da Escola Secundária Padre Alberto Neto de Queluz, no município de Sintra, para participar numa aula sobre migração, asilo e refugiados que teve lugar em fevereiro de 2017.

Além disto, durante o estágio, a minha participação e observação direta do funcionamento da instituição foi um elemento muito importante que constituiu uma mais-valia para a posterior elaboração do dossiê e do relatório final.

Assim, durante o período de estágio tive oportunidade de organizar e participar em vários eventos e programas tanto do CIEJD como de outras organizações e instituições portuguesas e internacionais, dando apoio logístico às atividades do Centro, realizando e participando em eventos, e nas relações com outras instituições europeias localizadas

em Portugal, como os Gabinetes da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu no Centro Jean Monnet. No anexo 14 é incluída uma tabela onde se mostra quais os eventos e a respetiva cronologia.

Uma das atividades mais importantes realizadas fora do Centro de Informação Europeia consistiu na visita e colaboração em várias iniciativas no Espaço Europa, Delegação do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia em Portugal, situado no Edifício Jean Monnet. Essas iniciativas tiveram lugar a 22 de setembro, 17 de outubro e a 17 e 23 de novembro de 2016.

Nesses dias, juntamente com os meus colegas, tivemos a função de gerir o espaço, conhecer o funcionamento dos serviços prestados, ser responsável pelo atendimento aos cidadãos e visitantes e pelo correio electrónico oficial da instituição, que recebe diversas perguntas e dúvidas de pessoas que estão interessadas em conhecer de perto as atividades e trabalho que é feito pela UE em Portugal e a que tivemos de dar resposta. Realizámos também contactos com escolas para organizar visitas ao Espaço Europa e à exposição sobre a história da UE e das suas instituições que o Centro alberga.

No dia 12 de outubro de 2016 desempenhei funções de fotógrafo num evento sobre as Bolsas Fullbright organizado pela Comissão Europeia. E, no âmbito de um Ciclo de Encontros organizado pelo CIEJD, nos dias 26 de setembro e 13 de outubro de 2016 participei em duas conferências: a “Europa e a Ciência” e “Tributo ao eurodeputado José Barros Moura” na Universidade de Lisboa, e a 14 de outubro assisti à Conferência Internacional “Mulheres Refugiadas” que decorreu na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Nos dias 19 e 20 de outubro de 2016 assisti à Conferência “Europa e os Refugiados: Políticas e Práticas” organizada pelo Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da UNL e pelo Centro de Estudios de Migraciones y Exilios da Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED-Madrid), em que foram abordadas diversas temáticas, desde a história das migrações e dos refugiados na Europa entre guerras, a ajuda humanitária e ao desenvolvimento da UE, a gestão das fronteiras e o repatriamento, assim como dos desafios da atual vaga migratória.

No dia 16 de novembro participei do Congresso Internacional do Conselho Português para os Refugiados, e no dia 24 de novembro assisti a uma palestra sobre os direitos dos refugiados e os juristas; no dia seguinte estive no *Lisbon Forum 2016* sobre migração,

populismo, integração de refugiados e diálogo entre Estados da Europa e da África, e a 13 de dezembro organizei e participei numa conferência promovida pelo CIEJD sobre a herança cultural europeia, denominada “Uma vivência em comum”

Por fim, no dia 18 de dezembro estive presente num Festival de Cinema sobre Migração e Refugiados e assistimos a dois documentários, *Limbo* e *Salam Neighbor*, a que se seguiu uma conversa com quatro refugiados que estavam a viver em Portugal.

Tanto o trabalho realizado no Portal do CIEJD como a organização e participação em vários eventos foram partes essenciais desta componente do estágio, que me permitiu ter um contacto direto com o meio laboral, numa área relacionada com a minha formação académica, e possibilitou aprendizagens que de outra maneira não seriam possíveis.

Considero que, de um modo geral, o estágio preparou-me para o futuro, uma vez que me colocou perante desafios e proporcionou diferentes possibilidades de contacto com situações profissionais que me permitiram desenvolver competências fundamentais para o trabalho que espero vir a desenvolver. Deste modo, a prática reveste-se de grande pertinência na formação pós-graduada, pois permite fazer uso de conhecimentos adquiridos, enfrentar obstáculos, aprender com os nossos erros, lidar com situações novas e viver experiências únicas. Esperamos que o Dossiê *Migração e Asilo*, que constitui parte substancial do trabalho realizado durante o estágio, possa ser um bom contributo para a disseminação do conhecimento acerca de um tema de inegável atualidade e grande impacto na UE, uma vez que reúne e analisa de forma aprofundada e detalhada, as ações, intervenções, medidas e respostas políticas da UE face uma nova e mutável conjuntura social e perante novos cenários, oportunidades e desafios.

CAPÍTULO II: O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

O asilo é uma forma de proteção internacional que é atribuída por um Estado a “[...] *toda a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora do seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo*” (Solà, 2012).

O Sistema Europeu Comum de Asilo contempla duas formas de proteção internacional: o estatuto de refugiado, garantido às pessoas que não querem ou não podem, em virtude

daquele receio, regressar ao país de que são nacionais porque a sua vida e liberdade estão em risco, e a proteção subsidiária, concedida a pessoas que não reúnem as condições para serem consideradas refugiadas, mas em relação às quais se verificam motivos significativos para acreditar que, caso regressem ao seu país de origem, correm um risco real de sofrer ameaça ou violência contra a sua integridade física. Complementarmente, alguns EM têm um estatuto de admissão por motivos humanitários para deslocados que necessitam de proteção e não reúnem as condições para o estatuto de refugiado (ACNUR, 2013).

Após a aprovação da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 os pedidos de proteção internacional aumentaram na Europa, mas foi ao longo dos anos 80 e 90 que o espaço europeu experimentou um incremento de chegadas e pedidos de asilo em consequência dos vários conflitos e crises humanitárias nos Balcãs, nas regiões sob influência da antiga URSS, no Cáucaso e na África Central (Cierco, 2004)

Para além deste crescimento dos pedidos de proteção internacional, em relação ao asilo, as diversas legislações nacionais tinham tratamentos diferentes face a uma mesma situação. Foi por isso que, em 1989, o Conselho Europeu propôs a harmonização e ajuste das políticas nacionais em matéria de asilo, mas só a partir do Tratado de Maastricht de 1992 é que a UE considerou a uniformização desta política como um dos seus âmbitos de interesse comum e uma das suas principais prioridades (CEAR, 2016b).

Segundo o CEAR (2016b), o SECA representa o compromisso da UE de criar um sistema comum de asilo. Fullerton (2009) diz que o sistema aplica de forma abrangente a Convenção de 1951, o seu Protocolo de 1957 e o princípio de *non-refoulement*.

Cierco (2010) defende que a principal “motivação para que a UE se [ocupasse] do direito de asilo e de toda a problemática das migrações extracomunitárias [estava] relacionado com o objetivo de consagrar no seu interior a liberdade de circulação de pessoas [que foi implementada em 1995]. [...] A liberdade de circulação no interior da União [exigia] assim a definição de uma fronteira comum com procedimentos de controlo e admissão uniformizados e aceites por todos os Estados.”

Para Gonçalves (2012), este sistema é baseado em regras comuns para todos os EM, que de forma solidária auxiliar-se-ão para repartir equitativamente a responsabilidade pelos pedidos de asilo e que, segundo Carvalho (2015), pretende assegurar um tratamento

justo aos nacionais de países terceiros através da implementação harmonizada e conforme os valores da UE, de regulamentos, normas e diretivas comuns.

Os elementos que compõem o SECA são: as normas mínimas em matéria de proteção temporária, de acolhimento dos requerentes de asilo, de repartição equilibrada do esforço assumido pelos EM para tal acolhimento, os critérios e mecanismos para determinar o Estado responsável pela análise de um pedido de asilo, as normas que conduzem a um processo de asilo eficaz e equitativo, o direito ao reagrupamento familiar e à manutenção do agregado familiar, o modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros com as condições mínimas a preencher para beneficiar do estatuto de refugiado ou de qualquer outra proteção internacional e as normas mínimas que podem ser aplicadas para a concessão ou retirada de tal estatuto (Cabral, 2015).

II. 1. Formação, evolução e bases constitucionais

A concretização do SECA é um objetivo que a UE vem prosseguindo desde os anos 90, quando as questões relacionadas com a migração e o asilo se tornaram uma prioridade para as autoridades europeias, devido principalmente a uma maior preocupação com a segurança, o terrorismo, a mobilidade no Espaço Schengen e com a desequilibrada distribuição dos pedidos de asilo (Pais & Morgado, 2015).

Como já foi referido, após a Segunda Guerra Mundial, o elevado crescimento dos fluxos migratórios no espaço europeu acabou por promover o desenvolvimento de políticas de gestão, controlo e integração da migração e do asilo (Carvalho, 2015). Face a esta situação, segundo Sartoretto (2015), a UE pretendeu criar um sistema comum de asilo que endereçasse os problemas advindos do desequilíbrio no que diz respeito à concessão de proteção internacional, tais como o *asylum shopping* ou a desigualdade de pedidos entre os diferentes EM.

Assim, tendo em conta as disposições da Convenção de Genebra de 1951, do seu Protocolo de 1957, do Tratado da União Europeia (TUE) e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), a UE criou as bases constitucionais da política de asilo, assente na repartição e divisão de competências entre a própria UE e os EM (Piçarra, 2016). A partir de 1999, como Pereira (2016) refere, a UE começou a trabalhar na definição desta política em matéria de asilo e na construção do Sistema Europeu

Comum de Asilo, ambas baseadas nos artigos 67.º, n.º 2, e 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE e no artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Diferenciaremos duas etapas em relação à criação e desenvolvimento deste sistema: uma primeira fase, designada de comunitária, entre 1957 e 2010, em que o principal objetivo era a harmonização das políticas nacionais neste domínio, e uma segunda fase de crise política e económica, de 2010 até à atualidade, em que a maior parte das medidas e iniciativas foram implementadas com o intuito de fazer frente à crise humanitária e de refugiados de 2015.

II. 1.1. Primeira etapa: Abordagem comunitária (1957-2010)

A primeira etapa da formação da política europeia comum de migração e asilo caracterizou-se por ser uma fase em que foram adotados instrumentos para estabelecer padrões conjuntos e mínimos em matéria de proteção internacional e acolhimento.

Na Europa, as primeiras medidas para garantir os direitos enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos foram tomadas a partir de 1950 com a assinatura da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Santos, 2014)

Segundo Rodrigues (2012), com a progressiva integração e união política europeia após 1957, irão sendo concretizadas as bases para uma homogeneização das políticas em matéria de asilo no continente europeu. O primeiro passo deu-se em abril de 1959 com a aprovação do Acordo Europeu sobre a supressão de vistos para os refugiados, o qual permitia aos refugiados circular livremente nos países signatários, desde que tenham um documento válido de viagem emitido em conformidade com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e a estadia seja inferior ou igual a três meses.

Posteriormente, em 1977 foi adotada pelos EM a Declaração Relativa ao Asilo Territorial de 1967, reafirmando-se assim o dever dos países europeus de conceder asilo às pessoas que os procurem e preencham os requisitos, assim como àquelas que buscam proteção internacional por razões humanitárias.

Geddes (2003) ressalta que a crise económica dos anos 70 levou muitos EM a adotar políticas migratórias mais restritivas (citado por Carvalho, 2015). Mais tarde, nos anos 80 e 90, o crescimento e a recuperação económica favoreceram os fluxos de imigração, o aumento dos pedidos de proteção internacional e a aceleração da integração europeia, havendo uma maior cooperação intergovernamental para a construção de uma política comum em matéria de migração e asilo (Cabral, 2015).

Assim, em 1981 é assinado o Acordo Europeu sobre a Transferência de Responsabilidade Relativa aos Refugiados, que pretendia uniformizar e melhorar os processos para a concessão de proteção internacional na Europa (Santos, 2014).

Em 1985 foi assinado o Acordo de Schengen, que materializou a livre circulação de pessoas e aboliu as fronteiras territoriais, marítimas e aéreas internas. O acordo foi assinado por Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos e entrou em vigor em março de 1995. Desde então, o Espaço Schengen tem-se expandido a um ritmo constante, compreendendo atualmente 30 países² (Rodrigues, 2012).

Em 1990 foi adotada a Convenção de Dublin, que entraria em vigor em 1997, surgindo como exemplo da estreita colaboração intergovernamental e representando um importante passo na harmonização dos processos de asilo. Kostakopoulou (2009) diz que esta convenção estabelece que um só EM é responsável pela análise de um pedido de asilo, evitando assim o prolongamento dos “refugiados em órbita”, a apresentação de vários pedidos de asilo por uma única pessoa, os atrasos na análise dos processos e as devoluções entre países (citado por Ribeiro, 2016).

A Convenção de Dublin viria a denominar-se Regulamento de Dublin II em 2003, aquando da sua primeira reformulação, e Regulamento de Dublin III em 2013, aquando da sua última reformulação (CEAR, 2016b).

Em fevereiro de 1992 é assinado o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, entrando em vigor em novembro de 1993. Leite (2016) defende que Maastricht alterou os tratados europeus anteriores, instaurou a UE, incluiu a cidadania europeia e criou um quadro institucional para lidar com as temáticas da migração e asilo de forma estritamente intergovernamental, dividindo as responsabilidades entre os EM.

Sartoretto (2015) acrescenta que será criada uma UE baseada em três pilares: as comunidades europeias, a política externa e de segurança comum e a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

Em relação à migração, será criado um espaço de liberdade, segurança e justiça para os cidadãos através da adoção de regras relativas à passagem das fronteiras externas, à luta

² Todos os EM da União Europeia (exceto Irlanda e Reino Unido) e três países não-membros da UE (Islândia, Noruega e Suíça) assinaram o Acordo de Schengen. Há cinco países (Liechtenstein, Bulgária, Roménia, Chipre e Croácia) que estão em fase de implementação do acordo.

contra o terrorismo, a criminalidade e a imigração irregular. Conforme refere Figueiredo (2016), pela primeira vez, as políticas de asilo deixarão de ser consideradas questões internas dos EM, passando a ser um assunto de interesse comum para toda a UE.

Em 1998, foi formalmente adotado no Conselho Europeu de Viena um plano de ação orientado para o desenvolvimento do SECA mediante uma melhor cooperação entre as autoridades policiais e judiciais europeias, com a criação da EUROPOL. Foram também definidas prioridades, estratégias e políticas migratórias e de asilo uniformes. Em 2002 e até 2006, este plano foi substituído pelo programa ARGO, que apoiava a cooperação intergovernamental ao nível das fronteiras externas, vistos, migração e asilo através da aplicação uniforme das normas comunitárias (Cierco, 2010).

Em 1999 entrou em vigor o Tratado de Amesterdão. Segundo Rodrigues (2012), este introduziu medidas destinadas a assegurar a livre circulação de pessoas juntamente com medidas de controlo nas fronteiras externas e de combate à criminalidade. Além disto, propôs a criação de mecanismos e normas mínimas em matéria de acolhimento, asilo e proteção temporária. Pais & Morgado (2015) salientam que facilitou o uso do método comunitário em detrimento do método intergovernamental, permitindo que a UE pudesse utilizar as suas próprias fontes normativas: regulamentos, diretivas e decisões.

Segundo Cierco (2010), este tratado trouxe uma nova perspetiva ao desenvolvimento da política de asilo europeia a partir da introdução de um título relativo à migração, à política de vistos e à proteção internacional. E Figueiredo (2016) afirma que esta transferência para a CE da competência legislativa, no âmbito da migração e do asilo, resolveu as diferenças entre os sistemas nacionais de asilo e possibilitou a criação das bases legais para a harmonização das políticas comunitárias nesta matéria.

Em outubro de 1999, o Conselho Europeu de Tampere alertou, no mesmo sentido, para a necessidade de gestão dos fluxos migratórios no território europeu (Olesti, 2008). Tendo em conta o estabelecido no Tratado de Amesterdão, o Programa de Tampere lançou as bases para o estabelecimento de uma política comum de migração e asilo, cujos objetivos eram a criação de uma UE aberta, segura e empenhada no respeito dos direitos humanos, assim como a implementação de instrumentos e políticas para dar resposta às necessidades humanitárias de proteção internacional e para integrar na sociedade europeia os nacionais de países terceiros (Rodrigues, 2012).

Segundo Magalhães (2016), foram estabelecidas várias prioridades: a criação de parcerias com os países de origem, o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e a gestão dos fluxos migratórios. Podemos considerar o Programa de Tampere como a primeira fase da formação do Sistema Europeu Comum de Asilo.

Em 2000 foi criado o Fundo Europeu para os Refugiados (FER), que representou a primeira iniciativa para implementar o princípio de solidariedade entre os EM no seu esforço de acolhimento e integração dos requerentes de asilo e refugiados (Claro, 2013).

Em 2001 assina-se o Tratado de Nice, que apresenta como uma das principais reformas o processo decisório da UE, passando as políticas de imigração e asilo a ser decididas por maioria qualificada (Sy, 2017).

Pais & Morgado (2009) indicam que em 2005 foi criada a Abordagem Global das Migrações para dar continuidade às propostas e normas que se previam nos anteriores tratados e programas, procurando gerir as migrações de forma coerente através de uma cooperação mútua com os países terceiros. Segundo Leite (2016), esta abordagem incluía quatro eixos principais: a promoção da imigração legal e da mobilidade, a luta contra a imigração irregular e o tráfico de seres humanos, a maximização do desenvolvimento e a melhora das políticas de asilo.

Em novembro de 2004 foi adotado o Programa de Haia (2005-2009) que veio substituir o de Tampere (1999-2004) completando, desta forma, a primeira fase do SECA (Villar, 2014). Este programa estabeleceu um procedimento comum de asilo e um estatuto uniforme válido em toda a UE, e defendeu o fortalecimento da capacidade dos países em garantir a concessão de proteção internacional e a implementação de programas de reinstalação de refugiados a partir de países terceiros (Costa, 2016).

Ao abrigo deste programa, em 2005, entrou em funcionamento a FRONTEX, atual Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Em 2007, a CE elaborou o *Livro Verde* sobre o Futuro do Sistema Comum de Asilo Europeu, onde identificou diferentes opções possíveis no contexto da segunda fase do SECA, com o intuito de melhorar aqueles domínios que não tinham sido cobertos pelas disposições da primeira fase: a integração dos refugiados, a partilha das responsabilidades e a solidariedade financeira entre os EM e a designação de determinados termos como país de origem ou país terceiro seguro (Cierco, 2010).

O Tratado de Lisboa foi assinado em 2007 e entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009. Consagrou a política comum em matéria de proteção internacional mediante o desenvolvimento de um estatuto de asilo para nacionais de países terceiros, de um estatuto de proteção subsidiária para nacionais de países terceiros que, mesmo não sendo considerados refugiados, necessitam de proteção internacional e de um sistema comum de proteção temporária para pessoas deslocadas em casos de fluxos maciços. Os procedimentos para concessão ou retirada de tais estatutos será comum a todos os EM (Sy, 2017).

Segundo Boza, Bruquetas & Claro (2016), o Tratado de Lisboa atribuiu ao Conselho Europeu um papel fundamental na definição das orientações estratégicas no que concerne ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça e incorporou todos os elementos da migração e do asilo num contexto comunitário, alargando as competências da UE nestes domínios. Dá-se a adesão da UE à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem (Parlamento Europeu, 2016).

Em 2008 é assinado o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo. O seu principal objetivo foi harmonizar as políticas de asilo, organizar a imigração legal de forma a considerar as capacidades de receção dos EM, incentivar a integração dos migrantes, controlar a imigração irregular e tornar os controlos fronteiriços mais eficazes (Costa, 2016).

II. 1.2. Segunda etapa: Crise política europeia (2010-2017)

A grave crise económica que explodiu nos EUA em 2008, atingiu a Europa a partir de 2010, colocando-se uma importante pressão sobre as instituições da UE que, colapsadas, viram o projeto europeu ameaçado pela falta de solidariedade entre os diferentes EM e pelo aumento da xenofobia, do mal-estar social e do eurocepticismo em muitos países.

Contudo, a UE prosseguiu com a construção do Sistema Europeu Comum de Asilo seguindo as bases que já tinham sido formuladas anteriormente. Em 2010 é criado o Gabinete de Apoio em matéria de Asilo (EASO) que teve por missão facilitar a troca de informações, análises e experiências entre EM, desenvolver uma colaboração entre as administrações encarregadas da análise dos pedidos de asilo. Igualmente, previu a revisão dos instrumentos existentes e a adoção de novos.

Em 2010 entrou em vigor o Programa de Estocolmo (2010-2014), que tinha sido adotado em dezembro de 2009. Segundo Boza, Bruquetas, & Claro (2016), este programa reafirmou e sublinhou a importância de estabelecer um espaço comum de proteção, baseado num processo comum de asilo e num estatuto uniforme para todas as pessoas que procuram refúgio na Europa, assim como a necessidade de incentivar a solidariedade para com os EM sujeitos a pressões específicas. No entanto, como indica Collett (2010) citado por Magalhães (2016) a crise económica, política e institucional que atingiu a Europa a partir desse ano tornou inviável a conceção de uma nova agenda voltada para o futuro da imigração e do asilo na UE como se previa.

Entre 2011 e 2015, a UE tem adotado medidas que passaram pela revisão dos instrumentos legislativos que conformam o SECA, e que se tornaram inadequados para responder aos desafios que a União enfrenta, atualmente, em relação aos fluxos crescentes de migrantes e refugiados (Comissão Europeia, 2014).

II. 2. Enquadramento legislativo e instrumentos

Como referido anteriormente, o SECA foi sendo constituído progressivamente, num processo que envolveu muitas instituições, acordos, países e partes contratantes. Durante os anos de construção deste sistema, desde os anos 50 até à atualidade, para além das bases constitucionais, que os Tratados, Programas e Conselhos integram, a UE adotou instrumentos, tais como regulamentos, diretivas e decisões (Anexo 15) que viriam a ser o motor das transformações realizadas ao longo do tempo.

Assim, como indica Cabral (2015), a primeira fase de construção do SECA concentrou-se na adoção de instrumentos que estabelecessem padrões mínimos de receção, qualificação, asilo e acolhimento, enquanto a segunda fase, completada em 2013, viria a desenvolver e melhorar estes instrumentos com o objetivo de os aproximar dos EM e garantir maior solidariedade e cooperação entre eles.

O SECA é constituído por cinco atos legislativos: a Diretiva «Condições de Acolhimento», a Diretiva «Procedimentos de asilo», a Diretiva «Qualificações», o Regulamento de Dublin e o Regulamento «Eurodac» (Gortázar, 2016).

II. 2.1. Diretiva «Condições de Acolhimento»

A Diretiva 2003/9 do Conselho de 27 de janeiro de 2003, reformulada pela Diretiva 2013/33/UE do PE e do Conselho de 26 de junho de 2013, visa assegurar que existem na UE condições humanas e materiais para o acolhimento dos requerentes de

asilo e que os seus direitos fundamentais são plenamente respeitados, e garantir que a detenção só é aplicada como medida de último recurso (Leite, 2016).

Gonçalves (2012) acrescenta que a Diretiva define também o acesso à informação, à documentação, à saúde, ao mercado de trabalho e à formação profissional pelos requerentes de asilo, o local de residência, a liberdade de circulação e as condições materiais de acolhimento. Incluem-se, igualmente, disposições sobre o acolhimento de grupos vulneráveis: menores desacompanhados e vítimas de tortura.

A Diretiva de 2003 foi implementada para resolver o problema de desarmonia nas condições de receção dos requerentes de asilo na UE, e com a sua reformulação, em 2013, foram revisados e melhorados diversos aspetos, como os motivos de detenção, a escolarização dos menores e o acesso ao mercado de trabalho e à saúde (Costa, 2016).

II. 2.2. Diretiva «Procedimentos»

A Diretiva 2005/85/CE do Conselho de 1 de dezembro de 2005, reformulada pela Diretiva 2013/32/UE do PE e do Conselho de 26 de junho de 2013, visa criar um sistema para garantir que as decisões neste âmbito sejam tomadas de forma justa e célere e que todos os EM analisam os pedidos de asilo de forma uniforme (Costa, 2016).

Circo (2010) diz que a Diretiva de 2005 era relativa às normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado e visava reduzir as disparidades entre os procedimentos nacionais de análise dos processos. Por seu turno, Figueiredo (2016) indica que a Diretiva de 2013, revogante da anterior, introduz melhoras no que diz respeito ao modo como os pedidos de asilo serão analisados, à ajuda que será dada aos requerentes, às formas de recurso e aos fundamentos de inadmissibilidade dos pedidos. Piçarra (2016) acrescenta que esta Diretiva institui um procedimento de asilo comum na UE que garante todos os direitos nas diferentes fases do processo.

II. 2.3. Diretiva «Qualificações»

Anteriormente conhecida como Diretiva “Estatuto de Refugiado”, a Diretiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de abril de 2004, foi reformulada pela Diretiva “Qualificações” ou Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011. Ambas determinam as condições para que a proteção internacional possa ser concedida (Boza, Bruquetas & Claro, 2016).

Esta Diretiva define as condições a preencher pelos nacionais de países terceiros e pelos apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou qualquer outra proteção internacional na UE³ (Figueiredo, 2010). Estabelece direitos como: *non-refoulement*, informação, autorização de residência, circulação no interior do país, programas de regresso voluntário ao país de origem, emprego, mecanismos de integração, segurança social, educação, assistência médica e alojamento (Sartoretto, 2015).

Segundo a Comissão Europeia (2014), a partir de 2011 são clarificadas as condições para a concessão de proteção internacional e são tidos em conta os interesses dos menores não acompanhados e as questões de género.

II. 2.4. Regulamento de Dublin

O denominado como Dublin III ou Regulamento n.º 604/2013 do PE e do Conselho de 26 de junho, reformula Dublin II o Regulamento n.º 343/2003 e complementa a Convenção de Dublin, estabelecendo os critérios e mecanismos de determinação do EM responsável pela análise de um pedido de proteção internacional (Piçarra, 2016).

Segundo Cabral (2015), o EM responsável é escolhido a partir de vários critérios: o facto de o requerente ser um menor não acompanhado, o facto de um membro da família do requerente residir num determinado EM ou ser ele próprio requerente de proteção internacional, o facto de o requerente estar na posse de um título de residência ou de um visto válido e o critério do “EM da primeira entrada”.

II. 2.5. Regulamento «Eurodac»

O Regulamento n.º 603/2013 de 26 de junho de 2013 é reformulador do Regulamento n.º 2725/2000 de 11 de dezembro de 2000, gere o sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação do Regulamento Dublin III (Piçarra, 2016).

Consiste num sistema informático que reúne as impressões digitais de todos os requerentes de asilo com idade igual ou superior a catorze anos, e de todos os nacionais de países terceiros, com idade igual ou superior a catorze anos, que sejam detetados por ocasião da passagem irregular das fronteiras externas da UE (Solanes, 2014).

³ Aqueles que não preenchem as condições necessárias para beneficiar do estatuto de refugiado podem solicitar a proteção subsidiária (proteção temporária ou por razões humanitárias).

Desta maneira, o SECA é formado por um conjunto de mecanismos que visam controlar e monitorizar as entradas de migrantes e as petições de proteção internacional no território europeu. Assim, para finalizar este capítulo, será importante referir e explicar o funcionamento do sistema com um caso prático. O processo é o seguinte: quando uma pessoa, requerente de asilo, chega ao país de destino é recebido pela polícia ou pelos agentes de fronteiras, dependendo do EM de entrada. São recolhidas as impressões digitais do solicitante no sistema EURODAC, sendo este procedimento crucial para a identificação do país responsável pelo pedido de asilo. Enquanto o processo está em curso, aos solicitantes são-lhes garantidas as condições mínimas de receção: alimentação e alojamento.

Mais tarde, depois de ser registado no sistema, o requerente é entrevistado para avaliar se se enquadra na proteção da Convenção de 1951, isto é, se pode ser considerado refugiado ou se se enquadra na proteção subsidiária. Caso a pessoa receba a proteção subsidiária, gozará de direitos como a residência permanente e o direito ao trabalho. Se o asilo for negado na primeira instância, pode recorrer da decisão, mas se a decisão negativa for novamente confirmada, o solicitante deverá deixar o país e retornar ao seu país de origem. Se a decisão for positiva, o solicitante passa a ser um refugiado e, de acordo com a legislação de cada EM, fará jus a alguns direitos (Carvalho, 2015).

A Diretiva “Acolhimento”, a Diretiva “Procedimentos” e o Regulamento “Eurodac” estiveram em processo de transposição para os ordenamentos jurídicos nacionais até 20 de julho de 2015, sendo que algumas das disposições de ambos os regulamentos só se aplicam a partir de 20 de julho de 2018.

CAPÍTULO III: O ASILO NA UE: NÚMEROS E ATUALIDADE

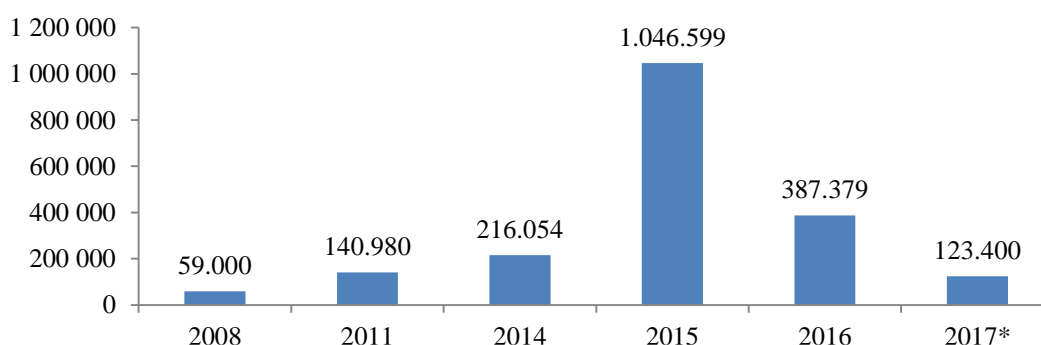
Este capítulo reúne dados recentes relativos às tendências migratórias, ao asilo e à proteção internacional na UE. É feita uma análise com base nas informações sobre a entrada de migrantes e requerentes de asilo na UE, as rotas utilizadas, os pedidos de asilo registados nos EM, os países mais solicitados e as decisões tomadas pelas administrações europeias em matéria de asilo, recolhidas em várias fontes internacionais, tais como a FRONTEX, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o ACNUR, de 1998 até 2017.

As migrações sempre existiram na Europa, mas nos últimos anos ganharam maior dimensão. Temos assistido a um movimento em massa de vítimas de migração forçada

que tem colocado novos desafios no que diz respeito ao controlo da migração, aos interesses nacionais dos EM, aos direitos humanos e aos princípios humanitários.

Em relação à entrada de pessoas na UE, como podemos ver na figura 2, o número de chegadas tem variado consideravelmente nos últimos anos, já que segundo o ACNUR (2015), em 2008 só chegaram à Europa 59.000 refugiados. O irromper do número de migrantes teve início em 2011. Nesse ano, a cifra de chegadas duplicou em relação aos anos anteriores, devido às guerras existentes na Síria, Costa do Marfim, Líbia, Somália, Congo, Mali, no Sudão e no Sudão do Sul (Ribeiro, 2016). A partir de 2014, o recrudescimento destes conflitos forçou a fuga de milhares de pessoas, aumentando o número de entradas na Europa, que nesse ano se cifrou em cerca de 2016 mil. Em 2015 ultrapassou um milhão. As medidas implementadas na UE perante este êxodo massivo, fizeram com que em 2016 o número de entradas baixasse para menos de 400 mil. Em 2017, até agosto tinham atravessado as fronteiras externas da UE 123.400 pessoas (ACNUR, 2017).

Figura 2. Entradas na UE (2008-2017)

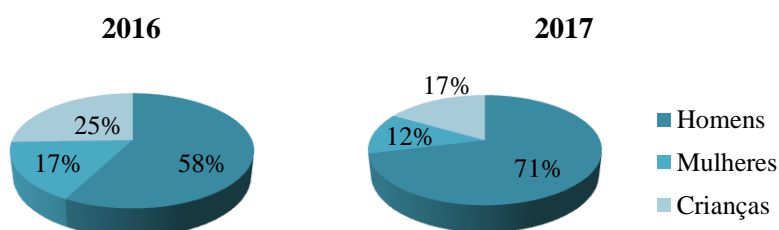


Fonte: ACNUR, 2017. Elaboração própria

*Até 14 de agosto de 2017

Em relação às características das pessoas que chegaram à UE nos dois últimos anos, observou-se um aumento da proporção de homens, 57,7% em 2016 e 71,2% em 2017, enquanto a proporção de mulheres e crianças passou de 42% para cerca de 29% (fig. 3).

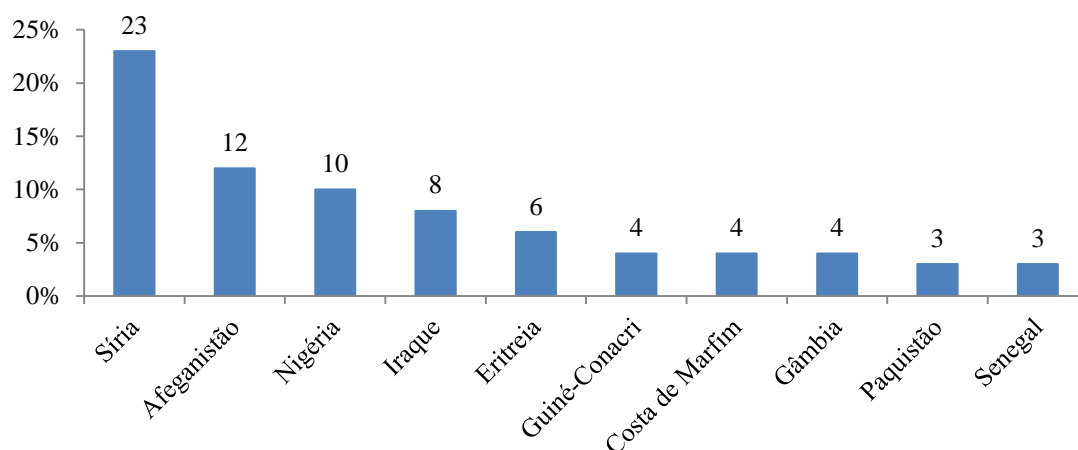
Figura 3. Demografia das entradas na UE



Fonte: ACNUR, 2017. Elaboração própria

Em relação à nacionalidade das pessoas que chegaram à Europa neste período, segundo o ACNUR (2016) os dez principais países de origem em 2016 são a Síria, Afeganistão, Nigéria, Iraque, Eritreia, Guiné-Conacri, Costa de Marfim, Gâmbia, Paquistão e Senegal (fig. 4). Segundo os dados da OIM (2016), os migrantes sírios, afegãos e iraquianos constituem 41% do total de chegadas, mas o seu número diminuiu em 2016 em relação ao ano anterior. Pelo contrário, o número de nigerianos e eritreus aumentou, representando 10% e 6% respetivamente.

Figura 4. Principais países de origem das pessoas que chegaram à UE em 2016 (%)



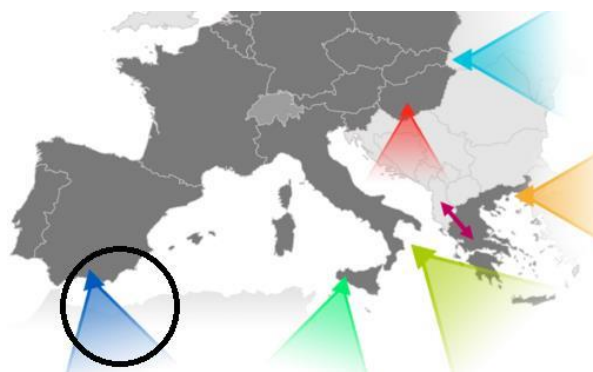
Fonte: ACNUR, 2016

A maioria das pessoas que chegaram à Europa fê-lo por mar. Foram identificadas sete rotas que os migrantes utilizam para desembarcar em território da UE: a rota do Mediterrâneo Ocidental através da Argélia e de Marrocos para chegar a Espanha; a rota do Mediterrâneo Central, através da Tunísia e da Líbia para chegar à Itália ou Malta; a rota de Apúlia e Calábria para chegar à Itália; a rota da África Ocidental, através da costa ocidental africana para chegar às Canárias; a rota do Mediterrâneo Oriental através da Turquia para chegar à Grécia; a rota dos Balcãs, através dos países que não fazem parte da UE para chegar aos EM da região, como sucede da Macedónia para a Grécia ou da Sérvia para a Hungria, e a rota dos países do leste europeu (FRONTEX, 2015).

Segundo Magalhães (2016), existem três rotas que se destacam por terem sido as mais utilizadas pelos migrantes nestes últimos anos: a primeira é a Rota Ocidental, que é a passagem entre o Norte da África e a Península Ibérica, incluindo a rota terrestre nas cidades de Ceuta e Melilla. Esta rota é utilizada principalmente por marroquinos, senegaleses, mauritanos, argelianos e subsaarianos.

Até 2008, a rota terrestre de Melilla foi uma das mais movimentadas pela falta de controlos, mas o aumento das medidas de segurança e vigilância, parou a pressão migratória sobre as fronteiras espanholas até 2014 quando se voltou a avivar a corrente de migrantes por causa das guerras no Mali, Sudão e na Nigéria. Estima-se que em 2016 tenha sido utilizada por mais de 13 mil pessoas (ACNUR, 2017).

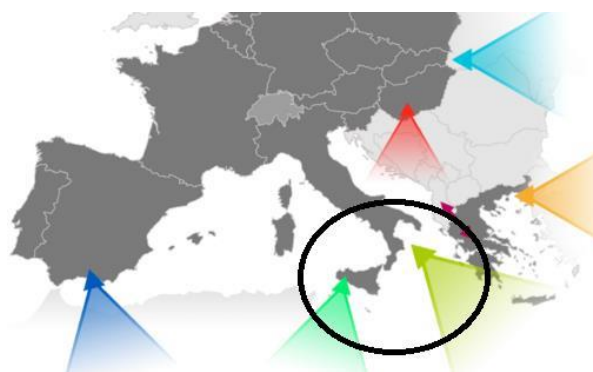
Figura 5. Rota do Mediterrâneo Ocidental



Fonte: FRONTEX

A segunda é a Rota Central, que conecta os países do Norte de África com Malta com as regiões italianas de Lampedusa, Calábria, Sicília e Apúlia. Nesta rota, têm grande importância a Tunísia e a Líbia, já que são nexos a partir dos quais os migrantes procedentes do Corno de África e da zona saheliana podem chegar à Europa. Apenas as pessoas que não têm documentos regularizados para entrar na Europa usam esta rota, entrando como imigrantes em situação irregular e só depois de solicitarem o pedido de asilo é que podem entrar para a categoria de refugiado. Esta rota é a mais perigosa e onde houve mais mortes. Em 2016 atravessaram-na cerca de 18 mil pessoas, a maioria delas da Nigéria, Eritreia e Gâmbia (ACNUR, 2016).

Figura 6. Rota Central



Fonte: FRONTEX

Por último, encontramos a Rota Oriental, utilizada pelos migrantes que passam da Turquia para a Grécia, Bulgária ou Chipre. Esta rota tem-se convertido na mais importante quanto à quantidade de pessoas que a utilizam devido principalmente à guerra na Síria e aos conflitos no Médio Oriente, sendo as nacionalidades mais comuns a síria, afegã e iraquiana. Os dados disponíveis para 2016 (ACNUR, 2016) apontam para cerca de 177 mil entradas na Grécia, 16 mil na Bulgária e 345 no Chipre.

Figura 7. Rota Oriental



Fonte: FRONTEX

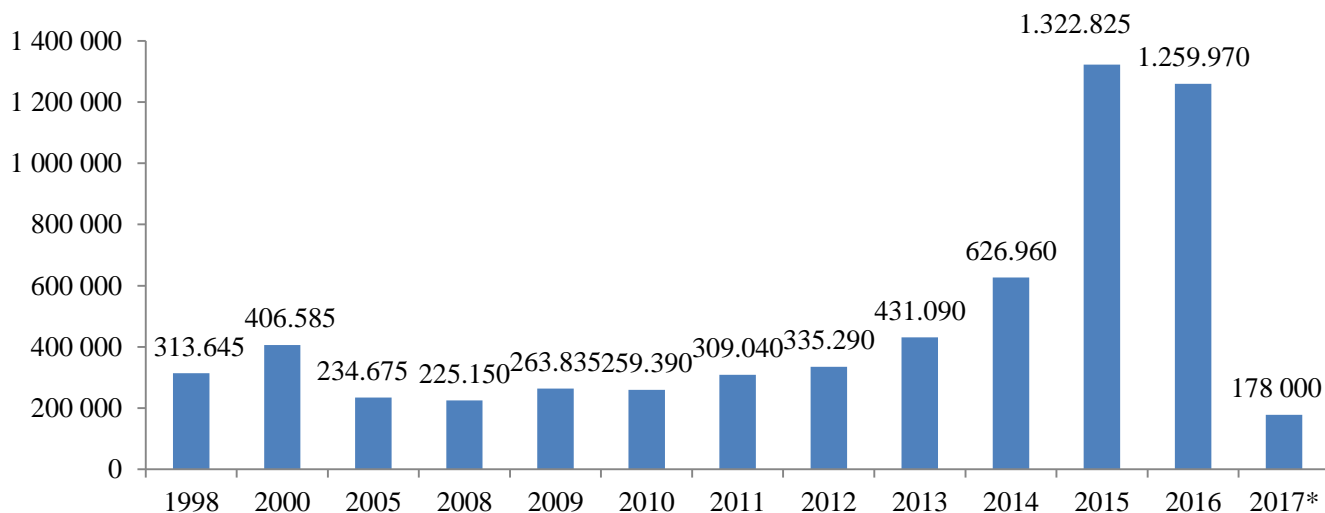
Segundo o EUROSTAT (2016), apesar de a maioria chegar à UE através da Itália, da Grécia ou da Hungria, os requerentes de asilo fazem movimentos secundários dentro da UE, pelo que, frequentemente o pedido de proteção internacional é solicitado noutro país sem ser o primeiro onde entraram e onde deveria ser aplicado, segundo o estipulado no Regulamento de Dublin.

Os pedidos de asilo nos diferentes EM da EU têm aumentado significativamente desde os anos 2000, quando o número de pedidos não ultrapassava os 250 mil. Contudo, a partir de 2009 houve um incremento dos solicitantes de proteção até chegar ao recorde de 1.322.825 em 2015, no auge da crise humanitária provocada pelos conflitos na Síria e no Médio Oriente (fig. 8).

Nos últimos anos, o número de pedidos aumentou consideravelmente em relação aos anos anteriores. Por exemplo, em 2015 houve mais 487% de pedidos do que em 2008. Em 2014, houve um aumento de 45,4% em relação a 2013 e em 2015, o incremento foi de mais de 110%. No entanto, em 2016 os pedidos diminuíram 4,8%, como consequência das medidas implementadas pela UE que reduziram o número de entradas no seu território (EUROSTAT, 2016).

Os sírios foram os que mais pedidos de asilo apresentaram em 2016 (28%), seguindo-se os afegãos (15%) e os iraquianos (11%), representando estas três nacionalidades mais de metade dos pedidos apresentados em todos os EM. Outro dado que é importante referir é que, no último ano, um terço dos pedidos de asilo foram apresentados por crianças, um total de 390.770, a maioria delas com idades entre 0 e 5 anos (EUROSTAT, 2016).

Figura 8. Pedidos de asilo na UE (1998-2016)



Fonte: EUROSTAT, 2016. Elaboração própria

Em 2015, ano crítico da vaga migratória, 75% dos pedidos de asilo foram registados em apenas cinco EM da UE: Alemanha (36%), Hungria (14%), Suécia (12%), Áustria (7%) e Itália (6%). No entanto, no ano seguinte a situação mudou e aumentaram os pedidos em França e na Grécia, reforçando a Alemanha a liderança com 59% de solicitações. 80% dos sírios, 70% dos afegãos e cerca de 75% de iraquianos pediram asilo na Alemanha (EUROSTAT, 2016).

A Itália foi o segundo EM com mais pedidos apresentados em 2016, cerca de 123 mil, mais 47% do que no ano anterior e França o terceiro com mais 10% do que em 2015. A Croácia foi o país em que o número de pedidos mais aumentou de 2015 para 2016 (1413%), embora partindo de um valor baixo (140 para 2.150), seguindo-se a Grécia com um crescimento de 287% (13.205 para 51.110). Contrariamente, a Hungria registou a maior quebra nos pedidos de asilo (-83%), passando de 177.135 em 2015 para 29.430 em 2016, seguindo-se a Suécia e a Finlândia, ambas com -82%, de 162.450 para 29.430 e de 32.150 para 5.275, respetivamente. A Bélgica (-63%), os Países Baixos (-55%) e a Áustria (-52%) também registaram decréscimos nos pedidos em 2016 (quad. 1).

Quadro 1. Pedidos de asilo por países e variação percentual anual (2015-2016)

EM	2015	2016	Variação (%)
Alemanha	476.510	745.155	+56,4%
Hungria	177.135	29.430	-83,4%
Itália	83.540	122.960	+47,1%
França	76.165	84.270	+10,6%
Suécia	162.450	28.790	-82,3%
Áustria	88.160	42.255	-52,1%
Grécia	13.205	51.110	+287,1%

Fonte: EUROSTAT. Elaboração própria

Em relação à população, em 2016, a Alemanha recebeu o maior número de pedidos de asilo por habitantes (8.789 em cada milhão), seguida da Grécia (4.625), Áustria (4.587), Malta (3.989) e o Luxemburgo (3.582), enquanto a Eslováquia, Portugal, a Roménia e a República Checa foram os países que menos pedidos receberam em relação à sua população, com 18, 69, 94 e 114, respetivamente. Na totalidade da UE, houve 2.360 pedidos de proteção por cada milhão de habitantes (EUROSTAT, 2016).

Desde 2008, 1,1 milhão de pessoas têm sido beneficiárias da proteção internacional na UE. Se analisarmos as decisões que foram tomadas nos últimos anos para garantir refúgio ou rejeitá-lo, nos casos em que os requerentes de asilo não cumprissem as condições para beneficiar do estatuto de proteção, podemos comprovar que, em 2015, foi concedida proteção internacional a 333.350 pessoas, um aumento de 72% em relação a 2014, enquanto em 2016 foram 710.400 os beneficiários desta proteção, mais 113% do que em 2015 (EUROSTAT, 2016). No total, 61% receberam o estatuto de refugiado, 31% proteção subsidiária e 8% estatuto de admissão por motivos humanitários. Em 2016, mais de 60% das decisões positivas foram tomadas na Alemanha.

Existem diferenças consideráveis entre os EM no que respeita às decisões tomadas sobre esta matéria. Em 2016, a Áustria e a Alemanha foram de longe os países que registaram maiores taxas de aceitação (77% e 68% do total dos pedidos de asilo, respectivamente). A Itália e o Reino Unido tiveram taxas de aceitação muito mais baixas, cerca de 33% do total dos pedidos. As taxas de aceitação são também bastante heterogéneas na nacionalidade dos requerentes: em 2016, os sírios receberam, de longe, o maior número de estatutos de proteção, com uma taxa de aceitação de 99%, seguidos dos eritreus (94%) e dos iraquianos (73%). Pelo contrário, os albaneses, kosovares e sérvios tiveram as taxas de aceitação mais baixas, com 3% e 1% respetivamente (EUROSTAT, 2016).

O primeiro quarto do ano de 2017 o número de pedidos de asilo na UE foi de 178 mil, o que supõe uma diminuição de 47% se comparado com o mesmo período de 2016. Cidadãos de 143 países pediram proteção, sendo as nacionalidades mais comuns a síria (13%), afegã (7%) e nigeriana (6%).

O número de solicitantes sírios, afegãos, iraquianos e paquistaneses diminuiu em relação a 2016, mas o de procedentes da Nigéria, Guiné-Conacri, Venezuela, Turquia e Costa do Marfim aumentou. Assim, os sírios continuam a ser o contingente mais numeroso: 40% dos pedidos foi registado na Alemanha e 24% na Grécia. Houve 284.750 decisões, das quais cerca de metade foram positivas (EUROSTAT, 2016).

CAPÍTULO IV: A VAGA MIGRATÓRIA E A RESPOSTA EUROPEIA

Nos últimos anos, a Europa tem vindo a sofrer a maior deslocação de pessoas em massa desde a II Guerra Mundial. Mais de um milhão de refugiados e migrantes chegaram à UE, a maioria fugindo da guerra na Síria (Comissão Europeia, 2016).

Segundo Ribeiro (2016), a morte trágica de 366 vítimas de migração forçada em Lampedusa (Itália) a 3 de outubro de 2013 viria a colocar-se como um dos momentos mais significativos que determinou o conflito paradoxal entre a disposição da UE em levar a cabo uma ação conjunta a nível securitário e uma ação de cariz humanitário, de prevenção e resgate.

González (2015) acrescenta que quando foi aprovada a regulação existente em matéria de migração e asilo, não se previam estes fluxos repentinos de pessoas ao território europeu. Foram as denominadas Primaveras Árabes e as guerras na Síria e no Médio Oriente que provocaram este êxodo massivo.

A OIM (2015b) diz que em 2015 entraram na Europa através de várias rotas, mais de um milhão de migrantes, 97% dos quais por via marítima. A Grécia foi a porta de entrada para 81%. Mais de metade (58%) homens, 17% mulheres e 25% crianças. Em 2016, o número de entradas na UE diminuiu para cerca de 390 mil (quad. 2). Segundo a OIM (2016), as cerca de 177 mil pessoas que chegaram à Grécia nesse ano, representaram -79% das entradas registadas em 2015. Contrariamente, na Itália as chegadas aumentaram 16%, num total de mais de 181 mil pessoas. E, nos primeiros oito meses de 2017 houve uma diminuição de 56% na entrada de migrantes na UE em relação ao mesmo período de 2016, situação provocada por algumas medidas impulsionadas pela UE, e que serão especificadas neste capítulo.

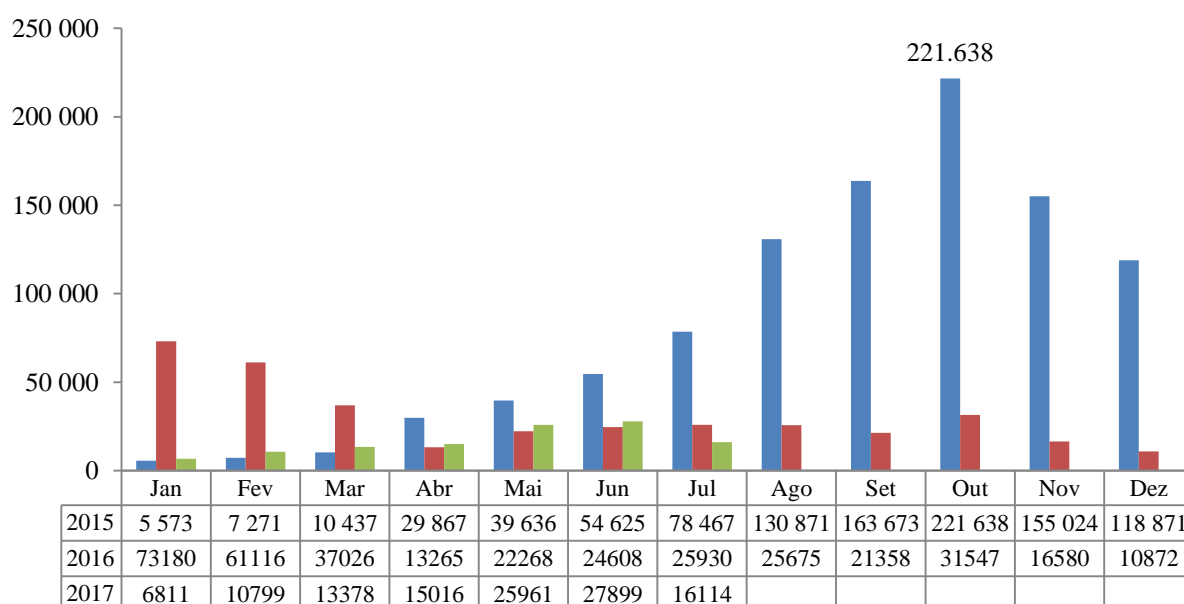
Quadro 2. Variação nas entradas na UE

Ano	Entradas na UE	Variação (%)
2014	216.054	---
2015	1.046.599	+384,4%
2016	387.379	-62,9%
2017	123.400 (até 14 de agosto)	-56,4%*

Fonte: ACNUR (2017)

Uma análise mensal destes movimentos migratórios permite concluir que os meses de maior fluxo foram agosto, setembro, outubro e novembro de 2015, com valores entre 130 mil e 221 mil entradas na UE (fig. 10).

Figura 10. Entradas na UE por meses (2015-2017)



Fonte: ACNUR, 2017. Elaboração própria

Estes números são inferiores aos que procuraram alcançar a Europa, pois infelizmente, os numerosos naufrágios e tragédias motivados pelas más condições das embarcações causaram um elevado número de vítimas que tem vindo a aumentar nos últimos anos. Segundo os dados do ACNUR (2015), em 2010 houve 20 pessoas falecidas, enquanto em 2016 terão sido 5.082. Até agosto de 2017 tinham morrido 2.420 pessoas na tentativa de atravessar o Mediterrâneo para chegar à Europa (quad. 3).

Quadro 3. Mortes no Mar Mediterrâneo

2014	3.283
2015	3.777
2016	5.082
2017*	2.420

Fonte: OIM

De acordo com Costa (2016), esta vaga migratória colocou em crise o SECA, uma vez que os refugiados privilegiaram a entrada na Europa pelas mesmas vias, nomeadamente através da Itália e da Grécia, países que não tiveram meios suficientes para acolher condignamente os refugiados e tramitar os seus processos de uma forma célere. Assim, a UE tentou criar soluções que visassem garantir o respeito pelos direitos fundamentais e dessem resposta à crise humanitária gerada em torno do Mediterrâneo. No entanto, este processo tem pecado por ser lento e pelas diversas reações negativas por parte de alguns EM, que têm colocado entraves a novas entradas de migrantes e refugiados.

Segundo a Comissão Europeia (2016a), a UE adotou uma série de medidas para fazer face a esta vaga migratória. Em maio de 2015 foi adotada a Agenda Europeia da Migração com o objetivo de implementar iniciativas para uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todas as suas dimensões. Ao abrigo da Agenda Europeia das Migrações foram tomadas várias medidas como: a criação, em setembro de 2015, do Programa de Recolocação ou Sistema de quotas, para a recolocação de 160.000 refugiados nos EM, a criação dos *Hotspot Areas* para o registo dos requerentes de asilo, a criação de uma lista europeia dos países de origem seguros, ajuda financeira para os refugiados nos Balcãs e para a crise humanitária na África, na Síria e no Médio Oriente, a Declaração UE-Turquia e novas propostas de reforma do SECA para favorecer a migração legal e a integração dos refugiados em 2016. Guild (2015) indica que muitos países, como a Alemanha, Eslovénia, Dinamarca, Noruega e Suécia, recorreram à reintrodução dos controlos fronteiriços para manter a segurança interna.

Nas seguintes partes deste capítulo faz-se um desenvolvimento das medidas mais importantes adotadas pela UE: o Programa de Recolocação e o Sistema de Quotas, as resoluções de urgência a favor da Grécia e Itália e a polémica Declaração UE-Turquia.

IV. 1. Sistema de Quotas e Programa de Recolocação

Como já referido, uma das medidas tomadas para fazer frente à vaga migratória foi a adoção de medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia. Estas medidas tinham como objetivo ajudar os dois EM a enfrentar a situação de emergência causada pela chegada massiva de solicitantes de asilo aos seus territórios (Piçarra, 2016).

Segundo o CEAR (2016a), estas medidas foram tomadas a partir da adoção, em 13 de maio de 2015, da Agenda Europeia para a Migração, e constam da Decisão 2015/1523

do Conselho, de 14 de setembro, e da Decisão 2015/1601, também do Conselho, de 22 de setembro de 2015.

A primeira decisão aponta para a recolocação nos diferentes EM, de forma voluntária, de 40.000 pessoas com clara necessidade de proteção internacional, 24.000 a partir da Itália e 16.000 a partir da Grécia. A segunda decisão, em contrapartida, determina obrigatoriamente a recolocação de 120.000 requerentes de asilo nos EM (quad. 4) até setembro de 2017 (Mendes, 2016).

Quadro 4. Sistema de quotas e Programa de Recolocação (UE)

Decisão 2015/1523 (14 setembro)	Decisão 2015/1601 (22 setembro)
Recolocação de 40.000 pessoas A partir de Itália: 24.000 A partir da Grécia: 16.000	Recolocação de 120.000 pessoas A partir de Itália: 15.600 A partir da Grécia: 50.400 A partir da Hungria: 54.000
Montante fixo de 6.000 euros EM/pessoa recolocada	Montante fixo de 6.000 euros EM/pessoa recolocada + 500 euros/transporte à Grécia e Itália por pessoa recolocada.
Compromisso voluntário dos EM	Sistema de quotas por cada EM

Fonte: Parlamento Europeu (2016). Elaboração própria.

Segundo a Comissão Europeia (2015b), ambas as decisões incluem um sistema de distribuição temporária de requerentes de asilo, de modo a garantir uma participação equitativa e equilibrada de todos os EM. Esta repartição é baseada em critérios objetivos, quantificáveis e verificáveis em relação à capacidade dos EM de absorver e integrar refugiados. Assim, ter-se-ão em conta: a dimensão da população (40%), o PIB total e a riqueza económica dos países (40%), o número médio de pedidos de asilo espontâneos e o número de refugiados reinstalados por cada milhão de habitantes no período 2010-2014 (10%) e a taxa de desemprego (10%).

Assim, a recolocação e o sistema de quotas são apenas aplicáveis aos nacionais de países terceiros que tenham apresentado um pedido de proteção internacional na Itália ou na Grécia, isto é, é um programa criado especificamente para dar resposta à situação de emergência humanitária que se vive nestes países por causa da chegada imediata e massiva de solicitantes de asilo.

Boza, Bruquetas & Claro (2016), com base nos dados do EUROSTAT relativos ao trimestre precedente, indicam que serão admitidos os pedidos dos requerentes de

nacionalidades cuja percentagem de aceitações de concessão de proteção internacional em primeira instância seja igual ou superior a 75% do total dessas decisões. Atualmente, as três nacionalidades admitidas são: Síria, Eritreia e Iraque.

Em termos legais, nenhum requerente de asilo tem o direito de escolher o EM responsável pela análise do seu pedido, sendo que só têm o direito efetivo de recorrer da decisão na primeira instância do processo. No caso de esta decisão ser positiva, quando a pessoa é recolocada noutra país da UE, apenas tem o direito de residir nesse país legalmente, não estando autorizada a deslocar-se para outros EM. Se transgredir essa proibição, será detida e transferida para o seu país de origem, como previsto no Regulamento de Dublin.

É importante referir que nem todos os EM da UE participam do Programa. A Áustria, a Hungria e a Polónia recusaram-se a dar cumprimento das decisões, enquanto o Reino Unido e a Dinamarca optaram por não participar, apoiando-se, o primeiro na sua opção de auto-inclusão ou *opt-in* incluída nos termos do TUE e do TFUE, e a segunda na sua opção de auto-exclusão ou *opt-out*.

Estas medidas provisórias de ajuda à Itália e à Grécia incluíam a criação dos *Hotspot Areas*, também denominados pontos de crise, que são centros para a recolha das impressões digitais, identificação e registo de todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas (Forero, 2015). Em 14 de setembro de 2016 foi adotado o Regulamento 2016/1624⁴, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, sucessora da FRONTEX, que será responsável, junto dos funcionários e agentes dos EM, pelas dez *Hotspot Areas* existentes: cinco em Itália e outras cinco na Grécia. (Parlamento Europeu, 2016).

No que diz respeito ao funcionamento do sistema de quotas e ao desempenho dos EM participantes no Programa de Recolocação, pode-se afirmar que o processo tem deparado com obstáculos e lentidões burocráticas sérias. Como foi referido, em 2015⁵, o Conselho Europeu acordou recolocar 32.256 pessoas e alcançar as 40.000 em dezembro desse mesmo ano.

⁴ A partir do [Regulamento \(UE\) 2016/1024 de 14 de setembro](#) a FRONTEX passa a ser denominada como "Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira".

⁵ Draft da Decisão 2015/1523. [European Commission Speech](#)

Como é sabido, essas metas não foram atingidas e em 2016, depois de terem sido implementadas as Decisões 2015/1523 e 2015/1601 e de ter sido estabelecida a Declaração UE-Turquia, o Conselho Europeu acordou, a 29 de setembro, mudar novamente os objetivos em relação à recolocação de refugiados: seriam recolocadas 98.255 pessoas em vez de 160.000 pessoas até setembro de 2017, isto porque, do total tinham sido disponibilizadas 54.000 vagas tinham sido disponibilizadas para a reinstalação de refugiados sírios procedentes da Turquia, ao abrigo de tal Declaração, e 7.745 vagas da Primeira Decisão ainda não tinham sido atribuídas.

Das 98.255 pessoas a recolocar, 34.953 deviam vir da Itália e 63.302 da Grécia. Segundo o 14º relatório da Comissão Europeia (2017c), o ritmo de recolocação tem continuado a aumentar nos últimos meses, tendo sido verificadas mais de 1.000 recolocações por mês desde novembro de 2016, com junho de 2017 a representar um novo recorde mensal, com mais de 3.000 recolocações. Mas o número total de recolocações continua a ser muito baixo: 7.924 pessoas vindas da Itália e 17.514 da Grécia até 4 de agosto de 2017 (Anexo 16).

IV. 2. Declaração UE-Turquia

As insuficientes e malogradas medidas de caráter interno da UE para tentar resolver a situação na Itália e na Grécia em relação à grande vaga migratória e atenuar assim a crise política, entretanto agravada pelas diferenças entre os EM, no que diz respeito aos procedimentos e mecanismos para a concessão de asilo e distribuição dos refugiados, levou vários países, como a Hungria ou a Sérvia, a negar de forma direta a entrada a estas pessoas nos seus territórios.

É neste contexto que surge a Declaração⁶ de 18 de março de 2016 entre a UE e a Turquia, a qual preconiza e anuncia mecanismos e medidas para fazer face à chegada massiva de pessoas à Grécia. Segundo a Comissão Europeia (2016e), os novos procedimentos que esta declaração assume são os seguintes.

Em primeiro lugar, todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes das costas turcas a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos à Turquia, recebendo proteção neste país em conformidade com as normas e no respeito dos princípios do direito europeu e internacional. Assim, os migrantes que chegam à

⁶ Comunicado de imprensa do Conselho Europeu. [Declaração UE-Turquia](#)

Grécia são devidamente registados e todos os pedidos de asilo são tratados pelas autoridades gregas em conformidade com a Diretiva «Procedimentos» e em cooperação com o ACNUR. Os migrantes que não pedem asilo ou cujos pedidos são considerados infundados ou não admissíveis, são devolvidos à Turquia, e os custos das operações de regresso são assumidos pela UE.

A Declaração também expõe que, por cada sírio devolvido à Turquia a partir da Grécia, outro sírio proveniente da Turquia é reinstalado na UE. Esta transferência da população síria far-se-á sob os compromissos assumidos pelos EM⁷ de reinstalar uma quota de 22.504 pessoas anualmente até 2017, e quando esta for preenchida, os EM continuarão a acolher sírios procedentes da Turquia para dar resposta às 54.000 vagas do Programa de Recolocação (Comissão Europeia, 2017).

Até março de 2017, foram reinstalados um total de 17.179 pessoas, 7.806 deles sírios provenientes da Turquia. Como contrapartida, foram devolvidos 1.487 migrantes irregulares à Turquia ao abrigo da Declaração de 2015 (Comissão Europeia, 2017).

A Turquia também assume a responsabilidade de tomar as medidas para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres de migração irregular para a UE, e como contrapartida, a UE compromete-se a suprimir os requisitos em matéria de vistos para os cidadãos turcos e a uma contrapartida de 6 milhões de euros, atribuídos em dois pagamentos até 2018, para financiar os custos de projetos e despesas no domínio da saúde, educação, infraestruturas e alimentação para os refugiados e pessoas com proteção temporária. Ribeiro (2016) salienta que as duas partes concordaram também reforçar a união aduaneira e redinamizar o processo de adesão da Turquia à UE.

Atualmente, o correto funcionamento desta Declaração suscita muitas dúvidas, uma vez que existem numerosos problemas na hora de identificar e registar os requerentes de asilo na Grécia. Assim, o número de chegadas reduziu-se consideravelmente, de um pico de cerca de 7.000 pessoas por dia em 2015 para uma média de 47 por dia em 2016. Contudo, como indica Eixerés (2015), a Declaração UE-Turquia foi objeto de três recursos de anulação, uma vez que com as expulsões de sírios não se está a respeitar o princípio de *non-refoulement*, nem a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE. A proteção internacional concedida pela Turquia não se traduz em direitos equiparáveis aos previstos pela Convenção de 1951.

⁷ Recomendação da Comissão Europeia sobre reinstalação. 8/6/2015. Disponível em: C(2015) 3560 final

CAPÍTULO V: UM NOVO PARADIGMA. PERSPETIVAS

Neste capítulo são analisados os problemas encontrados no SECA e na política europeia comum em matéria de migração e asilo e são identificadas diversas propostas e ideias para o melhorar e converter num sistema mais justo, equitativo e preparado para os novos desafios.

V. 1. Fraquezas e deficiências do Sistema Europeu Comum de Asilo

Como afirmámos, o SECA foi implementado com o objetivo de estabelecer, de forma permanente, um espaço comum em que fosse garantida proteção às pessoas que dela precisassem. Este sistema tem deparado com muitos problemas e obstáculos desde a sua criação e, sobretudo nos últimos anos, devido à vaga migratória e de refugiados que atingiu a Europa a partir de 2015 e que pôs a nu as suas grandes deficiências estruturais.

Neste capítulo são citadas e analisadas, de forma concisa, as principais fraquezas do SECA. Segundo Arango (2016), estas passam por factores políticos, económicos e geopolíticos, nomeadamente a crise económica europeia, o surgimento de movimentos e partidos políticos populistas que vêem a migração e a chegada de refugiados como uma ameaça para a nossa forma de vida e o aumento da insegurança e a desconfiança. Assim, as principais deficiências encontradas no SECA são as seguintes:

- Lacunas e falhas no Regulamento de Dublin.

Este Regulamento não está a permitir alcançar bons resultados. Em primeiro lugar, sobrecarrega os EM que se encontram nas fronteiras externas da UE, uma vez que, o critério do primeiro país de entrada ser o responsável pela análise do pedido de asilo, faz com que alguns EM, como a Grécia ou a Itália, tenham que fazer frente a uma carga desproporcionada de pedidos devido à sua localização mais próxima das zonas de conflito. A crise migratória de 2015 tem exposto, de forma dramática, esta debilidade. Além disto, obriga os refugiados a permanecerem nos países de acolhimento sem ter em conta as suas circunstâncias pessoais, as suas necessidades ou vontade.

Em segundo lugar, este Regulamento não tem em conta as diferentes capacidades dos EM para receber, analisar e integrar pedidos de asilo e não toma em consideração os motivos que levam muitos requerentes de asilo a escolher um EM em concreto, seja pelas redes de contacto existentes, pelo conhecimento da língua ou pelas oportunidades de emprego e educação. Este facto, conforme referem alguns autores como Magalhães

(2016), tem sido a causa dos movimentos secundários das pessoas que recusam apresentar o seu pedido de asilo no primeiro EM a que chegam, prosseguindo o seu caminho para o país em que desejam instalar-se e aí apresentar o seu pedido, do *asylum shopping* e da entrada irregular de muitas pessoas nos territórios de outros EM, situação que, por sua vez, levou vários países a reintroduzir os controlos nas fronteiras internas. Isto põe em causa a liberdade de circulação e os valores da UE.

Como referi anteriormente, a chegada massiva de pessoas nos últimos anos tem revelado as deficiências e problemas do Regulamento de Dublin e que existem desde a sua criação. Sem dúvida, este sistema não foi concebido para assegurar a partilha sustentável e igualitária das responsabilidades relativas ao asilo, uma vez que atribui as ditas responsabilidades a um número reduzido de EM, facto que os coloca em dificuldades jurídicas e materiais.

- A Declaração UE-Turquia, um acordo que infringe

Esta Declaração de março de 2016 infringe a Convenção de Genebra de 1951, a CEDH, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, bem como as principais directivas europeias em matéria de asilo. A Turquia é definida como "país terceiro seguro", o que dificilmente pode ser considerado, uma vez que não há garantias suficientes de que o direito de asilo esteja totalmente estabelecido e seja garantido de forma igualitária e célere. A Turquia não ratificou o Protocolo IV da CEDH e tem uma limitação geográfica sobre a aplicação da Convenção de Genebra de 1951, porque exclui as pessoas não-europeias do estatuto de refugiado e permite expulsões coletivas.

Além disso, nem a legislação europeia nem a Convenção de Genebra proíbem a devolução de pessoas a um "país terceiro seguro", pelo que este facto põe em risco a liberdade e segurança dos requerentes devolvidos à Turquia. Também é importante referir que as expulsões da UE para a Turquia impedem a identificação de pessoas em situação de vulnerabilidade especial, que não podem ser expulsas por motivos humanitários ou como potenciais refugiados ou vítimas de tráfico.

- A Proteção Temporária, inativa

A Diretiva 2001/55 de 20 de julho de 2001, define a proteção temporária como "(...) um procedimento de carácter excepcional que assegure, no caso ou perante iminência de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar

ao seu país de origem, uma proteção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo (...). É de referir que, no caso da vaga migratória que atingiu a Europa em 2015, o facto de alguns EM pensarem que o SECA, assente no critério do primeiro país de entrada como critério de atribuição da responsabilidade pelos pedidos de asilo, ia ser capaz de responder ao grande fluxo de requerentes, terá inviabilizado a utilização da proteção temporária como mecanismo viável e seguro.

- O aumento da desconfiança no sistema

A ideia de que muitos dos pedidos de asilo podiam não ter como justificação a urgência de proteção motivada por conflitos ou perseguições, mas sim razões económicas, fizeram com que a UE desenvolvesse outras figuras jurídicas como a “proteção subsidiária” e a “autorização de residência por razões humanitárias” que subestimavam e decresciam as concessões e condições que o estatuto de refugiado fornece.

- As redes de tráfico de pessoas, no auge

Nos últimos anos, a criação de políticas restritivas de migração e asilo e o reforço das fronteiras externas tem criado uma “Europa Fortaleza” contrária à chegada de migrantes e refugiados. Estas inúmeras restrições e barreiras têm gerado um aumento exponencial das entradas irregulares em território europeu, com a conseqüente criação de meios perigosos, assim como a proliferação de redes de passadores e tráfico de pessoas.

A situação de insegurança face aos movimentos migratórios em massa tem provocado a suspensão da liberdade de circulação consagrada no Espaço Schengen, por parte de diversos EM, facto que contribuiu para o desvanecimento do compromisso europeu para com os seus valores e objetivos. Assim, o conceito de soberania prevalece ao princípio da solidariedade que se constituiu como um dos princípios fundamentais da UE.

- Falta de solidariedade entre os EM e incumprimento do acordado

Os EM continuam a discordar sobre a distribuição equitativa dos pedidos de asilo. A falta de solidariedade entre os EM tem sido uma das maiores falhas e causas do colapso do SECA, uma vez que muitos dos países têm respondido negativamente perante a proposta de partilhar as responsabilidades decorrentes do fluxo massivo de solicitantes de asilo.

O Sistema de quotas e o Programa de Recolocação de 2015, defendem uma abordagem civil-militar, baseada em salvar vidas e assegurar a proteção das fronteiras externas para lidar com a crise. No entanto, este mecanismo tem fracassado, uma vez que, ao não ser aplicada a Diretiva 2013/33 sobre as condições de acolhimento, o sistema continua a residir no âmbito do incompleto Regulamento de Dublin. Além disto, os EM têm aplicado critérios diferentes na hora da gestão dos pedidos de asilo apresentados nos seus territórios, quer no que diz respeito à duração dos procedimentos de asilo, às condições de acolhimento, à decisão de concessão do estatuto ou outro tipo de proteção e à taxa de reconhecimento. Também, a transposição das Diretivas para os sistemas jurídicos nacionais está a ser realizada de forma muito desigual.

Outro dos aspetos a considerar diz respeito aos instrumentos adotados e implementados pela UE no âmbito das migrações e do asilo. Estes instrumentos foram adotados por causa da urgência e das necessidades do momento, mas os órgãos de decisão da UE centraram-se na facilidade com que estes instrumentos iriam dar lugar a um consenso entre todos os EM mais do que na sua viabilidade.

Será importante interrogarmo-nos sobre qual o papel moral e a responsabilidade da UE em relação aos imigrantes, aos refugiados, à pobreza e à violação dos direitos humanos nas regiões em que alguns EM têm participado em intervenções militares causadoras da desestabilização de muitos países, já por si instáveis devido ao terrorismo. Assim, também será importante não confundir a questão da vaga migratória com o terrorismo: o terrorismo do autoproclamado Estado Islâmico na Europa não tem nada a ver com o fluxo de refugiados, já que estas pessoas chegam à Europa fugindo desse mesmo terrorismo e de uma onda de hostilidade e de conflitos graves.

Alguns autores como Boza, Bruquetas & Claro (2016) defendem que a resposta europeia tem deixado de lado alguns aspetos fundamentais como a integração dos refugiados nas sociedades europeias. A resposta tem-se centrado na segurança e no controlo fronteiriço e tem assim comprometido muitos direitos humanos.

Por fim, Ribeiro (2016) diz que as políticas europeias revelaram uma grave crise de valores e não souberam dar solução efetiva à crise humanitária de 2015.

V. 2. O Futuro: Novas propostas de reforma do SECA

A análise de fraquezas e deficiências detetadas no SECA permite que neste capítulo sejam desenvolvidas algumas ideias e propostas para corrigir as falhas e as deficiências

estruturais com o propósito de melhorar o sistema. Sem dúvida, a UE tem capacidade suficiente para criar um sistema comum de asilo forte e preparado para proteger as pessoas que precisam e para dar uma resposta célere perante possíveis fluxos e vagas migratórias repentinas.

Assim, o objetivo será fazer do SECA um sistema igualitário, equitativo, eficiente, sustentável, baseado em normas comuns e que promova a partilha de responsabilidades entre os EM. Atualmente urge uma clara necessidade de a UE chegar a uma política comum de asilo que baseie as suas respostas perante os novos desafios globais nos direitos e segurança humana.

Assim, propomos as seguintes medidas para reforçar o papel do SECA e melhorar a sua utilidade:

- Modificar o Regulamento de Dublin para estabelecer um sistema sustentável e equitativo de determinação do EM responsável pela análise dos pedidos de asilo, de modo a que o SECA seja capaz de lidar com a entrada de um elevado número de pessoas à procura de proteção na UE. A melhora deste sistema fará com que o grau de solidariedade entre os EM aumente, havendo uma partilha e repartição equitativa da responsabilidade e dos requerentes de asilo.
- Deve reforçar-se o papel do Sistema EURODAC e alargar a sua finalidade para além do asilo, melhorando a concessão de proteção mediante a aceleração da identificação e registo das pessoas que chegam e combatendo a migração irregular a partir da deteção da passagem clandestina entre os EM e da facilitação do regresso ou readmissão dos migrantes.
- Proporcionar novas atribuições ao EASO, de modo a que possa desempenhar um novo e mais importante papel na execução e aplicação das políticas, decisões, recursos financeiros e meios jurídicos, com o objetivo de melhorar o funcionamento do SECA. Como a Comissão Europeia (2016b) defende, o EASO deveria passar a ser responsável pela gestão dos procedimentos de asilo, sobretudo por aquilo que diz respeito às condições de acolhimento e às garantias fundamentais em todos os EM. Esta mudança no EASO poderia fazer frente a situações de grandes fluxos migratórios, uma vez que poderá identificar medidas extraordinárias que os EM deverão cumprir perante novos desafios, tal como aconteceu nos últimos anos na Grécia e na Itália.

- Fomentar a solidariedade entre os EM no acolhimento dos refugiados, atenuando desta forma a pressão exercida nos países localizados na fronteira externa. Propomos uma maneira de aumentar a solidariedade entre os países da UE mediante a criação de um novo sistema de atribuição dos pedidos de asilo baseado na repartição, facto que faria com que a determinação da responsabilidade perante o pedido de asilo não estivesse diretamente ligada ao primeiro país de entrada em que é apresentado o pedido. A responsabilidade seria atribuída dependendo da riqueza, dimensão e capacidade de acolhimento e integração dos EM, o que provocaria um aumento da eficácia do processo e uma diminuição dos movimentos secundários irregulares entre EM, assegurando a partilha equitativa da responsabilidade.
- Consideramos importante ajustar o Sistema de Recolocação no que diz respeito aos requerentes. Eliminar a discriminação da taxa de reconhecimento superior a 75% como requisito para ser recolocado e permitir a realocação de qualquer requerente que necessite de proteção internacional.
- Criar normas uniformes sobre os procedimentos e os direitos a conceder aos beneficiários de proteção internacional em todos os EM para evitar disparidades.
- Clarificar a diferença entre o «estatuto de refugiado» e a «condição da proteção subsidiária», distinguindo melhor os direitos correspondentes a cada um deles.
- Criar vias de acesso legais, sustentáveis e acessíveis à UE, para que as pessoas que procuram proteção internacional possam chegar de forma mais organizada, digna e segura. Para tal, é necessário reforçar os programas de reinstalação, garantir a possibilidade de pedir asilo nas embaixadas e consulados dos terceiros países, ativar políticas de concessão de vistos humanitários, eliminar a exigência de visto de trânsito para as pessoas oriundas de países em conflito e flexibilizar os requisitos para o reagrupamento familiar, ajudando, desta maneira, a salvar vidas, a evitar o tráfico de pessoas e a reduzir a migração irregular para a UE.
- Permitir atrair as competências e qualificações que a UE precisa para enfrentar os desafios demográficos e a falta de mão-de-obra qualificada atuais. Isto provocaria um aumento do crescimento económico e sustentaria os nossos sistemas sociais.

- Reforçar a cooperação com os países terceiros de origem dos migrantes, a fim de gerir melhor e de forma mais abrangente a migração e a mobilidade para a UE.
- Estabelecer mecanismos para assegurar a proteção da vida humana e mecanismos de proteção eficazes ao longo das rotas migratórias mediante o aumento dos recursos à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, para evitar a morte de mais migrantes.
- Realizar campanhas de informação. Em nossa opinião, seria muito útil estabelecer pontos informativos nas zonas estratégicas das rotas migratórias para comunicar aos migrantes a sua situação e os seus direitos no território europeu para evitar confusões e falsas promessas por parte dos passadores ilegais.
- Transformar os *Hotspots Areas* em centros de acolhimento e não de detenção.
- Aplicar de forma célere e justa a Diretiva de Proteção Temporária para fazer frente a emergências humanitárias e a fluxos maciços de pessoas.
- Investigar e enfrentar as verdadeiras causas dos movimentos forçados e massivos de pessoas para a Europa.
- Estabelecer uma lista de países seguros a nível europeu, no sentido de evitar as expulsões coletivas para zonas de conflito.
- Garantir proteção absoluta e imediata aos menores desacompanhados, reforçando os seus direitos à educação e excluindo a possibilidade de detenção, uma vez que se encontram numa situação particularmente vulnerável a abusos, exploração e a um maior risco de se tornarem vítimas de tráfico de pessoas.
- Proteger as mulheres refugiadas, que também constituem um grupo susceptível de ser exposto a abusos e tráfico de pessoas.
- Melhorar a coordenação de ações e o diálogo entre os governos locais, regionais e nacionais de forma a garantir a integração efetiva dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE e a dos refugiados.

- Investir em educação e em outras iniciativas que promovam a igualdade, a tolerância e o diálogo entre comunidades de acolhimento e refugiados, em detrimento do racismo, da rejeição, da radicalização e da xenofobia.

Estas são apenas algumas propostas e ideias que cremos poderem constituir uma base de reflexão para a UE melhorar a gestão da migração e do asilo em todos os seus aspetos e não só em situações de crise humanitária, promovendo a solidariedade e fazendo frente, de forma clara, aos desafios que se colocam nesta matéria, criando políticas que tenham como base a integração, a eficácia, a sustentabilidade e a equidade.

CONCLUSÃO

Podemos concluir que esta crise humanitária tem sido e é um desafio para a Europa e para as suas instituições e mecanismos. Os acontecimentos dos últimos anos têm revelado uma profunda divisão dentro da UE e uma enorme falta de solidariedade. O aumento da xenofobia, do racismo e de movimentos e discursos contrários à migração e aos refugiados tem evidenciado uma lacuna em relação à história europeia e ao facto de já termos tido refugiados europeus na própria Europa durante a II Guerra Mundial.

Sem dúvida, tem existido uma enorme disrupção entre os princípios normativos europeus e as ações implementadas para dar resposta ao fluxo migratório e à vaga de refugiados. Devido ao aumento da insegurança e aos ataques terroristas dos últimos anos, foram reforçadas as políticas e estratégias securitárias em detrimento das políticas sociais e integradoras, pelo que podemos afirmar que a UE atuou contrariamente aos seus princípios básicos. Não existiu harmonia entre os valores promovidos em matéria de proteção internacional e as práticas internas europeias.

A UE sempre tentou criar soluções para dar resposta aos pedidos de proteção internacional e cumprir os direitos humanos fundamentais. Assim, o SECA não conseguiu instituir mecanismos que fossem capazes de responder aos desafios advindos da grande vaga migratória de 2015. O Sistema de Recolocação é o melhor exemplo do fracasso da política europeia em matéria de asilo: falta de solidariedade entre os EM, falta de coordenação nos pedidos de asilo e na distribuição dos refugiados, condições de receção e integração variantes nos diferentes EM, negativa de alguns EM para receber refugiados, dando prioridade aos interesses nacionais em detrimento dos objetivos externos e conjuntos. Com a declaração junto com a Turquia, observou-se também a sobreposição de determinados interesses europeus, tais como o facto de querer controlar a entrada de migrantes e refugiados, face ao respeito e à promoção dos direitos consagrados na própria legislação europeia, uma vez que a UE não pode assegurar que a Turquia seja um “país terceiro seguro” que responda de forma célere à necessidade de proteção internacional das pessoas que chegam ao seu território. De novo, os interesses económicos e políticos são colocados à frente dos valores europeus.

Como dito no último capítulo do presente relatório, é essencial que a UE aplique as normas em vigor e melhore urgentemente o funcionamento dos instrumentos e mecanismos existentes. Esta crise revelou deficiências estruturais que se podem gerir e

acertar se for seguida a abordagem definida na Agenda Europeia da Migração e nos inúmeros instrumentos que a UE criou ao longo dos anos. A UE tem que ser credível e competente neste aspeto: cremos que será importante que os EM renunciem a parte da sua soberania em matéria de asilo de forma a permitir que a UE, como todo, possa implementar uma política igualitária, justa e única de asilo.

Certo é que durante estes últimos anos, à medida que milhares de grupos sociais, municipais e regionais se mobilizaram em defesa de uma receção digna para os refugiados na Europa, os líderes e governos europeus ficaram presos na falta de vontade política e na retórica sem conseguir dar uma resposta necessária a um drama e a uma crise humanitária sem precedentes na Europa.

Em minha opinião, falta concertar e aumentar o esforço feito até à data pelos EM. A boa vontade é importante, mas não chega. É necessário encarar e solucionar as lacunas em relação à integração, no ensino da língua do país de destino, na saúde ou no emprego. É preciso criar planos de inserção e acolhimento, a médio e longo prazo, que possibilitem e garantam as condições para um futuro digno e autónomo para os refugiados que chegam à Europa, assim como zelar pela correta aplicação dos direitos existentes na lei internacional. Também será importante financiar programas ou estudos que tentem perceber as falhas da política europeia em matéria de migração e asilo.

Certamente, a UE necessita de um sistema sólido e eficaz capaz de assegurar uma gestão sustentável da migração no futuro, que seja justo para as sociedades europeias de acolhimento e para os nacionais de países terceiros que chegam ao território europeu. É importante que a política e o projeto europeu recuperem a globalidade, a igualdade, a justiça, a responsabilidade e a solidariedade como valores essenciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR (2013). *Avanzando hacia un sistema europeo común de asilo*.
- ACNUR (2017). *Operation Portal. Refugees Situation*. Disponível em: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- ACNUR, 2015. *Refugees/Migrants Emergency Response. Mediterranean*. UNCHR. Disponível em: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>
- ACNUR, 2016 <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>
- ARANGO, J. (2016). *El año de los refugiados. A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la EU*. Barcelona: CIDOB. Pg. 30-58
- BOZA, D., BRUQUETAS, M. & CLARO, I. (2016). *El año de los refugiados. La política de la EU en inmigración y asilo: la crisis de 2015*. Barcelona: CIDOB. Pg. 80-106.
- CABRAL, P. (2015). *Construção de uma responsabilidade europeia além-fronteiras: O novo conceito de «falhas sistémicas» no quadro dos critérios de determinação do Estado-Membro responsável pelo tratamento dos pedidos de proteção internacional baseados no Artigo 78º do TFUE*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- CARVALHO, A. (2015). *O Estado-Membro responsável pela análise do pedido do asilo*. Porto: Universidade do Porto
- CEAR (2016a). *Cinco puntos críticos de la propuesta de reforma normativa del sistema europeo común de asilo*. Madrid: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- CEAR (2016b). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- CIERCO, T. (2004). *A política de refugiados e a conjuntura internacional*. Porto: Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade.
- CIERCO, T. (2010). *A instituição de asilo na União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- CLARO, I. (2013). *La normativa y las políticas de la Unión Europea sobre inmigración y asilo en 2012-2013*. Universidad Pontificia de Comillas. Inmigración y Emigración: Mitos y realidades nº3. P. 235-249.
- COMISSÃO EUROPEIA (2014). *Sistema Europeu Comum de Asilo*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- COMISSÃO EUROPEIA (2015a). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e social europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA (2015b). *European Migration Network. EMN Annual Report on Immigration and Asylum*.

COMISSÃO EUROPEIA (2016a). *A UE e a crise dos refugiados*. Luxemburgo: Serviço das publicações da UE.

COMISSÃO EUROPEIA (2016b). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA (2016c). Comunicado de imprensa. 10 de fevereiro de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA (2016d). Comunicado de imprensa. 13 de julho de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA (2016e). Comunicado de imprensa. 16 de março de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA (2016f). Comunicado de imprensa. 4 de maio de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA (2016g). Comunicado de imprensa. 6 de abril de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA (2016h). *Crise dos refugiados: Comissão analisa ações de 2015 e define prioridades para 2016*.

COMISSÃO EUROPEIA (2017a). Comunicado de imprensa. 26 de julho de 2017.

COMISSÃO EUROPEIA (2017b). *Questions and answers: Commission calls for renewed efforts in implementing solidarity measures under the European Agenda on Migration*. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA (2017c). *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fourteenth report on relocation and resettlement*. Bruxelas.

COSTA, M. (2016). *Sistema Europeu Comum de Asilo e Direitos Fundamentais: o “apport” jurisprudencial do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*. Porto: Universidade do Porto.

COSTA, P.M. (2016). *Segurança Global da União Europeia: Potencialidades e Vulnerabilidades*. Sintra: Academia da Força Aérea.

EIXERÉS, R. (2015). *El acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre la actual crisis de refugiados. Análisis de la República de Turquía como tercer país seguro*. Barcelona: Universitat Jaume I.

EUROSTAT (2016). Statistics Explained.

Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

- FERRERO, R. (2016). *Seguridad y derechos humanos. La crisis de refugiados como crisis de valores de la UE*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- FIGUEIREDO, P.A.C. (2016). *União Europeia, Imigração e ética*. Lisboa: UA.
- FORERO, S. L. (2015). *La migración por asilo y la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: evidencia desde el caso griego*. OASIS, 22, 93-115.
- FRONTEX (2015). *Relatório Geral 2015*.
- FULLERTON, M. (2009). *A Tale of Two Decades: War Refugees and Asylum Policy in the European Union*. Brooklyn Law School Legal Studies, Research Paper, nº 175.
- GONÇALVES, M.P. (2012). *Políticas de Asilo na União Europeia*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- GONZÁLEZ, C. (2015). *La crisis de los refugiados y la respuesta europea*. Nº 67. Real Instituto Elcano.
- GORTÁZAR, C. (2016). *La crisis de los refugiados: la hora de Europa*. Vol. 5. Comillas: Real Instituto Elcano.
- GUILD, E. (2015). *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin*. CEPS, n.º 83.
- LEITE, L.C. (2016). *O reflexo da política europeia de imigração no Mediterrâneo*. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima.
- MAGALHÃES, P. (2016). *A União Europeia e a Segurança Humana*. Braga: Universidade do Minho.
- MENDES, R.J. (2016). *Relatório de Estágio no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- NAÏR, S. (2016). *Refugiados: Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica.
- OIM (2015a). *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of available data and information. Report 2015*. Ginebra: OIM
- OIM (2015b). *World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. Ginebra: OIM.
- OIM (2016). *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of available data and information. Report 2016*. Ginebra: OIM
- OLESTI, A. (2008). *Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración*. Revista de derecho constitucional europeo. Barcelona.

- PAIS, R. & MORGADO, M. (2009). *Imigração, Integração e Diversidade. Que respostas europeias?* Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- PARLAMENTO EUROPEU. (2016). *The implementation of the Common European Asylum System*. Estrasburgo: European Parliament.
- PEREIRA, J.A. (2016). *Da crise de refugiados na Europa: Uma ameaça à segurança?* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- PIÇARRA, N. (2016). *A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”*: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. Revista Pública.
- RIBEIRO, S.V.C (2016). *A projecção do Poder Normativo Europeu e a Crise Migratória Europeia*. Lisboa: ISCTE-IUL.
- RODRIGUES, A. (2015). *Refugiados. Uma crise previsível para que não houve qualquer preparação*. Jornal de Defesa e Relações Internacionais.
- RODRIGUES, J. (2012). *Política Única de asilo na União Europeia*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- SANTINHO, C. (2013). *Afinal, que asilo é este que não nos protege?* Etnográfica. v. 17
- SANTOS, R. J. (2014). *Refugiados: Altura de um novo paradigma?* Lisboa: ISEG.
- SARTORETTO, L. (2015). *A livre circulação de pessoas e a implementação e evolução do Sistema Europeu Comum de Asilo e a sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidades por solicitantes de refúgio e refugiados entre os Estados-Membros da União Europeia*. Dourados: Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. v.4. nº 8. P. 111-136.
- SOLÀ, O. (2012). *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Vol. 66. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SOLANES, Á. (2014). *Derechos humanos y asilo: sobre las deficiências del SECA y la regulación jurídica española*. Valencia: Instituto Universitario de Derechos Humanos. Universitat de València.
- SY, S. (2017). *Política de asilo*. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Parlamento Europeu.
- UNIÃO EUROPEIA (2017). *An European Agenda on Migration. State of play 2017*.
- VILLAR, S.A. (2014). *La política de refugiados en la Unión Europea*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs.

ANEXOS

Anexo 1. Atividades desenvolvidas durante o estágio

Atividades	Setembro de 2016			
	Semanas			
	1	2	3	4
Metodologia CIEJD				
Dossiê: Migração e Asilo				
Conteúdos na Agenda CIEJD				
Atualização EUROCID				
Apoio às atividades do CIEJD				
Compilação de bibliografia				
Relatório de estágio				
Reuniões com coordenadores				

Atividades	Outubro de 2016			
	Semanas			
	1	2	3	4
Dossiê: Migração e Asilo				
Conteúdos na Agenda CIEJD				
Atualização EUROCID				
Apoio às atividades do CIEJD				
Compilação de bibliografia				
Relatório de estágio				
Reuniões com coordenadores				

Atividades	Novembro de 2016			
	Semanas			
	1	2	3	4
Dossiê: Migração e Asilo				
Conteúdos na Agenda CIEJD				
Atualização EUROCID				
Apoio às atividades do CIEJD				
Compilação de bibliografia				
Relatório de estágio				
Reuniões com coordenadores				

Atividades	Dezembro de 2016			
	Semanas			
	1	2	3	4
Dossiê: Migração e Asilo				
Conteúdos na Agenda CIEJD				
Atualização EUROCID				
Apoio às atividades do CIEJD				
Compilação de bibliografia				
Relatório de estágio				
Reuniões com coordenadores				

Atividades	Janeiro de 2017			
	Semanas			
	1	2	3	4
Dossiê: Migração e Asilo				
Conteúdos na Agenda CIEJD				
Atualização EUROCID				
Apoio às atividades do CIEJD				
Compilação de bibliografia				
Relatório de estágio				
Reuniões com coordenadores				

Atividades	Fevereiro de 2017			
	Semanas			
	1	2	3	4
Dossiê: Migração e Asilo				
Conteúdos na Agenda CIEJD				
Atualização EUROCID				
Apoio às atividades do CIEJD				
Compilação de bibliografia				
Relatório de estágio				
Reuniões com coordenadores				

Atividades	Março de 2017			
	Semanas			
	1	2	3	4
Dossiê: Migração e Asilo				
Apoio às atividades do CIEJD				
Compilação de bibliografia				
Relatório de estágio				
Reuniões com coordenadores				

Anexo 2. Portal Eurocid do CIEJD. Dossiê de Migração e Asilo

The screenshot displays the Eurocid website interface. At the top, the header includes the Eurocid logo and the text 'Centro de Informação Europeia Jacques Delors'. Below the header, there are navigation links for 'Inicial' and 'Other languages', and a section for 'Os temas europeus em foco'. A search bar and a newsletter subscription link are also visible. The main content area is titled 'Migração e Asilo' and features a large image of a graffiti-covered wall with blue human figures. Below the image, there is a paragraph of text in Portuguese discussing migration trends and the importance of common policies.

Migração e Asilo

As migrações para a Europa são um fenómeno muito antigo. Atualmente, devido à globalização, à instabilidade política e económica noutras regiões do mundo e à maior acessibilidade, as migrações ganharam uma nova dimensão na realidade europeia.

É importante que este fenómeno não seja considerado uma ameaça para os europeus. Se for encarado como uma oportunidade, poderão ser adotadas políticas comuns em matéria de migração, asilo e integração que resultem em

Anexo 3. Portal Eurocid do CIEJD. Dossiê de Migração e Asilo. Secção Enquadramento

The screenshot displays the Eurocid website interface, specifically the 'Enquadramento' section. The header and navigation elements are identical to the previous screenshot. The main content area is titled 'Enquadramento' and contains a sub-section 'A União Europeia e os fluxos migratórios'. It includes a paragraph of text and a list of links for further reading, such as 'Introdução', 'História das migrações na Europa', 'Estratégias e Políticas europeias', 'Rotas migratórias de entrada na UE', and 'Integração de migrantes na UE'. Below this, there is an 'Introdução' section with a paragraph of text.

Enquadramento

A União Europeia e os fluxos migratórios

Um olhar para os movimentos migratórios na Europa. A história da migração no velho continente. A rotas de entrada, a integração dos migrantes na UE, e as estratégias e políticas europeias.

- Introdução
- História das migrações na Europa
- Estratégias e Políticas europeias
- Rotas migratórias de entrada na UE
- Integração de migrantes na UE

Introdução

As migrações assumem-se como um dos fenómenos na história da humanidade que mais consequências têm a diversos níveis, tanto social, cultural, económico ou político. Na Europa, a migração, seja qual for a forma que assume, faz parte da realidade passada, atual e, provavelmente futura. A globalização e a maior acessibilidade ampliaram consideravelmente as possibilidades de mobilidade.

Os fenómenos migratórios beneficiam as sociedades de acolhimento e de origem e os próprios migrantes. Por exemplo, face à evolução demográfica europeia atual e futura, a migração poderá desempenhar um papel crucial uma vez que compensa a escassez de mão-de-obra. Os migrantes trazem consigo novas ideias que incentivam a criatividade e a inovação, potenciando um intercâmbio de natureza social e cultural muito enriquecedor. As migrações também beneficiam os países de origem, uma vez que os migrantes enviam as remessas de dinheiro e adquirem conhecimentos que melhoram as condições de vida locais.

Anexo 4. Portal Eurocid do CIEJD. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Instituições e agências europeias*

The screenshot shows the Eurocid portal interface. At the top, there is a header with the Eurocid logo and the text 'Centro de Informação Europeia Jacques Delors'. Below the header, there is a navigation menu with 'Início' and 'Other languages'. The main content area is titled 'Os temas europeus em foco' and includes a search bar and a 'Pesquisar' button. The left sidebar contains a menu with categories like 'CIEJD', 'Parceria de Gestão', 'Aprender Europa', 'Temas', 'Portugal na Europa - 3 décadas', 'Migração e Asilo', 'Apelos Financeiros', 'Governação económica', 'UE e a lusofonia', 'Europa 2020', 'Essencial UE', 'Cidadania europeia', 'Anos europeus', 'Eleições europeias 2014', 'Tratado de Lisboa', 'Cultura Europeia', 'Juventude na UE', and '20 anos do Mercado Único'. The main content area is titled 'Instituições e agências europeias' and contains the following sections:

- Migração e asilo**: Breve apresentação das instituições e órgãos da UE que acompanham as questões da Migração e Asilo.
- Instituições europeias**:
 1. [Parlamento Europeu](#)
 2. [Conselho da União Europeia](#)
 3. [Comissão Europeia](#)
- Órgãos consultivos**:
 1. [Comité das Regiões](#)
- Agências europeias**:
 1. [FRONTEX](#)
 2. [EUROPOL](#)
 3. [EASO](#)
 4. [FRA](#)
- Instituições europeias**:
 1. [Parlamento Europeu](#)
<http://www.europarl.europa.eu>

O Parlamento Europeu reúne 751 deputados eleitos por 5 anos, por sufrágio universal direto, nos 28 países da UE. Portugal elege 21 eurodeputados. Os eurodeputados representam os

Anexo 5. Portal Eurocid do CIEJD. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Cronologia*

The screenshot shows the Eurocid portal interface. At the top, there is a header with the Eurocid logo and the text 'Centro de Informação Europeia Jacques Delors'. Below the header, there is a navigation menu with 'Início' and 'Other languages'. The main content area is titled 'Os temas europeus em foco' and includes a search bar and a 'Pesquisar' button. The left sidebar contains a menu with categories like 'CIEJD', 'Parceria de Gestão', 'Aprender Europa', 'Temas', 'Portugal na Europa - 3 décadas', 'Migração e Asilo', 'Apelos Financeiros', 'Governação económica', 'UE e a lusofonia', 'Europa 2020', 'Essencial UE', 'Cidadania europeia', 'Anos europeus', 'Eleições europeias 2014', 'Tratado de Lisboa', 'Cultura Europeia', 'Juventude na UE', and '20 anos do Mercado Único'. The main content area is titled 'Cronologia' and contains the following sections:

- A União Europeia, as migrações e o asilo**: As principais datas e etapas em que foram criadas e adotadas as principais políticas, acordos e tratados em matéria de migração e asilo na União Europeia de 1951 a 2016.
- Décadas: 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010**
- 1950**:
 - **Adopção da Convenção Europeia dos Direitos do Homem**

Assinado em 1950 pelo Conselho da Europa, é um [tratado internacional](#) destinado a proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais na Europa. Os 47 países que formam o Conselho da Europa são parte na Convenção, sendo 28 desses países membros da UE. A Convenção criou o [Tribunal Europeu dos Direitos do Homem](#) destinado a proteger os cidadãos contra violações dos direitos humanos. Qualquer pessoa cujos direitos tenham sido violados por um Estado parte nos termos da Convenção pode levar o caso ao Tribunal. Os acordões que determinem que houve violação dos direitos humanos são vinculativos para os países em causa e, no caso da UE, é o Comité dos Ministros do Conselho da Europa que acompanha a execução dos acordões.
- 1951**:
 - **Adopção da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados - Convenção de Genebra**

Também conhecida como [Convenção de Genebra de 1951](#), estabeleceu as principais disposições sobre a figura dos refugiados e determinou os direitos dos indivíduos aos quais é concedido o asilo bem como as responsabilidades das nações concedentes. A Convenção foi aprovada pelas Nações Unidas em julho de 1951 com o objetivo de proteger os

Anexo 6. Portal Eurocid do CIEJD. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Glossário*

The screenshot displays the Eurocid portal interface. At the top, there is a header with the Eurocid logo and the text 'Centro de Informação Europeia Jacques Delors'. Below the header, there are navigation links for 'Inicial' and 'Other languages'. A main navigation bar includes 'Os temas europeus em foco', a search bar, and a 'Pesquisar' button. A secondary navigation bar shows the breadcrumb path: 'Página Inicial > Temas > Migração e Asilo > Glossário'. The left sidebar contains a menu with categories like 'CIEJD', 'Parceria de Gestão', 'Aprender Europa', 'Temas', 'Portugal na Europa - 3 décadas', 'Migração e Asilo', 'Anos europeus', and 'Cultura Europeia'. The main content area is titled 'Glossário' and contains the following text:

Termos-chave na migração

Conheça as principais terminologias usadas na área das migrações.

O presente glossário visa facilitar a compreensão da terminologia e expressões utilizadas no âmbito das migrações e do asilo a nível mundial e na União Europeia.

A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z

Acordo de readmissão

Acordo entre Estados sobre o reenvio de pessoas que entraram irregularmente nos seus territórios provenientes doutro Estado contratante.

Acordo de Schengen

Acordo intergovernamental assinado por cinco países – Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos – a 14 junho de 1985 para criar uma zona de livre circulação sem controlos nas fronteiras territoriais, marítimas e aéreas internas. O Acordo entrou em vigor em março de 1995, e com o objetivo de manter a segurança interna, foram tomadas várias medidas, tais como a coordenação do controlo dos vistos nas fronteiras externas dos Estados-Membros. Desde então, o Espaço Schengen tem-se expandido a um ritmo constante, compreendendo atualmente 26 países (POP 549K6) dos quais 22 pertencem à União Europeia – Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia – e quatro países que não são membros da UE – Islândia, Noruega, Suíça e

Anexo 7. Portal Eurocid do CIEJD. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Legislação*

The screenshot displays the Eurocid portal interface, similar to the previous one, but with the breadcrumb path 'Página Inicial > Temas > Migração e Asilo > Legislação'. The left sidebar menu is identical. The main content area is titled 'Legislação' and contains the following text:

Legislação

A legislação europeia em matéria de migração e asilo

Uma visão geral da legislação europeia em matéria de asilo, migração legal e irregular.

Ao longo dos anos, a UE tem vindo a criar um quadro legislativo relevante em matéria de migração e asilo, colocando ênfase no desenvolvimento de um sistema europeu comum de asilo com regras comuns para todos os Estados-Membros. Além disto, a UE foca-se na promoção da migração legal e na luta contra os fluxos irregulares de migrantes.

Legislação em matéria de Asilo

A política europeia em matéria de asilo e proteção internacional tem a sua base jurídica nos Artigos 67.º, n.º 2, e 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no Artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Face à crescente divergência em volume de refugiados entre os Estados-Membros, à instabilidade normativa internacional sobre a definição de refugiado e ao desafio da livre circulação traz consigo, a UE tem como objetivo criar um sistema único de asilo com critérios comuns de admissão para o regime de proteção, concedendo o estatuto a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional, e garantindo a observância do princípio da não repulsão. Todas as políticas europeias são feitas de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 e com o Protocolo de 1967.

A União tem vindo a trabalhar na criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) baseado na solidariedade entre os Estados-Membros, eficaz tanto em períodos de baixa como de elevada pressão migratória, com normas uniformes de proteção e direitos aos beneficiários do asilo e maior harmonização das condições de acolhimento no espaço europeu. Graças ao SECA, o processo para requerer asilo é agora idêntico em toda a União Europeia:

1. As impressões digitais do requerente são recolhidas e transmitidas à base de dados EURODAC, sistema que permite o acesso das autoridades policiais às bases de dados europeias de impressões digitais dos requerentes de asilo, a fim de prevenir, detetar ou investigar crimes, homicídios ou atos de terrorismo. Esses dados também serão utilizados para ajudar a identificar o país que é responsável pelo pedido de asilo, segundo o estipulado no

Anexo 8. Portal Eurocid do CIEJD. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Dados e estatísticas*

The screenshot shows the Eurocid website interface. At the top, there is a header with the Eurocid logo and the text 'Centro de Informação Europeia Jacques Delors'. Below the header, there is a navigation bar with 'Inicial | Other languages' and 'Os temas europeus em foco'. A search bar and a newsletter subscription button are also visible. The main content area is titled 'Dados e estatísticas' and features a lightbulb icon. Below this, there are two columns of content: 'Dados e Estatísticas' and 'Migração e asilo na União Europeia num ápice'. The left sidebar contains a menu with categories like 'CIEJD', 'Parceria de Gestão', 'Aprender Europa', 'Temas', 'Portugal na Europa - 3 décadas', and 'Migração e Asilo'.

eurocid

Centro de Informação Europeia Jacques Delors

Inicial | Other languages

Os temas europeus em foco

Indique o e-mail Subscriver newsletter (21969 subscritores) Pesquisar

Página inicial > Temas > Migração e Asilo > Dados e estatísticas

Dados e estatísticas

Apresentamos as principais fontes de informação e os dados que estas disponibilizam a nível nacional, europeu e internacional, na área das migrações e asilo.

Dados e Estatísticas
Fontes de informação

Migração e asilo na União Europeia num ápice
Infografia

Informação, dados e estatísticas sobre migração e asilo a nível nacional, europeu e internacional.

Informação e dados essenciais sobre migração e asilo na União Europeia.

Migração e Asilo

- Apoios Financeiros
- Governação económica
- UE e a lusofonia
- Europa 2020
- Essencial UE
- Cidadania europeia
- Anos europeus**
- Eleições europeias 2014
- Tratado de Lisboa
- Cultura Europeia**
- Juventude na UE
- 20 anos do Mercado Único

Anexo 9. Portal Eurocid do CIEJD. Infografia

MIGRAÇÃO E ASILO UNIÃO EUROPEIA

Na Europa, a migração faz parte da realidade presente, atual e prospectivamente futura. A globalização e a maior acessibilidade melhoraram as possibilidades de mobilidade.

Atualmente, numa União Europeia surtida numa crise demográfica, com uma conjuntura social e económica complexa, o excesso de imigração, decorrente em volume de pedidos de asilo a um crescente fluxo de migrantes irregulares, é háptica a criação de estratégias comuns.

Esta infografia encontra informação atualizada sobre origem e destino dos migrantes, pedidos de asilo, refugiados, e sobre o Sistema de quotas da UE.

PEIDIDOS DE ASILO NA UNIÃO EUROPEIA

Desde 2010, o número de pedidos de asilo tem aumentado na UE em 76%.

ANO	PEIDIDOS DE ASILO	VARIACÃO
2010	284.400	-
2011	289.240	+1,7%
2012	335.360	+15,8%
2013	431.090	+28,2%
2014	524.460	+21,7%
2015	1.322.428	+151,1%
2016	1.192.358	-9,9%

Fonte: ACNUR

DAS PESSOAS QUE CHEGAM À EUROPA...

57,7% Homens, 25,5% Crianças, 16,8% Mulheres

PEIDIDOS DE ASILO POR EM (2015)

País	Número de Pedidos
Alemanha	745.155
Hungria	177.135
Suécia	162.450
Áustria	88.160
Itália	83.540

Outros EM: 20%, Alemanha: 36%, Itália: 6%, Áustria: 7%, Suécia: 12%, Hungria: 14%

Fonte: EUROSTAT

ORIGEM DOS REFUGIADOS (2016)

País	Porcentagem
Síria	22%
Afganistão	11%
Nigéria	10%
Guiné	4%
Eritreia	6%
Iraque	6%
Outras origens	39%

Fonte: ACNUR

DECISÕES TOMADAS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO E ASILO (2016)

País	Proteção	Rejeição
Polónia	664.805	419.810
Estados Unidos	361.260	255.290
Bélgica	255.290	48.255

Em 2016, foram tomadas 1,3 milhão de decisões em matéria de asilo na UE, o dobro de que em 2015 (603.000). A maioria destas decisões foram tomadas na Alemanha, que aglutina 65% do total.

A decisão final sobre o estatuto de refugiado é definida pela lei europeia, exceto no caso da proteção humanitária que é aplicada sob as leis nacionais de cada Estado-Membro.

Em 2016, 61% dos pedidos de asilo foram aceites. Do total, outorgou-se a 361 mil pessoas o estatuto de refugiado, a 255 mil a proteção subsidiária e a 48 mil a proteção por razões humanitárias.

Os países que recebem taxas de aceitação elevadas, foram Eslováquia (86%) e Malta (85%). Pelo contrário, a Grécia, Irlanda, Polónia e a Hungria foram os países com maior quantidade de pedidos rejeitados, ultrapassando 70%.

Fonte: EUROSTAT

ROTAS MIGRATÓRIAS E NÚMEROS (2016)

- Rota Oriental: 885.385 pessoas
- Rota dos Balcãs: 764.039 pessoas
- Rota Central: 153.946 pessoas
- Rota Ocidental: 8.058 pessoas
- Rota Interior Oriental: 1.600 pessoas

A Rota Oriental é a mais utilizada pelos migrantes, sendo que em 2015 entraram na UE mais de 1 milhão de pessoas, diminuindo-se esta cifra em 2016 a partir do acordo UE-Turquia.

Ano 2012 era uma rota terrestre, mas com a construção de um muro na fronteira grego-turca, passou a ser marítima e mais perigosa.

Fonte: FRONTEX

MORTES NO MEDITERRÂNEO

ANO	NÚMERO DE MORTES	VARIACÃO
2010	20	-
2011	1.800	+8.700%
2012	500	-72,2%
2013	600	+20%
2014	3.779	+528%
2015	3.777	-0,05%
2016	5.098	+34,2%
2017 (cargo)	531	-89,4%

Fonte: OIM

Nos dois primeiros meses de 2017, as operações da FRONTEX salvaram 4.005 pessoas e 51 embarcações, no âmbito das operações Triton e Posidon.

RECOLOCAÇÃO: SISTEMA EUROPEU DE QUOTAS

Sistema para a gestão dos pedidos de asilo que foi adotado em 2015 pela UE. Está baseado na ideia de partilha da responsabilidade entre os Estados-Membros e consiste na criação de quotas de pessoas refugiadas que cada país irá receber equitativamente de acordo com a sua população e outras características.

Portugal já acolheu, até março de 2017, um total de 3005 refugiados vindos da Grécia e da Itália no âmbito do sistema europeu de relocalização.

Portugal cumpriu 38% em relação ao compromisso total de 4.205 pessoas que irá receber no total. A nível europeu, foram feitas cerca de 20% das relocalizações.

Fonte: Comissão Europeia

REINSTALAÇÃO DE REFUGIADOS NA EUROPA

A Reinstalação ocorre quando há uma seleção e transferência dos refugiados desde o primeiro país em que pediram asilo (fora da UE), e onde se encontram em condições precárias, por vezes ao longo de gerações, para um país que aceita acolher e conceder-lhes um direito de residência permanente.

14.422 pessoas foram reinstaladas na UE desde 2015. Portugal acolheu 12.

Fonte: Comissão Europeia

Categoria	Número	Porcentagem da população total
Cidadãos de países terceiros residentes na UE	18,8 milhões	3,9%
Cidadãos de países terceiros residentes em Portugal	260.113	0,7%
Cidadãos nascidos fora da UE e residentes na UE	34,3 milhões	6,7%
Cidadãos europeus que vivem num outro EM da UE	15,3 milhões	2,9%
Pessoas que entraram na UE à procura de asilo	1,3 milhões	0,25%

Fonte: EUROSTAT

Anexo 10. Portal Eurocid do CIEJD. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Links úteis*

Centro de Informação Europeia Jacques Delors

euroid

Os temas europeus em foco

Indique o e-mail: Subscrição newsletter (21969 subscritores) Pesquisa Pesquisar

Página inicial > Temas > Migração e Asilo > Links úteis

Links úteis

Sítios Web

Links relacionados com a área da migração e do asilo no contexto europeu, em Portugal e a nível internacional.

- Portugal
- União Europeia
- Internacional

Portugal

Instituições e Governo	
Provedor de Justiça	Local dedicado à defesa do cidadão e dos direitos fundamentais em Portugal.
Assembleia da República	Espaço do Cidadão no sítio da Assembleia da República.
Portal do Cidadão	Serviços e informação da administração pública.
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)	Sítio web do serviço de segurança da Administração Interna, para o controlo dos movimentos migratórios em Portugal.

Anexo 11. Infoeuropa. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Oportunidades*

Não disponível

Anexo 12. Infoeuropa. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Documentos*

The screenshot shows the search results page for the Infoeuropa library. The search criteria are 'wsu=(migracao) or wsu=(refugiado) or wsu=(asilo)'. The results are for 'P-Assunto= migracao or P-Assunto= refugiado or P-Assunto= asilo' and show 626 records. Two records are displayed in a table:

#	Formato	Autor	Título	Ano	Acesso
1	Análisis de periódico ou monográfico	Blondel, Georgios	L'interprétation rigoriste d'un instrument dépassé	2017	Registo bibliográfico Reserva/Empréstimo
2	Monografia	European Union, European Commission, European Political Strategy Centre	Irregular migration via the Central Mediterranean : from emergency responses to systemic solutions	2017	Registo bibliográfico Acesso EU Bookshop

Anexo 13. Infoeuropa. Dossiê de Migração e Asilo. Secção *Apoios Financeiros*

The screenshot shows the search results page for the Infoeuropa library. The search criteria are 'WSU=(asilo or migracao or refugiados) and WVG=()'. The results are for 'P-Assunto= asilo or migracao or refugiados and Vigencia= Y' and show 4 records. Two records are displayed in a table:

#	Formato	Autor	Título	Ano	Acesso
1	Apoio Financeiro [Programa europeu]	Portugal, Ministério da Administração Interna	Programa Nacional do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração 2014-2020 [em vigência]	2014 2020	Registo bibliográfico Programa Nacional do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração 2014-2020 [123KB] Decisão da Comissão [41KB] Site web
2	Apoio Financeiro	União Europeia, Comissão	Instrumento de financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento:	2014 2020	Registo bibliográfico

Anexo 14. Organização e participação em eventos durante o estágio

Setembro de 2016				
Seg	Ter	Qua	Qui	Sex
			1	2
5	6	7	8	9
12	13	14	15	16
19	20	21	22	23
26	27	28	29	30

Outubro de 2016				
Seg	Ter	Qua	Qui	Sex
3	4	5	6	7
10	11	12	13	14
17	18	19	20	21
24	25	26	27	28
31				

Novembro de 2016				
Seg	Ter	Qua	Qui	Sex
	1	2	3	4
7	8	9	10	11
14	15	16	17	18
21	22	23	24	25
28	29	30		

Dezembro de 2016				
Seg	Ter	Qua	Qui	Sex
			1	2
5	6	7	8	9
12	13	14	15	16
19	20	21	22	23
26	27	28	29	30

Janeiro de 2017				
Seg	Ter	Qua	Qui	Sex
2	3	4	5	6
9	10	11	12	13
16	17	18	19	20
23	24	25	26	27
30	31			

Fevereiro de 2017				
Seg	Ter	Qua	Qui	Sex
		1	2	3
6	7	8	9	10
13	14	15	16	17
20	21	22	23	24
27	28			

Março de 2017				
Seg	Ter	Qua	Qui	Sex
		1	2	3
6	7	8	9	10
13	14	15	16	17
20	21	22	23	24
27	28	29	30	31

Anexo 15. Legislação europeia em matéria de migração e asilo

INSTRUMENTOS	DATA	OBSERVAÇÕES	LINK
Regulamento 2000/2725	11 de dezembro de 2000	Criação do sistema «Eurodac»	1
Diretiva 2001/55/CE	20 de julho de 2001	Concessão de proteção temporária no caso de fluxos em massa	2
Diretiva 2003/9	27 de janeiro de 2003	Normas mínimas para o acolhimento dos requerentes de asilo	3
Regulamento 2003/343	18 de fevereiro de 2003	Regulamento Dublin II	4
Diretiva 2003/86/CE	22 de setembro de 2003	Direito ao reagrupamento familiar	5
Diretiva 2004/83*	29 de abril de 2004	*Revogada pela Diretiva 2011/95/UE	6
Diretiva 2005/85	1 de dezembro de 2005	Procedimentos para conceder ou retirar o estatuto de refugiado	7
Diretiva 2008/115/CE	16 de dezembro de 2008	Normas nos EM para o regresso de pessoas em situação irregular	8
Regulamento (UE) n.º 439/2010	19 de maio de 2010	Cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo	9
Diretiva 2011/95/UE	13 de dezembro de 2011	Condições a preencher pelos nacionais de países terceiros	10
Diretiva 2013/32/UE	26 de junho de 2013	Procedimentos de concessão e retirada do estatuto de proteção	11
Diretiva 2013/33/UE	26 de junho de 2013	Normas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo	12
Regulamento (UE) n.º 603/2013	26 de junho de 2013	Criação do sistema «Eurodac» para efeitos do Reg. 604/2013	13
Regulamento (UE) n.º 604/2013	26 de junho de 2013	EM responsável pela análise de um pedido de proteção internacional	14
Regulamento (UE) n.º 516/2014	6 de abril de 2014	Estabelece o fundo para o Asilo, a Migração e a Integração	15
Decisão (UE) 2015/1523	14 de setembro de 2015	Medidas provisórias da proteção internacional (Itália/Grécia)	16
Decisão (UE) 2015/1601	22 de setembro de 2015	Medidas provisórias da proteção internacional (Itália/Grécia)	17

Fonte: CIEJD (2017). Elaboração própria

Anexo 16. Sistema de Quotas e Programa de Recolocação (agosto de 2017)

EM	Compromisso (Total)	Recolocados (Grécia)	Recolocados (Itália)	Recolocados (Total)	Vagas restantes (Total)	% Recolocações
Áustria	1.953	X	X	X	1.953	0
Bélgica	3.812	633	213	846	2.966	22,2
Bulgária	1.302	50	X	50	1.252	3,8
Croácia	968	59	18	77	891	7,9
Chipre	320	90	34	124	196	38,8
República Checa	2.691	12	X	12	2.679	0,5
Dinamarca	X	X	X	X	X	X
Estónia	329	141	X	141	188	42,9
Finlândia	2.078	1.167	707	1.874	204	90,2
França	19.714	3.770	330	4.100	15.614	20,8
Alemanha	27.536	3.986	3.215	7.201	20.335	26,2
Hungria	1.294	X	X	X	1.294	0
Irlanda	600	459	X	459	141	76,5
Letónia	481	294	27	321	160	66,7
Lituânia	671	355	27	382	289	56,9
Luxemburgo	557	244	111	355	202	63,7
Malta	131	90	47	131	0	100
Países Baixos	5.947	1.490	713	2.203	3.744	37
Polónia	6.182	X	X	X	6.182	0
Portugal	2.951	1.101	299	1.400	1.551	47,4
Roménia	4.180	676	45	721	3.459	17,2
Eslováquia	902	16	X	16	886	1,8
Eslovénia	567	172	35	207	360	36,5
Espanha	9.323	925	168	1.093	8.230	11,7
Suécia	3.766	743	370	1.113	2.653	29,6
Reino Unido	X	X	X	X	X	X
TOTAL⁸	98.255	17.514	7.924	25.438	75.823	25,9

⁸ Na sua totalidade, os Estados-Não-Membros também colaboraram no Programa de Recolocação da UE. Assim, desde 2015, a Noruega transferiu 1500 pessoas, 815 da Itália e 687 da Grécia; pela sua parte, a Suíça recolocou 1.530 refugiados, 750 da Itália e 344 da Grécia, faltando 436 para alcançar o compromisso. O Liechtenstein acolheu 10 refugiados da Grécia.