

Desafiar a agenda? Políticas e práticas de in(ex)clusão na UE: um olhar sobre os fluxos de refugiados

Maria Raquel Freire, PhD

Cátedra Jean Monnet

Professora Associada com Agregação, FEUC

E-mail: rfreire@fe.uc.pt

Daniela Nascimento, PhD

Coordenadora do Núcleo e Licenciatura em Relações Internacionais

Professora Auxiliar, FEUC

E-mail: danielan@fe.uc.pt

Resumo

Olhando os desafios associados aos fluxos de refugiados/migrantes que têm nos anos recentes tentado chegar à UE, questionando a sua capacidade de resposta, e com base num pressuposto teórico centrado nos processos de securitização da questão dos refugiados e migrantes, este artigo procura mapear as respostas e medidas levadas a cabo ao nível da União Europeia, procurando perceber que implicações têm tido do ponto de vista da promoção de políticas de inclusão e integração de todos os que procuram na UE uma nova oportunidade de vida. Pretende-se ainda perceber os desafios que esta questão tem colocado na agenda europeia, olhando quer a dimensão interna quer a dimensão externa da questão.

Palavras-chave: União Europeia; refugiados; migrantes; securitização; inclusão

Abstract

Looking at the challenges associated to the massive flux of refugees/migrants in recent years to the EU, questioning its capability of reply, and following on the securitization processes of refugees and migrants, this article seeks to map the responses and measures adopted by the EU, aiming at understanding how it has been dealing with politics of inclusion and integration regarding those who seek new opportunities of life in the Union. The article seeks also to understand the challenges this issue has raised in the European agenda, both in its internal and external dimensions.

Keywords: European Union; refugees; migrants; securitization; inclusion

Introdução

A problemática associada aos fluxos migratórios crescentes, em particular a questão dos refugiados, é de particular importância no atual cenário internacional. Estes fluxos de pessoas que se veem forçadas a fugir dos seus países de origem por razões de perseguição e/ou conflito violento ou em busca de melhores condições de vida constitui hoje em dia uma das mais dramáticas e preocupantes tendências a nível mundial. Os países do Sul e da periferia do sistema internacional, em especial os mais caracterizados pela pobreza, instabilidade, conflito e crises humanas prolongadas, são particularmente afetados por estas tendências. Ainda assim, os países mais desenvolvidos, em particular os europeus, têm vindo também a sentir cada vez mais o impacto destes fluxos, mas têm-se mostrado pouco disponíveis ou capazes para responder de forma adequada a estes desafios.

Neste quadro, e em particular tendo em conta as vagas mais recentes e significativas de refugiados a tentar chegar aos países Europeus nos últimos anos, a União Europeia tomou uma série de medidas e adotou políticas no sentido de responder aos desafios colocados por essa realidade. Desde o momento em que o fluxo de refugiados e migrantes aumentou significativamente na direção da Europa, na sequência da violência na Síria, Líbia e Eritreia, em particular, mas também noutros espaços, e até aos dias de hoje, a resposta da UE tem sido, contudo, limitada e errática. A dificuldade em acordar uma estratégia comum revela diferenciais entre os estados membros e incapacidade institucional de desenhar medidas criativas e sustentáveis capazes de gerar consenso e de responder às necessidades prementes do ponto de vista da crise humanitária que estes fluxos têm vindo a representar.

Estamos perante um enorme desafio, já qualificado como a maior crise humanitária alguma vez enfrentada pela UE e uma das maiores desde o final da Segunda Grande Guerra Mundial. De acordo com dados da Organização Mundial para as Migrações (IOM, 2016) e da Amnistia Internacional (2014) a Europa é hoje o destino mais perigoso para migrações irregulares e o Mediterrâneo tornou-se a fronteira mais perigosa. De facto, em 2015 mais de um milhão de migrantes atravessaram o Mediterrâneo para chegar à Europa, e cerca de 35 mil fizeram este caminho por terra (IOM, 2016; BBC, 2016; AI, 2014).

As origens variadas destes fluxos confirmam uma certa permanência de dinâmicas de instabilidade e violência em várias partes do globo. Também de acordo com a Organização Mundial para as Migrações (2016) e as NU (2015), do total de refugiados em causa, 39% são sírios, 11% são afegãos e cerca de 7% eritreus. Os restantes provêm de outras partes do mundo. No caso da Síria, cerca de 4 milhões de pessoas já fugiram à guerra e cerca de 7 milhões estão deslocadas dentro do país em resultado do conflito armado. Estes números podem dizer-nos muitas coisas, mas há que colocá-los em perspetiva, tendo em conta aquele que seria o impacto na Europa-UE. Se pensarmos que 1 milhão destes refugiados conseguem asilo nos países europeus da União, tal resultaria num aumento da população europeia na ordem dos 0.2%. No Líbano, contudo, cerca de 25% da população é refugiada síria e uma em cada cinco pessoas é refugiada (ONU, 2015).

Independentemente de números exatos, a dimensão da questão é incontornável e a pressão humanitária e nas fronteiras da UE, bem como em países como a Turquia ou o Líbano é, portanto, evidente. Estes números alertam-nos, a nosso ver, para duas coisas essenciais: por um lado, a necessidade de desconstruir uma narrativa política excludente com base nos fluxos massivos de população, e por outro, enquadrar esta questão para além das fronteiras da UE. Com este pano de fundo e partindo do pressuposto teórico centrado nos processos de securitização da questão dos refugiados e migrantes, este artigo procura mapear as respostas e medidas levadas a cabo ao nível da União Europeia, procurando perceber que implicações têm tido do ponto de vista da promoção de políticas de inclusão e integração de todos os que procuram na UE uma nova oportunidade de vida. Pretende-se ainda perceber os desafios que esta questão tem colocado na agenda europeia, olhando quer a dimensão interna quer a dimensão externa da questão.

A problemática dos conceitos

Uma compreensão rigorosa da chamada ‘crise dos refugiados’ e do seu impacto nas políticas de asilo e integração nos países da União Europeia pressupõe, desde logo, uma clarificação conceptual fundamental: a que opõe refugiados de guerra e violência a migrantes económicos.

Apesar de muitas das pessoas que procuram chegar à UE encaixarem na categoria de migrantes económicos, na medida em que são pessoas que procuram melhores condições de vida do ponto de vista socioeconómico, a maioria são refugiados, ou seja, pessoas que fogem à guerra e/ou à perseguição no seu país de origem e nacionalidade. Para efeitos deste artigo, esta distinção é importante no sentido em que no caso dos migrantes económicos, e independentemente das suas expectativas e vontade legítimas em termos de busca de melhores oportunidades de vida, não existe qualquer proteção legal prevista a nível internacional o que permite uma maior margem de manobra aos países de destino no que diz respeito à gestão de fluxos migratórios desta natureza.

Contudo, no caso dos refugiados, existe uma base de proteção legal e obrigatória definida internacionalmente e concretizada na Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 (em vigor a partir de 1954), a qual não só define o estatuto de refugiado e os parâmetros de proteção que este estatuto garante, como estabelece “uma ‘proteção contratual’ a uma escala sem precedentes” (Grahl-Madsen, 1966) com o compromisso dos Estados (atualmente, são 145 os Estados-parte) e cuja matriz de proteção dos refugiados é, assumidamente, centrada nos direitos humanos e/ou no humanitarismo (Tuitt, 1997: 66-67; Sztucki, 1999).¹ O refugiado é definido, no artigo 1º, A, 2), da Convenção de 1951, como, qualquer pessoa: Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 [na Europa], e receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país [...]. (ONU, 1951)

¹ A Convenção de Genebra foi posteriormente completada com o Protocolo Adicional de 1967.

Do FRONTEX à Agenda Europeia para a Migração e as medidas adicionais face à ‘crise’ dos refugiados

Ao longo dos últimos anos, a UE tem procurado lidar com estas tendências e dinâmicas, através da criação de mecanismos e agências de controlo dos fluxos migratórios em direção à Europa-UE. Por exemplo, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), foi estabelecida em 2004 com o objetivo de “coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas; apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realizar análises de risco; acompanhar a evolução da investigação relevante em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; apoiar os Estados-Membros em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e facultar aos Estados-Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso” (FRONTEX, s.d.; BBC, 2016). Contudo, os desafios que o fluxo massivo de refugiados e migrantes tem constituído para a Europa, e para a UE em particular, levou a que fossem tomadas algumas medidas adicionais com vista a responder à ameaça imediata humanitária representada por estes movimentos alargados de populações. Nesse sentido, a Agenda Europeia para as Migrações, aprovada em 2015, visa a gestão das migrações no quadro da UE, particularmente face a um contexto de crescente pressão sobre as fronteiras externas da União, com a instabilidade no grande Médio Oriente, na África Subsaariana e no Afeganistão, entre outros, a promover a deslocação de milhares de pessoas (A European Agenda on Migration, 2015).

Nesse sentido, a Agenda para as Migrações define objetivos de curto e médio-longo-prazo. Medidas de resposta imediata preveem o reforço de missões de busca e salvamento, programas de proteção e desenvolvimento regional, atenção particular às zonas fronteiriças dos estados membros mais afetados pela vaga recente de refugiados e migrantes, e a criação de um centro multi-funções no Níger em colaboração com a Organização para as Migrações e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). São medidas a diferentes níveis e que preveem também um alcance de resposta diferenciado, quer ao nível dos mais afetados, nomeadamente quem se desloca, quer ao nível das redes de tráfico, quer ainda em termos de medidas locais e regionais que possam acautelar violações e promover respostas mais eficientes. Além do

mais, foram decididas medidas de reforço da segurança através do combate ao tráfico ilegal, e a missão militar EUNAVFOR MED, aprovada em maio de 2015 e que iniciou a sua atividade a 22 de junho de 2015, é parte dos esforços para identificar, capturar e dismantelar barcos usados para o tráfico ilegal de pessoas (Council Decision, 2015). De notar que a decisão de avançar com esta missão marca consensualização no seio da UE face à necessidade de agir e não apenas reagir, perante um fenómeno que não é novo nas suas motivações, mas cuja escala excedeu a capacidade instalada de resposta.

No médio-longo-prazo, os objetivos são organizados em quatro áreas principais de intervenção: 1) reduzir os incentivos à migração irregular procurando responder às causas estruturais que lhe subjazem, visando o dismantelamento de redes de tráfico e desenhando formas de aplicação de políticas de retorno; 2) salvar vidas e proteger as fronteiras exteriores desenvolvendo medidas de solidariedade e aumentando a eficácia das travessias fronteiriças; 3) fortalecer políticas de asilo comum, atentar ao princípio da proteção internacional, e implementar medidas de monitorização sistemática; e 4) desenvolver uma nova política sobre migração legal de modo a atrair trabalhadores que a UE necessita, facilitando a entrada destes e o reconhecimento das suas qualificações (A European Agenda on Migration, 2015). Estas medidas assumem um cariz transversal não só porque sustentam muitas das medidas mais imediatas, como também alertam para a necessidade de olhar as causas profundas da violência, direta e indireta, que motiva estes movimentos populacionais. A dimensão preventiva tem ganho relevância no quadro de atuação da UE, e esta questão parece sublinhar a premência da aposta em mecanismos de alerta antecipado e de diplomacia preventiva.

De forma mais concreta, e como resposta à pressão crescente, as medidas já adotadas incluem um mecanismo de realocização, em particular para fazer face à pressão que países da União, como a Itália e a Grécia foram fazendo pelo facto de se terem tornado portas de entrada dos refugiados e migrantes; um mecanismo de reinstalação, que ficou conhecido como ‘mecanismo das quotas’ e que prevê a reinstalação dos refugiados nos vários países da UE como forma de evitar a excessiva concentração de pessoas em apenas alguns países. Este mecanismo tem sido objeto de enorme contestação interna entre os estados membros da UE, cujo desacordo se prende com números e compromissos face à chegada destas pessoas – para alguns países traduz-se num peso financeiro, político e social adicional que não pretendem abarcar, para outros trata-se de uma questão humanitária e que à luz da legislação internacional merece ser tratada no quadro da proteção jurídica, sinalizando maior abertura à receção

destas pessoas. A falta de consenso a este nível marcou negativamente a imagem da UE na sua dimensão externa, e não deixou de sublinhar os diferenciais que continuam a marcar determinados temas da agenda europeia, em particular num contexto de crise agravada política, financeira e social que atravessa o velho continente.

Deste modo, a letra do texto e as dinâmicas de implementação de medidas têm estado longe da devida articulação necessária face à chegada de um número sem precedentes de refugiados e migrantes à Europa, e em particular, à UE. Os ideais de inclusão e diversidade parecem rapidamente dar lugar a políticas mais realistas nas suas abordagens. Onde foi mais fácil encontrar acordo entre os estados membros foi ao nível da definição de um plano de ação contra o tráfico de migrantes, incluindo a identificação de embarcações suspeitas (a operação militar no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa é exemplo), maior cooperação e partilha de informação com instituições financeiras para detetar fontes de financiamento e procurar limitar as mesmas, e a cooperação com fornecedores de serviços de internet por forma a bloquear *websites* de promoção de atividades ilícitas relacionadas com esta questão – o transporte ilegal de refugiados e migrantes, por exemplo, que permitiu milhares de mortes no Mediterrâneo. Foi ainda reforçado o Plano Triton, destinado a operações de busca e salvamento no Mediterrâneo, entre outras medidas. Contudo, estas medidas, aprovadas por maioria, não escondem na morosidade da decisão e na qualidade da mesma, os problemas que a questão dos refugiados e migrantes levantam no quadro interno da UE.

O nexó interno-externo: coesão, ação / não-ação e securitização

As questões associadas ao afluxo de refugiados e migrantes têm implicações multinível, envolvendo a UE e os seus estados membros, os países da vizinhança a sul, os migrantes e as redes criminosas associadas ao tráfico de pessoas. O impacto destes movimentos tem sido muito claro na coesão interna da União e na expressão externa das suas políticas, uma vez que esta é uma realidade que afeta a segurança no nexó interno-externo. Este nexó reporta para a necessidade de definir procedimentos de resposta a diferentes níveis e com o envolvimento de múltiplos atores, o que tem constituído dificuldade acrescida no desenho de políticas e na ação no terreno.

Neste contexto, são três as ideias principais que gostaríamos de sublinhar. Primeiro, os desafios à coesão interna da UE tornam-se claros nas políticas de alguns estados membros que se vêm tornando crescentemente restritivas e excludentes,

assentes em discursos nacionalistas, entendidos aqui de forma negativa. O curso político que, em particular, a Hungria e a Polónia têm seguido recentemente aponta numa direção de fecho de fronteiras e fecho ao diálogo com não-Europeus. Viktor Orban, primeiro-ministro húngaro, tornou já claro em vários momentos que é importante “manter a Europa cristã”, justificando com base nesse princípio a construção de muros com países vizinhos como a Sérvia e a Croácia, com o objetivo de “estancar” a passagem de refugiados e/ou migrantes pelo país (Rev, 2015).

Referências feitas aos refugiados e migrantes como sendo “portadores de doenças e epidemias” (Presidente Polaco Andrzej Duda), incluindo cólera e disenteria, que ameaçam a “segurança física, financeira e de saúde dos cidadãos europeus” (Líder do Partido Lei e justiça na Polónia, Kaczynski) (Chadwick, 2015), parecem contribuir para um discurso securitizador. O primeiro-ministro húngaro, Viktor Orban, questiona-se: “Não devemos esquecer que as pessoas que estão a vir cresceram numa religião diferente e representam uma cultura completamente diferente. A maioria não são cristãos, mas muçulmanos. Não será preocupante que a cultura cristã europeia já quase não consegue manter os seus valores cristãos?”. Este tipo de narrativa política demoniza os refugiados como ‘o outro’, onde princípios de inclusão ou diversidade tão presentes na retórica de construção europeia, se esvaziam e perdem sentido. Isto significa que ao invés de ‘abrir fronteiras’, estamos num processo claro de ‘fecho de fronteiras’ e de construção de muros e barreiras, não só geográficas e físicas, mas mais ainda políticas, culturais e simbólicas. A securitização do ‘refugiado’ como a ameaça tem implicações sérias nas leituras de ações a adotar, especialmente num contexto onde processos eleitorais têm permitido um crescendo de vozes com um discurso xenófobo e de exclusão deste denominado ‘outro’.

As implicações desta dinâmica são várias e a diferentes níveis. São políticas pelo que constitui a sua base de construção narrativa e de legitimação de ação política; são culturais pela narrativa do ‘outro’ diferente culturalmente, seja pela religião, seja pelo idioma, seja pelos costumes ou pela cor de pele; são simbólicas porque projetam a imagem da União ‘fortaleza’ deixando nos bastidores a imagem construída da Europa unida na diversidade, feita de políticas inclusivas e de integração. Talvez esta imagem não tenha sido mais do que isso mesmo, parte da narrativa construída que visava sublinhar o diferencial associado ao “poder normativo e civil” que a União representa, ou representava. No exercício de reformulação da política de vizinhança, em 2015, e como forma de resposta às inúmeras críticas de incapacidade de resposta e adaptação, a

UE avançou com um documento onde prevê uma política mais ajustada às necessidades da vizinhança, que se pretende por isso mais flexível (Review of the ENP, 2015). Mas uma leitura atenta do documento aponta claramente para uma postura mais realista da União face às relações a desenvolver com a vizinhança e às suas reais capacidades de promoção e transformação democrática em contextos muito díspares. O mesmo se aplica à Estratégia Global, documento a ser apresentado em junho de 2016, e que visa avançar com princípios estratégicos para uma resposta abrangente aos muitos desafios que a UE enfrenta, em particular num contexto onde a sua presença e influência têm vindo a ser desafiadas, e onde as parcerias estratégicas e a área de vizinhança assumem relevância acrescida. Apontando para um olhar global, a União procura enfrentar os desafios à sua segurança e estabilidade, seja de natureza terrorista seja de natureza humanitária. A resposta que se apresenta, é assim, limitada. A vizinhança a leste e a sul apresenta, na sua globalidade, um conjunto alargado de desafios, com a questão migratória e de deslocação de refugiados a assumir-se como dominante. Mas a dimensão do problema exige uma resposta com uma dimensionalidade que tem escapado às capacidades da UE, em particular na sua dimensão interna de decisão, mas com implicações não só na sua coesão, como também na sua expressão externa.

Segundo, as dinâmicas no seio da UE apontam para um processo de securitização das migrações. Isto significa que estamos perante uma tendência que torna a questão dos refugiados não uma questão de segurança humana, mas uma questão de segurança nacional. Os processos de securitização seguem um ato discursivo que legitima, é legitimado e legitimador de um conjunto de políticas e ações (Waeber, 1995; Buzan et al., 1997). Os discursos acima referenciados, e que são em grande medida parte do ato discursivo securitizador, permitem legitimar um conjunto de procedimentos excepcionais, que podem questionar liberdades e direitos fundamentais. Mas o contexto em que são enquadrados, e a instrumentalização dos mesmos parece não questionar verdadeiramente a dimensão das restrições a princípios e liberdades fundamentais. Trata-se, afinal, de uma questão de segurança nacional. Este debate deve e tem de ser feito. A definição do refugiado/migrante como uma ameaça permite o tratamento da questão de forma excecional – isto significa a adoção de medidas restritivas relacionadas com regras de detenção, leis de emergência, envio das forças armadas para responder à ameaça identificada, dando-lhe o enquadramento securitário que pode justificar e legitimar limitações, e mesmo violações, de princípios e liberdades

fundamentais dos indivíduos. Neste cenário, a exceção passa a ser a regra, de outro modo, o arame farpado e as vedações de aço passam a ser a regra.

Terceiro, a questão essencial das implicações destas movimentações na Europa além UE. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a Turquia recebeu já 1.9 milhões de refugiados, o Líbano 1.1 milhões, e a Jordânia mais de 600 mil. A Turquia é um país candidato à UE, com quem negociações estão a decorrer; os outros dois países são membros da política europeia de vizinhança. Será o envio de apoio financeiro suficiente? Serão medidas como a operação em curso no Mediterrâneo suficientes? E os países que enfrentam a violência armada e onde a origem do problema se encontra? Como responder à questão síria? Como restaurar estabilidade na Líbia? Como apoiar os países da África subsaariana? As causas estruturais da violência e da densidade destes fluxos populacionais precisam de uma resposta coordenada e coesa. A assinatura do acordo entre a UE e a Turquia com o objetivo de estancar a migração irregular da Turquia para a União, dia 18 de março de 2016, tem estado envolto em controvérsia. Com efeito desde 20 de março, tem permitido dois processos paralelos: o regresso de migrantes chegados às ilhas gregas à Turquia, como forma de marcar o perigo associado a essa rota, e a entrada de refugiados sírios na UE, através da Turquia. Segundo a Comissão Europeia, o acordo é demonstrativo do modo como a UE está comprometida com a Convenção de Genebra e o direito de asilo (Comissão Europeia, 2016). Contudo, a pressão que a Turquia tem feito na associação dos princípios acordados com o processo de liberalização de vistos para cidadãos turcos nas suas visitas à UE, tem criado ruído. Além do mais, os montantes financeiros associados à implementação do acordo têm sido lidos como parte de um processo de desresponsabilização da UE, que se compromete a receber um refugiado por cada migrante reenviado para a Turquia, mas que parece colocar a gestão do problema fora das suas fronteiras. A questão da gestão da segurança nonexo interno-externo implica decisões que revelem coesão numa lógica de maximização de resultados. Esta tem sido parca no seio da UE. A principal implicação parece ser que a área de vizinhança que deveria constituir-se nas palavras da política de vizinhança como um arco de estabilidade e prosperidade nas fronteiras da União, se tornou palco de violência estrutural e fator de importação de instabilidade para a UE. Se as medidas definidas para o curto, médio e longo prazo podem efetivamente ajudar a minimizar a crise atual, as mesmas carecem de uma União efetivamente unida na procura de respostas concertadas. O efeito dominó na construção de barreiras e muros no seio da

UE é ilustrativo dos diferenciais existentes. A securitização do ‘migrante’ como a ameaça apenas contribui para distorcer alinhamentos, quando o tratamento da questão de forma pragmática e eficiente deveria contribuir, ao invés, para reforçar direitos fundamentais e estabilidade interna e nas fronteiras da União.

Notas conclusivas

A UE da diversidade, da multiculturalidade e da inclusão era afinal um sonho. Estes princípios basilares enraizados em documentos fundamentais do processo de construção europeu, parecem hoje um sonho longe de ser sonhado e colocam várias questões importantes e que devem ser debatidas.

1. Será que a resposta diferenciada dos estados membros mostra a tensão entre a proteção de refugiados e migrantes, e a questão do reforço da segurança das fronteiras do bloco europeu construída em detrimento de princípios enunciados nos documentos fundamentais da União?
2. Será que o sonho da integração europeia pode ser interrompido nas exceções que se vão tornando regra e que passam pelo levantamento de barreiras, muros, de fronteiras físicas e simbólicas?
3. Será que a falta de ação coordenada e acima de tudo partilhada no seio da UE pode conduzir a um reforço de políticas e práticas de securitização cujo enfoque é na segurança nacional e não na proteção internacional?
4. Será que as narrativas discursivas, as próprias políticas e a gestão diferencial e diferenciada da questão das migrações – com enfoque nos fluxos de refugiados – pode comprometer o princípio de construção europeia enquanto assente em bases sólidas de inclusão e diversidade?

A análise anterior procurou, de algum modo, refletir sobre algumas destas questões e demonstrar que as diferentes formas como os países da UE têm gerido os mais recentes e significativos fluxos de refugiados e migrantes não têm respondido necessariamente a lógicas de proteção assentes no princípio de segurança humana, mas sim a considerações e preocupações de segurança nacional e europeia no seu sentido mais tradicional. Do nosso ponto de vista, tal corresponde aos aspetos mais preocupantes do acima referido processo de securitização em curso na agenda europeia,

em particular devido às consequências em termos da proteção de direitos humanos não só dos refugiados como também das populações europeias.

Neste contexto, as palavras de Silvia Colombo, *senior fellow* no Programa sobre Mediterrâneo e Médio Oriente do Instituto Italiano de Assuntos Internacionais, são particularmente reveladores dos dilemas e preocupações associados a este debate:

(...) All this dithering – at the expense of a more robust commitment to welcoming refugees and to managing irregular migration flows – does not bode well for Europe’s future. This is one of the most crucial tests that lie ahead for the survival of the EU’s integration project, as mobility entails both an internal and an external dimension, which are closely intertwined. Although the current migration crisis has put the spotlight on immediate, external needs, it has also revealed much about the structural, internal limitations of the EU’s migration policy and, more broadly, the member states’ ability to agree on the tools and policies to tackle it. (Colombo, 2016)

Um regime de proteção sólido e eficaz, tanto ao nível internacional como europeu, assente em preocupações de direitos humanos, depende em larga medida de novas formas de cooperação internacional, ou seja, de uma maior vontade política por partes dos vários atores do sistema internacional, em particular os Estados, para responder aos principais desafios e necessidades de todos aqueles que se veem obrigados a abandonar os seus países de origem, em particular, os refugiados (Betts, 2009). Neste sentido, em vez de contrariarem e/ou violarem, de forma direta ou indireta, as garantias de proteção internacional estabelecidas, desde a Convenção de 1951 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem passando por outros documentos legais internacionais nesta matéria, parece-nos clara a necessidade de respostas integradas, coerentes e estruturais que permitam que os objetivos definidos na Agenda Europeia não passem apenas disso, mas se concretizem enquanto políticas e práticas. Parece ainda claro que o carácter de excecionalidade associado à definição da ‘ameaça’ não se deve tornar a regra nesta questão essencial à segurança da UE e da Europa mais alargada, de outro modo, a leitura do ‘migrante’ e/ou do ‘refugiado’ vai-se perder nos textos e letra de Convenções e acordos, enquanto vidas humanas se continuam a perder todos os dias no Mediterrâneo.

Enquanto os países europeus não forem capazes de compreender a dimensão dos desafios e a importância de políticas diferentes que revertam estes processos, os

sistemas de proteção dos direitos humanos em geral e dos refugiados em particular legalmente previstos – e que têm sido relativamente eficazes e bem-sucedidos ao longo das últimas décadas – correm o risco de colapsar.

Referências bibliográficas

A European Agenda on Migration (2015) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Agenda On Migration, Brussels, COM(2015) 240 final, 13 maio. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

Amnesty International - *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations against Migrants*. London: Amnesty International, 2014.

BBC - “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts”, *BBC News*, 4 março. 2016. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

BUZAN, Barry; Waever, Ole e De Wilde, Jaap - *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1997.

BETTS, Alexander - *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009.

CHADWICK, Vince - “The top 10 wackiest anti-refugee remarks”, *Politico*, 19 outubro, 2015.

COLOMBO, Silvia - “Judy asks: Can Europe Agree on Immigration?”, *Carnegie Europe*, 2016. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63755>.

COMISSÃO EUROPEIA - *Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers*, Brussels, 4 abril, 2016. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_en.htm.

COUNCIL DECISION - (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), 18 maio, 2015 Disponível em:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/4_council_decision_2015_778_/4_council_decision_2015_778_en.pdf.

FRONTEX - “Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas”. (s.d.) Disponível em:

http://europa.eu/abouteu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm.

GRAHL-MADSEN ,A - “The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law”. *Journal of Peace Research*, 3(3), 278–288, 2016.

IOM - International Organization for Migration, 2016. Disponível em <http://www.iom.int/>.

ONU - *Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 1951.

ONU - “Conditions of Syrian refugees in Lebanon worsen considerably, UN reports”, UN News Centre, 2015.

Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52893#.V1ngXrsrLIU>

REV, Istvan - “Hungary’s Politics of Hate”, *The New York Times*, 25 setembro, 2015. Review of the ENP (2015), Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, JOIN(2015) 50 final, 18 novembro. Disponível em eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.

SZTUCKI, J - Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete? In: Nicholson F and Twomey P (eds), *Refugee rights and realities: evolving international concepts and regimes*, New York: Cambridge Univ. Press, 1999.

TUITT, P – “Human rights and refugees”. In *The International Journal of Human Rights*, 1(2), 66–80, 1997.

WÆVER, Ole - “Securitization and Desecuritization” in Lipschutz, Ronnie (ed) *On Security*. New York: Columbia University Press, 46-86, 1995.

Artigo Recebido a 16 de junho de 2016 | Aceite a 09 de outubro de 2016