



VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Migrações Etnicidade e Racismo

POLÍTICA DE ASILO NA UNIÃO EUROPEIA – IMIGRANTES REFUGIADOS OU REFUGIAR IMIGRANTES?

GONÇALVES, Márcia Patrícia
Mestranda na área de Ciência Política
Universidade de Aveiro
marciapatricia@ua.pt

GOMES, Maria Cristina
Docente e Investigadora no Departamento de Ciências Sociais Políticas e de Território
Universidade de Aveiro
mcgomes@ua.pt

Resumo

As políticas de asilo, apesar de serem instituições criadas no passado, são consideradas políticas de relevante importância atualmente, já que protegem um dos grupos mais desfavorecidos pelos conflitos internacionais da história. O refugiado, quando deve ser considerado o mais desprotegido, desfavorecido e alvo dos conflitos, nos tempos hodiernos, como destacar da confusão com os imigrantes económicos? A convenção de Genebra de 1951, adicionada com o protocolo de Nova Iorque de 1967, foram/são instrumentos fundamentais que deram resposta às necessidades essenciais dos desprotegidos das guerras e alguns dos maiores conflitos internacionais que a Europa data, no entanto, e ainda que estes instrumentos sejam de elevada relevância, serão relevantes para os conflitos dos novos tempos? Será que estes instrumentos conseguem responder às novas perspetivas contextuais? A União Europeia, atualmente, usufrui de vários outros instrumentos que complementam este internacional, não obstante, não possui uma política de asilo comum uniformemente delineada de modo a conseguir, quer responder às necessidades dos verdadeiros refugiados, quer a fazer a separação do refugiado do imigrante económico. O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) devia ter sido estabelecido até ao presente ano seguindo as linhas do programa de Haia, e do programa de Estocolmo para que com os novos conflitos internacionais (nomeadamente em África) a União Europeia não seja afetada por uma nova vaga de imigração (quer legal quer ilegal). Assim, o que se pretende é criar um sistema que assegure a proteção dos refugiados, com políticas vinculativas aos estados membros, e ao mesmo tempo, entender que os imigrantes económicos e ilegais não podem tentar entrar na União Europeia como refugiados tentando usufruir dos estatutos e benefícios que estes tem.

Abstract

The asylum politics, although are institutions created in the past, are considered politics of real importance currently, since they protect one of the most unprotected and underprivileged groups from the international conflicts of history. When should we recognise the refugees as the most unprotected group, the target of the actual conflicts nowadays, without misunderstand the concept of refugee and economic migrant? The Geneva Convention of 1951, with New York protocol of 1967, were/are fundamental instruments to respond all the needs of the refugees from the world wars, and international conflicts in Europe, despite the importance of those instruments in that time, currently, could they give the protection they need? Could those instruments answer to the new world context? Nowadays, the European Union, enjoys several other international instruments which complement the international (Geneva Convention), although, does not have a common asylum policy delineated uniformly to achieve either to respond to the needs of the real refugees, either to separate the refugee from the economic immigrant. The Common European Asylum System(CEAS) should have been established up to this year along the lines of the Hague Programme and the Stockholm program so that with the new international conflicts (notably in Africa) the EU is not affected by a new wave of immigration (legal and illegal). So the idea is to create a system that ensures refugee protection with policies binding for member states and at the same time understand that the economic and illegal immigrants can not try entering the European Union as refugees attempting to take advantage of the status and benefits they have.

Palavras-chave: Políticas de asilo; União Europeia; Refugiados; imigrantes ilegais; Sistema Europeu Comum de Asilo

Keywords: Asylum policies; European Union; Refugees; Illegal immigrants; Common European Asylum System

PAP1104

1. Introdução

As políticas de asilo têm sido, e têm vindo a ganhar mais relevo, enquanto políticas de emergência para os indivíduos que procuram a proteção junto de estados conhecidos no sistema internacional como mais seguros. Atualmente, estas políticas têm vindo a ser alvo de debate por parte dos estados membros da União Europeia devido às alterações soberanas dos estados perante o sistema internacional.

A eventual perda de poder, influência negativamente na adoção de políticas favoráveis à proteção total dos refugiados e indivíduos que procuram proteção de guerra e acontecimentos que podem por em causa a sua vida. Assim, apesar da implementação de regulamentações comunitárias, de instrumentos de controlo e da regulação dos mesmos, a adoção de políticas vinculativas a todos os estados membros europeus tem sido muito questionada, já que cada estado adota as medidas comunitárias no seu contexto nacional, podendo em alguns casos ser desvirtuadas dos seus objetivos.

A União Europeia assistiu sempre a uma variação dos fluxos migratórios, pelo que é um assunto essencial no seu desenvolvimento. A fiscalização e controlo das fronteiras tornaram-se pontos fulcrais no combate da imigração ilegal, e, por conseguinte, muitos dos refugiados que (normalmente) não tem documentos ou provas sobre a veracidade das suas histórias, são confundidos com imigrantes ilegais. Da mesma maneira, os imigrantes ilegais que conhecem o sistema, procuram beneficiar do sistema de proteção para entrarem no espaço europeu, tentando entrar como refugiados, e graças à liberdade de circulação introduzida pela convenção Schengenⁱ, a possibilidade de se tornarem livres num espaço economicamente favorável tornava-se realidade.

O desenvolvimento deste trabalho foi realizado no âmbito do Mestrado de Ciência Política e do estágio nos Serviços Estrangeiros e Fronteiras (SEF) durante este ano letivo. O objetivo principal foi de analisar o comportamento dos refugiados bem como a sua evolução desde a Convenção de Genebra de 1951. Sendo alvo de reflexão o desenvolvimento o novo Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) que era suposto ter entrado em vigor em 2012.

2. Políticas migratórias e de asilo na União Europeia

A implementação de políticas, de uma forma geral, não é um processo fácil, sendo mesmo considerado mesmo um processo bastante volátil (Givens & Luedtke, 2003:2). Por isso, se torna difícil o desenvolvimento e adoção de muitas das medidas por parte dos estados membros, já que pode causar problemas quer, no que diz respeito, à adoção das medidas no quadro nacional, quer na adoção das medidas a nível supranacional. Ora, tais implementações tornam-se cada vez mais difíceis porque cada estado membro tem uma identidade e interesse próprio que, muitas vezes, não são conciliados com outros estados membros.

A harmonização das políticas é um ponto essencial no desenvolvimento de todo o processo de implementação política. Aquando da implementação e adoção do tratado de Amesterdão, que instituiu o espaço de liberdade, segurança e justiça, a execução de determinadas políticas por parte dos estados membros era essencial para a evolução e proteção do espaço dividido pelos mesmos. Este espaço de liberdade de circulação terá sido mais tarde enriquecido com os instrumentos que controlavam as entradas e saídas dos demais estrangeiros de estados terceirosⁱⁱ. Segundo Thorburn (1998:630), a harmonização das políticas migratórias e de asilo não é tão importante tanto quanto a cooperação entre os estados nesta matéria. Isto é, a chave do sucesso da implementação correta das políticas será a cooperação ao invés da harmonização.

A harmonização implica uma obrigação na adoção das medidas impostas pela Comissão Europeia (CE), o que leva a muitos dos estados a contornar a legislação de forma a compreendê-la de forma mais nacional, enquanto a cooperação, não implica obrigação, somente o ato de ajudar cada estado, já que a livre circulação influencia negativamente todos os estados. A imposição das directivas para assegurar a proteção dos refugiados e as condições mínimas impostas pelo sistema europeu comum de asilo, são medidas de harmonização de políticas, já que compreendem obrigação. O seu principal intuito é o de reduzir os

incentivos e medidas favoráveis aos refugiados, para que os pedidos que asilo possam eventualmente diminuir (Schuester, 2011:1394).

A implementação destas medidas não tem sido bem-sucedida, uma vez que, algumas das normas impostas não eram vinculativas, outras não eram adotadas tal como estava inicialmente previsto, não alterando de forma substancial o poder dos estados, o que implicava que estes muitas vezes não eram obrigados a proteger refugiados, ou a confirmar a sua segurança perante a entidade reguladora. Isto acontece porque as entidades permitem alterações das diretivas (desde que não desviem o seu objetivo principal) conseguindo que muitos dos estados interpretassem e adotassem as medidas de forma pessoal (Byrne et al, 2004:363). Daí resultou que as políticas de asilo dos anos 90 falhassem na protecção dos refugiados, como em acontecimentos na Bósnia, Jugoslávia e Ruanda que provocaram muitos refugiados (Thorburn, 1998:631).

A harmonização das políticas europeias tem vindo a sofrer variações consideráveis. Givens & Ludtke (2003:5) referem, nomeadamente ao longo do tempo; entre os diferentes estados, as diferentes áreas e entre as diferentes matérias.

Estes são considerados os quatro factores que influenciam directamente a criação e a implementação das políticas a nível nacional. Podem ser considerados dois tipos de políticas: expansivas e restritivas, sendo as primeiras, políticas abrangentes que protegem os refugiados e o estado na totalidade, enquanto as segundas são políticas de que pouco beneficiam quer os refugiados quer o próprio estado.

As políticas de asilo podem ser consideradas políticas expansivas, na medida em que todos os estados recebem refugiados, podem usufruir de benefícios, que a adopção destas políticas possa trazer aos estados. Isto quer dizer, que, pela oposição, quanto maior for o âmbito de restrição de protecção destes refugiados, menores serão os benefícios que os estados poderão desfrutar, e ainda, pode causar outro tipo de problemas, já que o facto de serem políticas expansivas podem implicar uma maior protecção e segurança por parte do estado perante estes grupos de indivíduos (Givens & Ludtke, 2003:6).

Ao longo do tempo, temos vindo a assistir a várias alterações no espaço europeu, maioritariamente, devido ao fenómeno da globalização, no entanto, simultaneamente, tem-se vindo a desenhar um padrão quanto aos *push/pull factors*, que a União Europeia dispõe para ser um espaço tão atrativo para tantos grupos diferentes. A economia tem sido (e continua a ser) um dos fatores que mais influencia os indivíduos na entrada da União Europeia, já que compreende países bastante desenvolvidos economicamente, e o fator trabalho e melhor qualidade de vida são fatores determinantes e, efetivamente, atrativos para todos os imigrantes (Huymans, 2000:754).

As políticas têm, de facto, sido alteradas consoante os diferentes contextos históricos, e políticos que vieram a tomar palco na União Europeia. Apesar de nos anos 80 e 90 terem sido reconhecidos como os anos em que houve uma maior afluência de imigrantes, à procura de melhores condições de vida e melhores condições económicas (Castles em Riemsdijk, 2011), a tendência não variou nos últimos anos, sendo que continuam a entrar, os chamados imigrantes económicos.

A harmonização das políticas teve de ser alterada, de forma a melhor compreender estes novos imigrantes, os seus interesses, o estado de eleição, e a responder a esta afluência, que em alguns estados pode causar problemas.

Em todo o processo de alteração e adopção de diversas políticas houve a preocupação de manter os princípios pelos quais a União Europeia se rege, bem como os seus objectivos, como o da segurança nomeadamente. Apesar das reacções adversas dos estados na adopção de novas políticas, que podem conduzir a alguma eventual perda de soberania, entende-se que a perda de uma pequena parte da soberania em detrimento de uma personalidade supra nacional é relevante, assim como manter todo o tipo de cooperação para que as diferenças estatais se mantenham, mas não sejam a parte central do corpo da União Europeia (Jalali, 5).

A necessidade da União Europeia se adaptar às diferentes realidades, depende fundamentalmente de todo o processo político existente nos diferentes estados membros, onde muito dificilmente se encontram interesses e ideologias comuns. No sentido de haver uma possibilidade de harmonização, Delaney & Leitner (citados

em Riemsdijk, 2011) consideram pertinente a existência de um modelo que possa impor as regras definidas pela UE, tendencialmente apelidados como modelo *bottom-up* e modelo *top-down*.

Ambos os modelos remetem-nos para ideias de hierarquia de poderes, neste caso, o estado supra nacional terá poder soberano sobre os estados membros, e estes terão de cumprir de forma horizontal as diretivas introduzidas pela comunidade Europeia. Assim, evidenciam diferentes escalas de poder que são determinadas por diferentes funções que determinam em parte a sua posição no sistema europeu (Leitner & Miller em Riemsdijk, 2011). O modelo horizontal, defendido por Marston, assenta nos princípios da boa relação entre os diferentes estados e a forma como este poder é entendida entre os mesmos (Riemsdijk, 2011).

3. Políticas migratórias e políticas de asilo

Quando são abordadas as questões da migração e das suas políticas, a problemática no asilo está incluída neste tema, já que estes são temas interdependentes.

A única variação entre os dois temas, será fundamentalmente o objectivo da política, já que as políticas de migração servem para o controlo e fiscalização de imigrantes, e as políticas de asilo foram introduzidas propositadamente para a protecção de indivíduos que vêm a sua vida em risco devido a conflitos no seu estado de origem (Hatton, 2004:48; Gilbert, 2004:968).

Relativamente à migração, a União Europeia tem feito muitos esforços para controlar os fluxos, para que as entradas no espaço europeu fossem fiscalizadas e assim conseguir uma melhor gestão das entradas e saídas e da circulação de estrangeiros dentro do espaço europeu. No que diz respeito às políticas de asilo e ao seu enquadramento no espaço de liberdade e segurança e no quadro das migrações, a problemática continua a assentar no tipo de política que deve a União Europeia promover para a protecção dos refugiados e adopção de uma política de asilo que possa proteger os cidadãos e também o espaço europeu (Hatton, 2004:8).

Neste sentido, há a necessidade de entender a criação desta política segundo duas perspetivas: a do refugiado, e do estado. Isto é dar a oportunidade de dar protecção ao refugiado e a faculdade do estado se dispor a protegê-lo. A faculdade de dar protecção ao refugiado, permitindo que possam, de facto, procurar o refúgio no espaço comunitário europeu, e a componente dos estados, que depende fundamentalmente no direito de cada estado assegurar a protecção deste grupo de cidadãos (Pirjola, 2009:351).

Importa ainda considerar a localização geográfica, já que este também pode ser um factor de elevada relevância para determinar políticas mais estruturadas, controlando os imigrantes, protegendo os refugiados. No caso Europeu, os estados no sul são alvo da imigração ilegal e com este tipo de imigração, os refugiados também são uma constante (Novack e Padjen, 2009:76; ECRE, 2006 citados em Schuester, 2011:1394).

Esta conjuntura, por um lado, favorece os imigrantes ilegais na entrada no espaço europeu, assim como pode bloquear a entrada de muitos refugiados que podem ser confundidos como ilegais, o que historicamente tem sido uma constante.

Enquanto os imigrantes ilegais devem ver a sua entrada dificultada, os refugiados não devem deparar-se com os mesmos entraves e determinadas dificuldades de afirmar a sua (i) legalidade.

A (i) legalidade dos imigrantes e dos refugiados são questões que tem vindo a perturbar o bem-estar dos estados, porque afecta a segurança, sendo esta uma dimensão externa das políticas migratórias e de asilo.

A controvérsia sobre as questões da segurança tem vindo a surgir cada vez mais neste panorama, o que antes, no tratado de Amesterdão, era garantido, passa a ser posto em causa através da introdução de novas políticas, que podiam (e eventualmente iriam) alterar as questões relativas à segurança nacional dos estados membros. Por isso, e no sentido de criar uma abordagem que os estados membros não pudessem rejeitar, o conselho europeu em 1999, na reunião em Tampere conclui que:

“The European Union needs a comprehensive approach to migration addressing political, human rights and development issues in countries and regions of origin and transit. This requires combating poverty, improving living conditions and job opportunities, preventing conflicts and consolidating democratic states

and ensuring respect for human rights, in particular rights of minorities, women and children. To that end, the Union as well as Member States are invited to contribute, within their respective competence under the Treaties, to a greater coherence of internal and external policies of the Union. Partnership with third countries concerned will also be a key element for the success of such a policy, with a view to promoting co-development”ⁱⁱⁱ

O programa foi elaborado com o principal objectivo de conseguir responder às pressões que a migração estava a exercer sobre os diferentes estados e respondendo assim aos problemas e efeitos colaterais que advinham no restante espaço comunitário europeu (Haddad, 2008;191). É um facto que, com toda a evolução da União Europeia, as alterações dos sistemas políticos, o alargamento europeu, as alterações da economia, quer a nível do supranacional, quer individualmente, tem sido factores que favoreceram positivamente para uma maior variação da migração.

No entanto, face a todo este contexto, a União Europeia teve a necessidade de criar uma protecção para si, de forma a garantir quer o fenómeno das migrações que não iria cessar, bem como o alargamento europeu.

Daí ser importante a harmonização das políticas e a sua consolidação entre os estados membros perante o sistema internacional.

Nesse sentido foram criados e desenvolvidos instrumentos – *Mecanismos de pré-chegada* (Hansen et al, 2008:448) que facultassem aos estados o controlo da migração na entrada, nas fronteiras externas da União Europeia. Tratam-se fundamentalmente de processos e instrumentos que permitem a regulação das entradas e dos acessos de entrada quer dos imigrantes quer dos refugiados, para que se possa reduzir a entrada dos dois tipos de grupos na Europa.

Apesar de ser instrumentos unidos às políticas que podem auxiliar no controlo e fiscalização, a questão continua, há a necessidade de diminuir os (verdadeiros) refugiados ou de os proteger?

4. Liberalização das fronteiras: Segurança e Asilo

O acordo Schengen permitiu uma maior liberalização da circulação dos cidadãos e de todos os estrangeiros legais que visitavam ou procuravam o espaço para viver. Este acordo, por um lado, permite a livre circulação das pessoas pelo espaço europeu, facilitando a circulação e as liberdades individuais dos cidadãos europeus, por outro lado, revela-se uma verdadeira preocupação para os mesmos no que diz respeito à falta de alguma segurança. O acordo permite assim a maximização da protecção das fronteiras externas, já que as fronteiras internas foram liberalizadas, o que permite permitindo uma maior verificação da segurança no espaço europeu.

Tanto o tratado de Amesterdão como o acordo de Tampere são dois dos instrumentos que subjacentes em todo o processo de controlo e fiscalização das entradas e das fronteiras da União Europeia. As obrigações de protecção em relação aos pedidos de asilo (Giraudon, 2004:170) e a ajuda de um novo início de vida considerado pelos princípios do ACNUR, conjugando os conceitos de liberdade segurança e justiça introduzidos pelo tratado de Amesterdão.

A segurança tem-se revelado cada vez mais uma importante componente no desenvolvimento das políticas de asilo e migração. Isto acontece, pelo aumento de acontecimentos que relevam insegurança em alguns estados, normalmente estados que recebem mais refugiados. Este sentimento de insegurança agravou-se com o fenómeno da globalização. Estes novos fenómenos e acontecimentos que tem vindo a surgir com a globalização são de real preocupação para os estados que sentem ameaçados em determinados sectores.

O conceito de segurança tem vindo a alterar-se desde o fim da guerra-fria, no entanto, quer os interesses, quer os ataques da segurança, eram diferentes na altura, pelo que as novas políticas, nomeadamente, as políticas de asilo devem ser direccionadas para uma nova temática, que não a mesma dos anos 90. Os factos históricos apontam, mais uma vez, às influências crescentes na evolução de toda a preocupação com o tema da segurança e todas as questões envolventes. No que diz respeito ao asilo e à segurança (ou falta de

segurança), o que se pode entender é que, a maior quantidade de refugiados surgiu, de facto, com maior intensidade no final da guerra fria e do período pós guerras mundiais, pelo que, no final dos acontecimento levou a que muitas das vítimas de guerra procurassem estados mais seguros para poder iniciar uma nova fase da vida. Anteriormente, enquanto os refugiados eram vítimas de guerra, actualmente são vítimas de que tipo de acontecimentos para poder pedir protecção? (Hattrel, 2010:4).

Qual a ligação entre a migração e a segurança? Segundo Choucri (2002:9 citado em Stivachtis, 2008:1), são vários os factores que podem determinar a falta de segurança na migração, *como a actuação dos indivíduos nos estados em que são recebido depende em muito de como estes vêem os seus próprios actos; quem conta a entrada, define o número de entradas* (neste caso no espaço europeu); *os imigrantes que são contados depende em muito de quem os conta, como e porque?* (Choucri, 2002:9 citado em Stivachtis, 2008:1). Isto quer em muito dizer que, a importância do uso dos instrumentos e da actuação correcta dos instrumentos no momento certo, pode determinar e impulsionar os problemas de falta de segurança.

A dificuldade de separar os dois conceitos é quase impossível já que são dois conceitos associados e que influenciam fortemente para a formação da segurança dos estados. Segundo Choucri (2002:9 citado em Stivachtis, 2008:2), há três factores que determinam essa mesma dificuldade de separação: o facto de não ser possível assegurar a segurança de um indivíduo, sem tirar a segurança a um outro; as estratégias de segurança que levam a acreditarem na criação de segurança através dos critérios de insegurança; e apesar de o conceito de segurança ser considerado por alguns um conceito objectivo, na sua aplicação e abordagem é bastante subjectiva já que abrange várias temáticas que dizem respeito ao estado e ao cidadão (Choucri 2002:9 citado em Stivachtis, 2008:2).

O que o autor afirma é que, muitas vezes a implementação de determinadas políticas para assegurar a protecção dos seus nacionais, muitas vezes implica a ausência da mesma. A insegurança é muitas vezes o impulso certo para a introdução de medidas de segurança certas. A dessecuritização dos estados é também uma importante medida para a introdução de políticas de asilo ajustadas ao estado (Hyumans, 2009:12). No caso europeu, é ainda importante relacionar estas questões a nível nacional e a nível internacional, ou a nível europeu, uma vez que, as normas são superiores (Stivachtis, 2008:14) e são as normas supranacionais que prevalecem sobre as normas nacionais.

Por isso, a ligação da migração e da segurança assegurar-se a mais componentes, que também são importantes para o seu desenvolvimento, e para o impacto que pode vir a ter a nível europeu. Tekofsky (2006:10), assume então que, a segurança está ligada a mais outras temáticas que não podem ser deixadas de parte e que influenciam positivamente para a protecção da União Europeia, sendo elas a segurança militar, o regime de segurança e o estado de segurança. A segurança militar representa a protecção física que o estado pode providenciar para a defesa de eventuais ataques ou ameaças que o estado possa sofrer, o regime de segurança que representa todas as instituições e instrumentos direccionados para a defesa do estado perante ataques à nação e finalmente o estado de segurança que corresponde ao quadro de segurança apresentado pelo estado de forma a manter a ordem no estado (Tekofsky, 2008:10).

Assim, uma das formas que a UE usa para defender o seu espaço é, os diferentes instrumentos de fiscalização e controlo de entradas e saídas de estrangeiros e ilegais e refugiados. O controlo nas fronteiras externas é um passo fundamental em todo este processo de segurança na UE. Apesar de a FRONTEX^{iv} controlar as entradas, é importante para as políticas de asilo, e para o enquadramento dos refugiados, a protecção destes, é importante a integração de um regulamento junto destas agências de fiscalização, de forma a cooperar juntamente com outras agências de protecção dos refugiados, para que consigam proteger os que mais precisam, além de fazer a distinção entre os imigrantes ilegais.

De toda a forma, são as políticas dos estados que determinam a regulação das entradas, saídas e permanências dos cidadãos estrangeiros, visto que, são os mesmos que acarretam com os cidadãos estrangeiros, assim como, tem de “assegurar a sua vida”. Por isso, a responsabilidade é individual (nacional).

4.1 Segurança no Estado

O papel da segurança nos estados é bastante influenciador em todo o processo de adopção e decisão de políticas de asilo. Se há estados que impõem “regras”, que não viabilizam a entrada de determinadas identidades em alguns estados, este facto é mais intenso no que diz respeito aos refugiados, porque normalmente os conflitos estatais ocorrem nos estados cujas identidades são as mais discriminadas.

O caso do 11/9 foi o despoletar de toda esta intenção contra determinados estereótipos que os estados tinham criado. Enquanto que antes os estados preocupavam-se com a vertente de determinar quantos imigrantes entravam e qual o seu perfil (Baganha, 2001; Borjas, 2002), agora havia a preocupação de conciliar estes dois factores com a nova componente do terrorismo introduzido pelo 11/9. As alterações substanciais dos estados relativamente a este tema podem causar controvérsia porque há uma forte possibilidade de perda de soberania, que deixa assim de ser compreendida como uma *simples concepção pluralista* (Haddad, 2008:202).

A noção dos estados na integração de políticas de protecção dos refugiados é reconhecida, no entanto, as consequências que pode trazer a integração destes novos membros na sociedade nacional pode levantar problemas ao próprio estado. A solidariedade entre os estados na protecção dos refugiados é uma preocupação, assim como é preocupante da mesma forma a segurança e a sua manutenção, e a não integração de indivíduos que possam vir a alterar o bem-estar social (Haddad, 2008:198).

Por isso consta-se uma batalha na integração destas políticas nos estados membros de forma uniforme. O objectivo é criar políticas e um panorama que minimize as preocupações, em relação às migrações, para quando houver eventuais alterações o estado estar preparado, e, assim poder antecipar comportamentos futuros. A queda da União Soviética e do muro de Berlim, foram dois acontecimentos que alteraram as concepções de segurança e ao mesmo tempo induziram a um crescente número de refugiados. Estes acontecimentos levaram a uma maior cooperação entre os diferentes estados devido ao colapso da URSS e Alemanha (Buzan et al., 1998; Hyumans, 2000, 2006 citado em Chou, Meng-Hsuan, 2009:544).

5. Refugiados e Imigrantes ilegais

O actual sistema Europeu condiciona a entrada dos refugiados e o controlo é de tal forma acentuado que muitas vezes se torna difícil o pedido de asilo, e todo o processo envolvente. Os estados têm uma posição bastante directa e restritiva sobre estas políticas de asilo, pelo que o ideal será sempre evitar a entrada de mais refugiados. A tendência restritiva leva a que os estados implementem uma quantidade de medidas que possam interditar a entrada de refugiados, de modo a não analisar os processos de pedido de asilo (Noll, 2000 citado em Facchini, 2005). Esta situação não é de todo a mais desejável para os verdadeiros refugiados que procuram um local mais seguro para recomeçar a sua vida, e que vêm neste tipo de políticas obstáculos recorrentes para a sua entrada nos diferentes estados europeus. Por outro lado, podemos ainda afirmar, que este tipo de condições que os estados acabam por impor contradiz a própria convenção de Genebra de 1951, que defende a total protecção deste grupo de indivíduos (Hatton, 2004; Hatton e Williamson, 2004 citados em Facchini et al, 2005).

A União Europeia torna-se, por um lado, um espaço fechado aos refugiados e controlando firmemente todas as entradas no espaço europeu, criando políticas tão restritivas e não permissivas, ou por outro lado, pode criar políticas de cooperação expansivas e permissivas que possam permitir a protecção dos refugiados e a criação de um espaço demasiado compreensivo que possa proteger todos os verdadeiros refugiados que pedem protecção.

Qual a verdadeira distinção entre os refugiados e imigrantes ilegais? (Hatton, 2004:16). Apesar da controvérsia entre vários autores relativamente a esta questão, isto acontece porque o sistema de asilo europeu não tem vindo a adoptar políticas de asilo mais compreensivas (Gilbert, 2004:972) de forma a conseguir responder às necessidades impostas pelos refugiados, mesmo que isto não implique uma maior abertura de todo o sistema de migração. A hesitação dos estados na adopção total da convenção de Genebra de 1951 sempre foi um tema criticado pelo que os estados somente aderiam caso houvesse benefícios, tal

como actualmente as políticas só são alteradas quando há uma efectiva bonificação da adopção das políticas de asilo para o estado (Facchini et al, 2005). Por outro lado, encontramos o sistema abusivo do ACNUR apresenta aos cidadãos uma clara disposição para a protecção destes grupos, não obstante, imigrantes ilegais escolhem este caminho para entrar em espaços que sabem que não conseguem entrar (Schmeidl, 1997; Hatton e Williamson, 2003 citados em Hatton 2004:16).

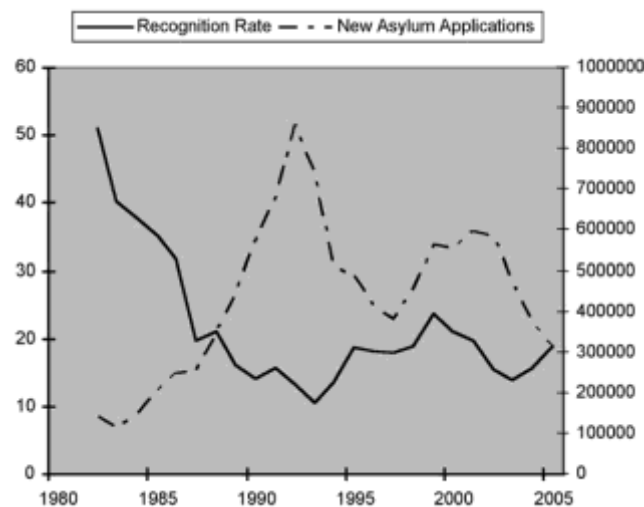


Gráfico 1 – Representa a taxa de reconhecimento de refugiados *versus* a taxa de aplicações aceite

Fonte: Estatísticas do ACNUR de 2005 em *Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits*

Nos anos 80 na altura dos conflitos, em que se indicavam os verdadeiros refugiados, a taxa de reconhecimento era alta em relação ao número de pedidos de asilo. Isto significa que, quanto menos pedidos, maior a veracidade das políticas e protecção, ao que ao longo do tempo a situação contrária ocorreu, sendo que o número de pedidos aumentou, porém, o reconhecimento dos mesmo diminuiu. A perspectiva de conseguir um ponto óptimo em que o número de reconhecimento seja igual ao número de pedidos, pode levar a um colapso das políticas dos estados europeus. A questão é fundamental, de que forma se pode continuar a receber os verdadeiros refugiados sem os prejudicar, para que não sejam confundidos com imigrantes económicos (Price, 2009:203).

Segundo Price (2009:203), deve haver dois objectivos para não prejudicar os verdadeiros refugiados: *evitar os falsos positivos e evitar os falsos negativos*. Esta questão é realmente relevante, já que se deve evitar os pedidos de asilo que são concedidos de forma injusta, ou de não mérito, e da mesma forma que os estados devem evitar a todo o custo a recusar a protecção aos refugiados genuínos. Esta questão é fundamental para a criação de políticas de asilo nos estados com vista a conseguir proteger quer os refugiados quer os próprios estados de questões de crimes e de falta de segurança, eventualmente criadas por estes grupos de refugiados.

Em 2010 foram introduzidas pela Comissão Europeia, novos planos e estratégias contra a imigração ilegal, nomeadamente a imigração ilegal pelo mar, no sul da Europa, que são estados que tem sido problemáticos na chegada quer de refugiados, quer de imigrantes ilegais (Katrungalos e Lazaridis, 2003).

A CE pretendeu assim criar medidas de protecção de forma a continuar a favorecer a livre circulação dos cidadãos no espaço europeu, evitar a entrada de imigrantes ilegais, e teoricamente, manter e proteger o direito de asilo. Assim neste novo plano a CE pretende criar uma estratégia que permita a distinção de imigrantes ilegais de refugiados, e fundamentar o regulamento de Dublin, sobre a questão das transferências de refugiados (Bruin, 2011:26).

Questão: Qual é a diferença entre receber refugiados e imigrantes económicos? (Pogge, 1997 em Price, 2009:246). A questão é desenvolvida por muitos teóricos que defendem a liberalização das fronteiras para os dois grupos e que a distinção entre os dois não é acentuada. Esta questão é pertinente, no sentido em que, a

união europeia cria um sistema de proteção e apoio para os refugiados, e um sistema diferentes para os imigrantes, pelo que não há espaço para receber em todos os estados ao longo do tempo imigrantes devido às alterações económicas provocadas pela globalização. Se actualmente os estados predispõem as políticas de forma a restringir ao máximo o número de entradas de estrangeiros, relativamente aos refugiados também acontece, já que não podem não adotar as diretivas comunitárias, escolhem medidas que dificultem a entrada e pedidos de asilo. Isto acontece por duas razões: os refugiados são às vezes considerados ameaças à segurança do estado, e por outro lado, podem ser considerados imigrantes económicos que podem tomar o lugar de nacionais.

Pogge (1997) defende que não há diferença entre estes dois grupos já que se os refugiados fogem do estado por razões de segurança, os imigrantes económicos também “fogem” pela opressão imposta pelo estado e fraca economia que não faz gerar emprego (Pogge, 1997 em Price, 2009:246). Enquanto que o primeiro grupo é incentivado a deixar o país por razões de segurança, o segundo é por razões de pobreza. Até que ponto a pobreza não pode fazer parte de uma das razões pela qual um individuo tenha de fugir.

A definição de protecção de refugiado tem de estar assente quer na legislação da União Europeia, quer nos próprios estados membros, uma vez que não devem confundir um imigrante económico com um refugiado, nem um refugiado como imigrante económico.

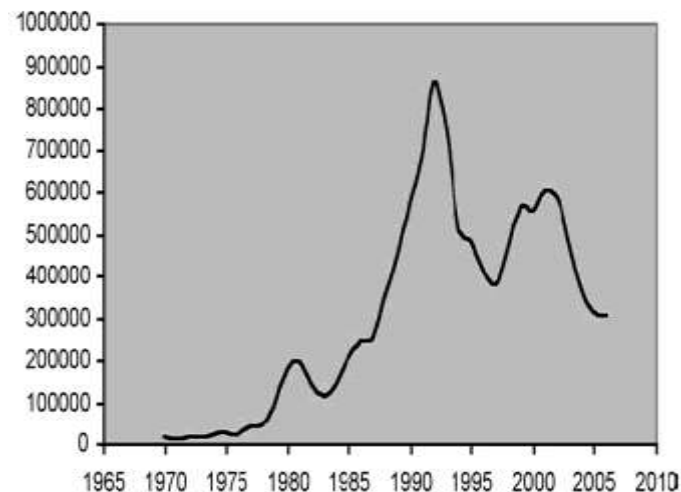


Gráfico 2

Estatísticas do ACNUR de 2005 em *Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits*

Este gráfico representa mesmo estas variações de pedidos de asilo até 2005. O pico de pedidos terá acontecido precisamente no período queda do muro de Berlim, da URSS e fim da Guerra-fria com cerca 857 00 pedidos após estes períodos, na qual muitos dos refugiados depois deste s acontecimentos foram “obrigados” a procurar um local seguro para ficar. Posteriormente, os acontecimentos que levaram a eventuais aumentos, foram os conflitos da Jugoslávia, Kosovo e Herzegovina nos anos 90, e os mais recentes ataques aos EUA em 2001, a guerra do Iraque. Todos estes períodos históricos demonstram, efectivamente as variações de pedidos de asilo.

Por outro lado, também mostram certamente, as variações de políticas da União Europeia devido a estas mesmas alterações. Inicialmente, no período pós guerra-fria, entende-se que as políticas em que assentaram as decisões, foram principalmente as políticas ditadas pelas Nações Unidas pela Convenção Universal dos Refugiados, Genebra, já que, não havia outro instrumento de regulação. E se no notarmos na ilustração 3 na segunda vaga de pedidos de asilo, num período em que as linhas sobre a migração na União Europeia estavam definidas, e mais restritas, apesar de terem sido muitos os pedidos, foram relativamente menos do

que na vaga anterior, devido aos novos instrumentos de restrição de entrada de imigrantes no espaço comunitário.

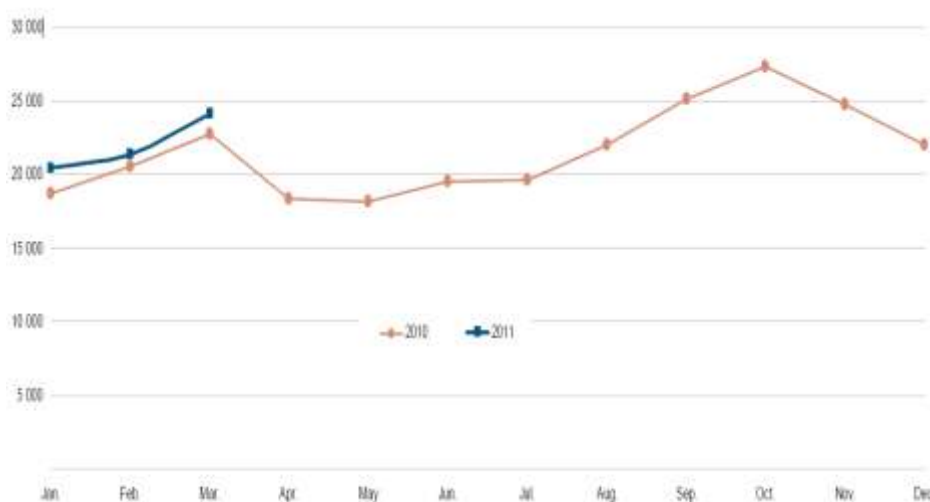


Gráfico 3. Fonte: EUROSTAT Dados 2010 e de Janeiro a Março de 2011 sobre os pedidos de asilo na União Europeia

Em seguimento do gráfico anterior, em 2010 e 2011 tem-se vindo a assistir a um gradual aumento dos pedidos de asilo. Desta vez, os acontecimentos que levaram a este propósito foram os conflitos em África, que põe em causa a vida de muitos indivíduos, e outros pequenos conflitos civis mundiais que influenciam positivamente a procura deste estatuto.

6. Conclusão

Assim, podemos entender que o processo de criação e implementação de políticas de asilo, é deveras difícil, já que envolve uma diversa temática, e quando os interesses dos estados não são uniformes, dificulta mais. Por um lado, os conflitos internacionais não vão acabar, bem como a procura pela protecção. Apontado este cenário, a posição Europeia prende-se fundamentalmente com duas posições: abertura total para os refugiados, ou uma Europa restrita e não permissiva. A criação de legislação para a migração e para o asilo implica duas estratégias diferentes, e dois planos diferentes, pelo que há a necessidade de separar as duas questões inicialmente, e a cooperação entre as duas essencial. O processo de requerimento de asilo é cada vez mais moroso e burocrático de forma a impedir a entrada, ou a desfavorecer a oportunidade de protecção dos refugiados. As questões que envolvem o asilo e a pertinência da sua avaliação e alteração são muitas, pelo que cada vez mais se entende a necessidade de adaptar as regulações aos contextos e não o oposto.

O Asilo é um bem público internacional.

7. Bibliografia

- Baganha, M. e Marques, J. (2001). *Imigração e política: o caso português*. Lisboa. Fundação Luso-Americana.
- Byrne, Rosemary et al. (2004) Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union. *Ejil*, 15 (2), 355-379
- Castles, Stephen & Miller Mark J. (2009). *The age of migration: International population movements in the modern world*. (20-49).Palgrave Macmillan.
- Chou, Meng-Hsuan (2009). The European Security Agenda and the 'external dimension' of EU Asylum and migration cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*. Routledge, 10(4), 541-559.
- Facchini G., Lorz O., Willmann, G. (2005). Asylum seekers in Europe: the warm potato glow of a hot potato. *Springer Verlag*.

- Goudappel, F. & Raulus, H. (2011). *The future of asylum in the European Union. Problems, proposals and humans rights*. TMC Asser Press. Springer. Netherlands
- Gilbert, G. (2005). Is Europe Living Up to its obligations to refugees? *The European Journal of international law*. 15 (5) 963-987.
- Guiraudon, V. (2004). Police and Judicial Co-operation. *Developments in the European Union*, 2. (9) 160-180. Palgrave macmillan
- Haddad, E. (2008). The External Dimension of EU Refugee Policy: A new approach to asylum? *Government and Opposition*. 43 (2). 190-205.
- Hansen, R. (2002). Globalization, embedded realism, and path dependence – The other immigrants to Europe. *Comparative Political Studies*. 35(3) .259-283
- Hansen, T., & Hansen, H. (2008). The right to seek- revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and access to asylum procedures in the EU. *European Journal of migration and Law*. (10) 439-459.
- Hatton, T. (2004). Seeking asylum in Europe. *Economic Policy*. Australian National University And University of Essex. 5-62
- Huysmans, J. (2000). *The European Union and the securitization of migration*. 38(5) 751-777.
- Jalali, C.. *Governar em Lisboa ou governar em Bruxelas? Os modelos e tendências de Europeização do Governo Nacional*. Working paper 17, Instituto Português de Relações Internacionais. Universidade Nova de Lisboa.
- Luedtke, A. & Givens, T. (2003). *The politics of EU Immigration Policy*. European Union Studies Associations Convention. Nashville.
- Novack, G. & Padjen, I. (2009). The Europeanization of asylum policy: from sovereignty via harmony to unity. (46). 5. 75-101.
- Papademetriou, D. (2008). *A Europa e os Seus Imigrantes no Século XXI*. Fundação Luso-Americana. Lisboa.
- Pirjola, Jari. (2009). European Asylum Policy-Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language. *European Journal of Migration and Law* 11. Martinus Nijhoff. 347-366
- Price, M. (2009). *Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits*. Cambridge University Press. New York.
- Riemsdijk, M. (2011). *(Re)Scaling Governance of skilled migration in Europe: Divergence, Harmonization and Contestation*. John Wiley & Sons, Ltd.
- Schuster, L. (2011). Turning Refugees into “illegal migrants”: Afeghan asylum seekers in Europe. *Ethnic and racial studies*. (34) 8. 1392-1407
- Thorburn, J. (1998). Asylum in the Amsterdam Treaty: a harmonious future? *Journal of ethnic and migration studies*. (24) 4. 627-638.

Texto escrito conforme o Acordo Ortográfico - convertido pelo Lince.

ⁱAcordo feito pelos estados para a liberalização das fronteiras entre os estados signatários.

ⁱⁱ Estado terceiro é entendido como estado não-membro da União Europeia

ⁱⁱⁱPresidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999

^{iv}Agência que controla as fronteiras externas da União Europeia