



Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 3, No. 1 (2017)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>
ISSN: 2444-6157
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

Para citar este artículo/To cite this article:

María Francisca Alves Ramos De Gil Saraiva, “A securitização da crise dos refugiados na europa. Implicações para o complexo de regimes sobre migrações internacionais”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 3, No. 1, (2017), pp. 43-60.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.5.3>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

A securitização da crise dos refugiados na europa. Implicações para o complexo de regimes sobre migrações internacionais

The securitization of the European refugee crisis. Implications for the migration regime complex

MARÍA FRANCISCA ALVES RAMOS DE GIL SARAIVA

Universidad Técnica de Lisboa, Portugal

RESUMO: Neste texto analisa-se a actual crise dos refugiados na Europa a partir do enfoque teórico do complexo de regimes e não sob o ponto de vista mais tradicional dos regimes internacionais. O texto procura estudar as condições de acesso à protecção internacional no espaço integrado da União Europeia ao abrigo da política europeia de asilo, bem como comparar estas condições com as disposições do regime internacional sobre protecção de refugiados e asilo regulado pela Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967. Focado no recente Acordo firmado entre a UE e a Turquia de Março de 2016, questionam-seos possíveis impactos do Acordo na estabilidade do complexo de regimes sobre migrações internacionais, centrando-se particularmente nas consequências da crescente securitização do Sistema Europeu Comum de Asilo no regime que coordena as migrações económicas.

PALAVRAS CHAVE: União Europeia, securitização, complexo de regimes, refugiados.

ABSTRACT: This paper analyzes the current refugee crisis in Europe through the lens of regime complex and not under the more traditional view of international regimes. The text seeks to study the conditions of access to international protection in the integrated space of the European Union under the European asylum policy, and to compare these conditions with the provisions of the international regime on the protection of refugees and asylum governed by the Geneva Convention of 1951 and 1967 Protocol. Focused on the recent agreement signed between the EU and Turkey March 2016, the impact of the agreement on the migration regime complex will be discussed, particularly the consequences of the increasing securitization of the Common European Asylum System in the economic migration regime.

KEY WORDS: European Union, regime complexes, securitization, refugees.

Recibido: 25 de octubre de 2016

Aceptado: 15 de noviembre de 2016

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 3, No. 1 (2017), pp. 43-60.
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.5.3>

INTRODUÇÃO

Este texto analisa o desempenho do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) no quadro do complexo de regimes que regula a deslocação internacional de pessoas.

O texto começa por contextualizar as migrações internacionais no quadro das Relações Internacionais. A análise parte do princípio de que as migrações internacionais podem ser discutidas a partir de uma visão alternativa à perspectiva tradicional dos estudos sobre migrações optando-se por não explorar a noção tradicional de regime internacional e colocando no seu lugar o conceito de complexo de regimes, entendendo-se que o conceito permite captar melhor a grande complexidade do fenómeno dos fluxos internacionais de migrantes.

Focado na crise dos refugiados na Europa, o texto procura estudar as condições de acesso à protecção internacional no espaço integrado da União Europeia (EU) ao abrigo da política europeia de asilo, bem como comparar estas condições com as disposições do regime internacional sobre protecção de refugiados e asilo regulado pela Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967.

De seguida explora-se a reacção europeia à crise dos refugiados a partir da análise do acordo entre a UE e a Turquia de Março de 2016, sugerindo-se que as medidas de emergência tomadas pela EU para conter os fluxos de migrantes e refugiados vindos da Turquia colocam grandes desafios ao SECA e ao sistema universal de protecção de refugiados. Na parte final do texto discute-se a relação do Acordo celebrado com a Turquia com o futuro do complexo de regimes que regula a deslocação internacional de pessoas questiona-se em particular os possíveis impactos do Acordo no regime que coordena as migrações económicas.

CONTEXTUALIZANDO AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

No mundo pós Guerra Fria os debates sobre a governação global e a globalização são temas centrais, o que favorece o estudo do papel dos regimes internacionais e outras formas de cooperação internacional na análise da política internacional.

As questões relacionadas com os "fluxos transnacionais" alcançam, especialmente com o fim da Guerra Fria, o centro da agenda internacional. As Nações Unidas (NU) têm estado no centro dos mecanismos de cooperação dos assuntos transfronteiriços como as alterações climáticas, o comércio internacional, ou as ameaças transnacionais à segurança, como o terrorismo ou o crime organizado transnacional, mas não têm mostrado a mesma centralidade no que diz respeito ao fenómeno das migrações internacionais. De facto, a discussão da crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização tem sido objeto de um número expressivo de contribuições importantes no quadro de várias disciplinas (Demografia, Sociologia, Antropologia). Contudo, na área das Relações Internacionais o fenómeno das migrações internacionais mantém-se como área de estudo emergente essencialmente negligenciada nos grandes debates teóricos das Relações Internacionais.

A teoria da globalização sugere que a globalização facilita a mobilidade através das fronteiras e subseqüentemente as migrações transnacionais (Castles & Miller, 2009). De facto, independentemente dos impactos negativos, segmentados e contraditórios que a globalização tem na dinâmica dos fluxos migratórios internacionais, é inegável que as

migrações globais representam uma das mais óbvias manifestações contemporâneas da globalização.

Entre 1970 e 2005 o número de migrantes aumentou de 82 milhões para 200 milhões (Betts, 2011). Em 2015 vivem fora do seu país de origem 244 milhões de pessoas, 3,3 % da população mundial (UNFPA, 2016), o que mostra que houve um crescimento significativo dos fluxos migratórios nos últimos anos.

Em termos de migrações económicas calcula-se que existam 100 milhões de migrantes, o que corresponde a 3% da força laboral global, sendo que apenas cerca de um terço (31 milhões) parte de países em desenvolvimento para os países industrializados. Outros 30 milhões de pessoas movimentam-se entre países em desenvolvimento e há, ainda, 28 milhões que circulam entre países industrializados (Kuptsch & Martin, 2011). De notar que o maior destino dos trabalhadores pouco qualificados são os países exportadores de petróleo do Golfo.

A análise dos fluxos de migrações internacionais evidencia a profusão de categorias políticas ambíguas e conceitos utilizados nos vários discursos sobre migrações internacionais no mundo contemporâneo, a que correspondem formas de regulação muito díspares. Os estudos clássicos sobre migrações costumam categorizar os migrantes em termos de migrações de mão-de-obra qualificada, migrações de mão-de-obra pouco qualificada, migração irregular, migrantes que beneficiam do regime de protecção de asilo e refugiados, deslocados internos, e até migrações ambientais e outras categorias emergentes. No essencial, estes estudos procuram descrever os problemas dos países de acolhimento destes migrantes do ponto de vista dos processos económicos envolvidos nos fluxos de pessoas ignorando a necessidade de um diálogo interdisciplinar com as perspectivas da Sociologia, Antropologia, História, Demografia, Ciência Política e dos especialistas em Direito.

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NA PERSPECTIVA DO COMPLEXO DE REGIMES

O referencial teórico adotado neste texto baseia-se no conceito de complexo de regimes formulado por Keohane e Victor (2010). Os regimes internacionais são tradicionalmente definidos como “principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area” (Krasner, 1983: 2). Contrariamente a outros temas de natureza transfronteiriça, não existe um regime integrado e compreensivo capaz de regular as respostas dos Estados aos fluxos de migrações internacionais num quadro institucional multilateral coerente (Betts, 2011). Considera-se, por conseguinte, que a governação das migrações internacionais exige uma outra delimitação conceptual em torno da noção de complexo de regimes (Betts, 2014). Por complexo de regimes Rautiala e Victor (2004: 279) entendem “an array of partially overlapping and nonhierarchical institutions governing a particular issue-area”. De acordo com esta visão o complexo de regimes é “a loosely coupled set of specific regimes” (Keohane & Victor, 2010: 2). A abordagem do complexo de regimes permite olhar para os regimes como realidades complexas, como mecanismos de cooperação que envolvem Organizações Internacionais (OI), tratados e acordos políticos que interagem com outros regimes igualmente complexos que regulam o tema e que, contrariamente ao sugerido por Rautiala e Victor, envolvem várias áreas- assunto, sendo o tema o elemento comum aos vários regimes que compõem o complexo.

A cooperação internacional no domínio da deslocação de pessoas no espaço apresenta um modelo de governação acentuadamente fragmentado e incoerente.

Caracteriza-se pela ausência de uma organização política global no âmbito das NU, agência especializada ou órgão das NU, sobre migrações internacionais pelo que os Estados têm ampla margem para definir e executar as suas políticas migratórias. A fragmentação jurídica e a institucionalização débil permitem a coexistência de mecanismos de cooperação formais e informais e a convivência de regimes assentes em tratados multilaterais com ampla representatividade dos Estados com regimes sustentados em compromissos políticos com implicações normativas mas que não são juridicamente vinculativas (*soft law*) e, crescentemente, formas *ad hoc* de governação multinível de natureza informal protagonizadas por instituições bilaterais, regionais e inter-regionais.

A governação fragmentada e sectorializada reflete a existência de visões divergentes quanto à definição das competências internacionais no tratamento da questão migratória, apesar dos múltiplos *fora* que abordam aspetos sectoriais. Uma das organizações mais relevantes no tema das migrações é a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Esta organização não pertence, contudo, ao sistema das NU, não tem composição universal e presta serviços aos Estados membros não tendo, portanto, mandato normativo. Já a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (CMMI) é um mecanismo de consulta política lançada em 2003 em Genebra pelo Secretário-Geral das Nações Unidas com o apoio de vários governos, com o mandato de explorar a natureza e a abrangência do fenómeno migratório e propor recomendações ao Secretário-Geral e à comunidade internacional para o tratamento futuro do tema, no plano multilateral. Outra iniciativa política, o Fórum Global sobre Migrações e Desenvolvimento (FGMD) criado em 2007, também não se insere no sistema das NU e tem carácter informal, limitando-se a ser um espaço de troca de informações sobre políticas migratórias, com ênfase nos aspectos económicos do nexo migração-desenvolvimento (Faria, 2015: 24).

Para os estudiosos dos movimentos migratórios é óbvio que há “geometrias variáveis” no sistema de regulação das migrações. Na área dos migrantes económicos especializados, por exemplo, a regulação internacional é claramente reduzida ao mínimo. Podemos por isso dizer que na questão dos migrantes económicos o bilateralismo se assume como o modelo de cooperação dominante. De facto, apesar da migração económica se encontrar regulada pelas convenções gerais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e convenções específicas da OIT sobre trabalhadores migrantes, esta é uma área que permanece essencialmente uma área não regulada ao nível internacional. Sobre o controverso conceito de “migrantes ambientais” também não há consenso nem regulação. Deve recordar-se que o conceito de “migrante” não tem definição no Direito Internacional, apenas está definido do ponto de vista jurídico o que é um “trabalhador migrante”. Assim, não há uma legislação específica que proteja os “migrantes ambientais” e é bastante difícil que se venha a construir um regime jurídico internacional que proteja estas pessoas. Muito provavelmente o regime internacional que regula o clima continuará a enquadrar a discussão nesta matéria.

No caso específico dos refugiados, estes beneficiam do sistema mais completo de protecção internacional. A protecção de refugiados e requerentes de asilo é regulada por um regime formal de natureza multilateral desenvolvido em torno da Convenção de Genebra de 1951¹ e Protocolo de 1967², assumindo o ACNUR o papel de organização

¹ *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, Genebra, 1951. A Convenção conta actualmente com 145 Estados partes. Ver https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en. Ver

central de monitorização da protecção de pessoas que se encontram fora do seu país por razões de segurança. No regime de protecção dos refugiados predomina o multilateralismo, tanto no sistema universal como no âmbito regional. No âmbito do complexo de regimes sobre migrações internacionais os refugiados são os únicos migrantes que beneficiam de um regime institucionalizado forte fundado na protecção internacional por temor de perseguição.

No âmbito regional, em África e no continente americano, ocorreu uma extensão da protecção a outros casos não previstos na Convenção de Genebra (Betts, 2011). A Convenção da Organização da Unidade Africana(OUA), de 1969³, actual União Africana, estabelece no n.º 2 do artigo 1.º:

O termo “refugiado” aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação, dominação externa ou a acontecimento que perturbem seriamente a ordem pública, numa parte ou na totalidade do território do seu país de origem ou do país de que tem a nacionalidade, seja forçada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou da sua nacionalidade.

Deste modo, não se exige dessas pessoas o fundado receio de perseguição. Em 1984, foi adoptada no continente americano a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados⁴, que não é vinculativa para os Estados que a subscreveram. Nesta Declaração a definição é semelhante à definição de refugiado da Convenção da OEA, dispondo-se o seguinte:

As pessoas que fugiram do seu país porque a sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão externa, os conflitos internos, as violações maciças dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública (capítulo III, n.º 3).

Uma das categorias mais problemáticas são os “migrantes irregulares”, pelo facto de esta categoria englobar diferentes realidades. Tem sido objecto de discussão no quadro da categoria “migrantes irregulares” a questão das pessoas que entram e ficam num país sem autorização, por exemplo, os que entram clandestinamente ou são traficados, mas também os requerentes de asilo cujo pedido foi indeferido e que não obedecem à ordem de deportação, as pessoas com emprego irregular e ainda pessoas que fazem “casamentos brancos” (Carmel, 2003; Kuptsch & Martin, 2011).

As dificuldades e incoerências da governação das migrações permitem olhar para outras áreas políticas reguladas internacionalmente como relevantes para a análise da questão migratória. Tendo em conta a multidimensionalidade dos fluxos migratórios, os estudiosos chamaram a atenção para os debates sobre a governação global do comércio, da saúde e dos direitos humanos como áreas conexas que influenciam a resposta dos Estados aos fluxos migratórios. Observamos, portanto, que o actual modelo de governação, que perspectiva essencialmente a migração como parte da política de

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en

² *Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. O Protocolo conta actualmente com 146 Estados partes. Ver https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&lang=en

³ Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, disponível em http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html

⁴ Declaração de Cartagena, disponível em http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html. Esta Declaração foi adoptada pelo “Colóquio sobre Protecção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

segurança nacional dos Estados, permite, na verdade, abordagens que integram dimensões de natureza não securitária, o que possibilita, por exemplo, recentrar o debate em torno da protecção da pessoa migrante, do ponto de vista das suas necessidades e direitos fundamentais.

O SECA integra-se no quadro do complexo de regimes que regula a deslocação de pessoas como subsistema do regime global de protecção de refugiados e requerentes de asilo.

O modelo regional implementado no espaço comunitário tem-se visto confrontado com uma crise de refugiados e migrantes sem precedentes na história da EU. Os mecanismos de resposta a esta crise nas fronteiras europeias têm mostrado grandes limitações, tornando particularmente evidente a lógica securitária e de restrição de direitos subjacentes à criação e funcionamento do SECA, como se explica com algum pormenor na próxima secção.

O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

No final da Segunda Guerra Mundial, a Europa Ocidental estava praticamente destruída. Nesse sentido os migrantes que afluíram à Europa foram fundamentais para a reconstrução dos países devastados pelo conflito. Em 1973, a subida do preço do petróleo desencadeia uma grave crise económica. Foi neste quadro de retracção económica que os países europeus começam a incentivar o retorno dos imigrantes aos seus países de origem. Datam desta altura as primeiras políticas protecionistas. Em meados dos anos 80 começaram a restringir-se os direitos dos cidadãos não membros de entrar na EU em resultado da necessidade de gerir os fluxos de migrantes irregulares em larga escala no espaço europeu (Dúvell, 2011). Mais tarde, em meados dos anos 90, os obstáculos ao exercício da liberdade de circulação e de movimentos evoluíram para um modelo de externalização dos controlos migratórios que contava com a colaboração dos países candidatos à adesão do Leste europeu e do Báltico, que funcionavam como zonas tampão (Carvalhais, 2010) e ainda dos países vizinhos do Mediterrâneo. Esta política migratória excludente e com traços repressivos envolve hoje a colaboração dos países de trânsito e de origem dos migrantes que procuram o território europeu e é marcada pela lógica da limitação de direitos e liberdades.

Na verdade, a vulnerabilidade dos migrantes determina a necessidade de protecção e assistência às pessoas que migram, independentemente dos motivos da sua partida. As normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) protegem os indivíduos, na medida em que estes são detentores de direitos universais independentemente do Estado em que se encontrem. Deste modo, o DIDH protege os direitos humanos dos migrantes (irregulares, refugiados, económicos) desde logo no texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Igualmente relevantes na questão dos direitos humanos dos migrantes, as convenções internacionais negociadas pelas Nações Unidas sobre direitos civis e políticos, direitos económicos, sociais e culturais, discriminação racial, discriminação contra as mulheres, tortura e direitos das crianças garantem protecção com base nos princípios fundamentais da igualdade e não discriminação que consubstanciam o DIDH. Cabe menção especial à Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias assinada em 1990, em resultado da preocupação com o crescente desrespeito dos direitos dos migrantes contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Convenção entrou em vigor em 2003 sem contar com a ratificação

de muitos Estados de acolhimento, nomeadamente dos países da EU e outros países desenvolvidos de recepção, o que mostra as reservas destes países em relação a alguns dos aspectos mais controversos da Convenção relacionados com os direitos dos migrantes em situação irregular (Matias e Martins, 2007).

As convenções da OIT protegem todo o tipo de trabalhadores incluindo os trabalhadores migrantes. As principais Convenções da OIT que protegem especificamente os trabalhadores migrantes são duas: a Convenção n.º 97 sobre Trabalhadores Migrantes e a Convenção n.º 143 relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes.

Na UE, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia aprovada em 2000 e posteriormente incorporada no Tratado da União Europeia em 2009 pretende assumir-se como referência central na elaboração das políticas da UE. Deste modo, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem vindo a fazer cada vez mais referências à Carta nas suas decisões e a Comissão Europeia tem instaurado processos de infração que podem desembocar em processos contenciosos no TJUE. Também a jurisprudência restritiva do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) do Conselho da Europa em relação às garantias processuais aplicáveis a processos de controlo migratório e às condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária tem contribuído para corrigir algumas más práticas dos Estados europeus.

No que diz respeito à temática dos refugiados enquanto migrantes que foram forçados a sair do seu país por receio fundado de perseguição, a UE desenvolveu uma política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão (artigos 67.º, n.º2 e 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE). Reconhecendo a ideia de asilo como um direito fundamental, o Tratado de Lisboa transformou as medidas em matéria de asilo numa política comum.

A progressiva comunitarização das migrações - recorde-se que em 2009 as migrações legais passaram a ser objecto de co-decisão - colocou todos os regimes relacionados com os vários tipos de migrações sob regulação da UE com co-decisão do Parlamento Europeu (PE) e um papel pleno do TJUE (Caviedes, 2015). No entanto, o modelo que emerge não é puramente supranacional. Com efeito, a migração económica continua essencialmente na esfera de decisão dos Estados (Carmel, 2003; Caviedes, 2015) e a política comum em matéria de asilo não conseguiu introduzir critérios uniformes na atribuição ou rejeição de protecção internacional entre os Estados membros, em particular, no que concerne à atribuição do estatuto de asilo.

O SECA é parte integrante do regime internacional que regula o pedido de asilo e refugiados. Este, a par do regime que regula os migrantes irregulares e o regime dos migrantes económicos, constituem, como referido, o complexo de regimes sobre migrações internacionais (Koslowski, 2011).

O SECA estabelece normas mínimas e procedimentos sobre as condições a preencher pelos requerentes de asilo, define os critérios de análise dos pedidos de asilo e ainda o nível de protecção concedido às pessoas a quem foi reconhecido o estatuto de refugiado. Na realidade, o sistema caracteriza-se por níveis elevados de disfuncionalidade, havendo muitos Estados europeus que ainda não implementaram estes padrões mínimos

de protecção resultando num sistema constituído, na prática, por 28 sistemas de asilo diferentes em território comunitário.

Como referido, o SECA não possibilitou, até ao momento, uma aplicação uniforme da Convenção de Genebra e de outros mecanismos internacionais de protecção subsidiária, por duas ordens de razões. A primeira razão prende-se com o facto de, apesar dos Estados europeus terem ratificado a Convenção e/ou o Protocolo e se terem comprometido a incorporá-los na sua legislação, tal nem sempre sucede em todos os países da União. A segunda razão é mais relevante para a discussão do complexo de regimes que regula as migrações na medida em que, como referido por Schuster (2011), a política europeia comum de asilo procura reduzir a possibilidade dos refugiados procurarem a Europa, afastando do ordenamento jurídico comunitário algumas garantias dadas pela Convenção de Genebra. Deste modo, a estrutura normativa e institucional garante um acesso limitado à protecção internacional no território comunitário, o que contribui para um enfraquecimento normativo do sistema global de protecção de refugiados.

Como refere Faria (2015: 170):

A diferenciação, essencialmente arbitrária, entre os grupos de migrantes e refugiados decorreu de escolhas políticas da comunidade internacional após a Segunda Guerra, tendo à frente a intenção da superpotência ocidental da época de fazer prevalecer seus interesses de política externa e de política migratória.

Nessa época, considerou-se que só os movimentos de refugiados justificariam a regulação no plano multilateral. Um grupo de países europeus ainda tentou negociar uma definição mais ampla de refugiado no quadro da Convenção de Genebra, mas o objectivo viria a revelar-se inviável (*idem*).

A perspectiva dos países europeus sobre o fenómeno dos refugiados mudou nos anos 80 do século passado, altura em que começaram a surgir interpretações restritivas das disposições da Convenção de Genebra. Esta política de fechamento recorreu a políticas de vistos mais restritivas, a acordos com países terceiros seguros, à detenção de pessoas e à negação de acesso à segurança social e outros direitos. Os países europeus optaram ainda por privilegiar novas perspectivas de protecção internacional, como o regime de protecção temporária⁵ e o instituto da protecção subsidiária⁶ essencialmente destinados a pessoas que fogem de zonas de conflito generalizado e que constituem, como se pode observar na prática da União, uma forma de reduzir o alcance do instituto jurídico do asilo (Goodwin-Gill & McAdam, 2007). O ACNUR, por seu turno, faz hoje uma interpretação alargada de refugiado para efeitos de cumprimento do seu Mandato de protecção internacional, na sequência de resoluções adoptadas pela Assembleia-Geral das Nações Unidas e Conselho Económico e Social das Nações Unidas que adoptam a definição mais alargada de refugiados prevista na Convenção africana sobre refugiados e na Declaração de Cartagena (Loescher e Milner, 2011).

Pudemos verificar, por tanto, que a União Europeia tem sido incapaz de unificar as regras comunitárias referentes ao tratamento de refugiados e pessoas elegíveis para protecção subsidiária num só regime de protecção de requerentes de asilo e refugiados, colocando milhares de pessoas perante situações diferenciadas de protecção no interior do território comunitário. Por sua vez, como referido, tanto a UE como cada um dos Estados membros só parcialmente incorporaram os princípios fundamentais da

⁵ Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001.

⁶ Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011.

Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, favorecendo interpretações restritivas destes normativos (Balogh, 2015).

No seguimento das debilidades assinaladas à arquitectura do SECA importa compreender os contornos do recente acordo celebrado pela UE com a Turquia em Março de 2016 sobre o fluxo de refugiados e o seu impacto na actual tendência da governação europeia em matéria de refugiados. Como veremos de seguida, as opções tomadas no Acordo divergem das directrizes do Direito Internacional dos Refugiados, do Direito Comunitário e das práticas instituídas na UE.

O ACORDO EU-TURQUIA DE MARÇO DE 2016

La crise dos refugiados na Europa surgiu na sequência do crescente número de migrantes que solicitam asilo no território comunitário. Esta crise humanitária coloca desafios de longa duração à Europa que não devem ser menosprezados. O tema mobilizou os decisores em torno de um discurso de emergência que enfatiza a necessidade de adopção de medidas excepcionais de resposta ao afluxo massivo de pessoas à Europa. Na narrativa securitária dominante, a Europa tem rejeitado a afirmação de um discurso político mais centrado na ética humanista na gestão dos fluxos de migrantes na medida em que qualquer tentativa de implementação de soluções conjuntas em todo o território europeu enfrenta resistência e divisões na EU.

Neste quadro, o Acordo celebrado com a Turquia tem sido apresentado como uma medida temporária de emergência destinada a travar o fluxo de migrantes irregulares que atravessam o mar Egeu, de acordo com as disposições do Direito Internacional dos Refugiados, DIDH e Direito Comunitário. A ONU e diversas ONG de direitos humanos dizem, contrariando o discurso oficial, que o Acordo tem aspectos de legalidade duvidosa. O Serviço Jesuíta aos Refugiados (SJR), em particular, tem pedido políticas mais justas, seguras e legais de acesso a protecção na Europa. Provera (2016), numa interessante análise do SJR ao Acordo celebrado com a Turquia, admite que o Acordo significa uma alteração substantiva e simbólica das políticas de protecção internacional da EU e, por isso, não se insere na lógica de reconhecimento de direitos fundamentais aos indivíduos em situação de fragilidade independentemente da sua nacionalidade.

Sobre o conteúdo do Acordo uma primeira referência ao fato do Acordo ser uma declaração política não revestindo, portanto, a natureza de um tratado, embora prescreva obrigações jurídicas para as partes. Esta opção é, para muitos observadores, uma violação do Direito Comunitário que prevê que o Parlamento Europeu seja consultado quando estão em causa acordos entre a União e países terceiros ou organizações internacionais (artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Na verdade, o Acordo foi desenhado pela Alemanha e Holanda e negociado bilateralmente entre Merkel e Erdoğan (Colombo, 2016). Nele se propõem uma série de medidas de emergência que podem levar à imposição de restrições ao exercício de algumas disposições de direitos humanos. Outro ponto relevante deste Acordo é a sua natureza supostamente temporária, não existindo qualquer indicação sobre o fim do período de vigência do mesmo (Provera: 2016).

Para analisar alguns dos aspectos mais controversos do texto acordado é necessário, primeiro, recordar as disposições do Direito Internacional e Comunitário sobre refugiados e pessoas que carecem de protecção internacional.

As pessoas que fogem da guerra não são refugiadas por esse facto mas têm, na EU, direito a uma protecção subsidiária por razões humanitárias e ainda protecção

temporária, quando o fluxo de pessoas é de larga escala tornando-se impossível analisar os casos isoladamente. No caso de pessoas requerentes de asilo, as autoridades gregas têm de permitir o acesso ao procedimento de asilo numa base individual e ainda certificar-se que a Turquia é um “terceiro país seguro” para onde estas pessoas possam regressar. No entanto, verifica-se que, por um lado, uma parte significativa das pessoas que têm chegado à Grécia fogem de conflitos armados e ainda que a Turquia dificilmente se pode considerar um “terceiro país seguro” para os requerentes de asilo. A actual situação põe em evidência, de forma muito clara, que, à luz das disposições do Direito Internacional e Comunitário o número de pessoas em condições de regressar à Turquia não será, à partida, um número muito significativo. Na prática, o Acordo aponta para um regresso massivo dos migrantes à Turquia.

A Turquia não pode ser considerada um “terceiro país seguro” ao abrigo do Direito Comunitário. São vários os factores que induzem esta conclusão. Desde logo, a Turquia é Estado parte da Convenção de Genebra mas é também o único país do mundo com uma limitação geográfica que exclui a possibilidade de conceder o estatuto de refugiado a qualquer pessoa que não seja originária da Europa. Como é sabido, as pessoas que têm chegado à Turquia veem da Ásia e Médio Oriente, não podendo, portanto, vir a beneficiar desse estatuto. Outro aspecto a ter em consideração é o facto do direito da EU exigir que o país terceiro seguro respeite o princípio da não-devolução/repulsão (*non-refoulement*) para países onde o requerente de asilo possa ser objecto de ameaças à sua vida e liberdade, na acepção do artigo 33.º da Convenção de Genebra, isto é, o ordenamento comunitário pretende garantir protecção contra a devolução dessas pessoas para o país onde sofrem a perseguição que originou a sua condição de refugiado ou para qualquer outro país onde a sua vida ou liberdade possam ser ameaçadas. Um país terceiro seguro é também um país onde, comprovadamente, essa pessoa não é objeto de ameaças à sua vida e liberdade e é respeitado o direito de não ser objeto de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, e onde possa requerer o estatuto de refugiado (Directiva sobre Procedimentos Comuns de Concessão e Retirada do Estatuto de Protecção Internacional, artigo 38.º)⁷.

Com a celebração deste Acordo, a EU legitima políticas de excepção e práticas de restrição à mobilidade baseado num tratamento diferenciador das populações que procuram chegar à Europa, de acordo com a sua origem geográfica. De facto a Turquia tem discriminado refugiados afegãos, iraquianos e de outras nacionalidades, não reconhecendo a estas populações o nível de protecção que assegura aos cidadãos Sírios. Recorde-se que os Sírios viram recentemente reconhecido o direito à protecção temporária na Turquia, podendo trabalhar e ter acesso à educação, embora as autoridades possam decidir extinguir, a qualquer momento, o regime de protecção temporária (Collett, 2016). Embora exista legislação nacional para enquadrar as comunidades afegã e iraquiana a verdade é que estes nacionais permanecem num limbo jurídico que permite a restrição dos seus direitos. De acordo com denúncias recentes da Amnistia Internacional (2016) têm-se registado detenções ilegais e deportações para a Síria e Iraque. Também a Human Rights Watch (2016) tem chamado a atenção para o facto de pessoas que atravessam a fronteira da Síria para a Turquia serem recebidas com canhões de água, tiros de aviso chegando mesmo a ser baleadas, contrariando deste modo as garantias formalmente dadas pelo governo turco.

⁷ Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (revogando a Directiva 2005/85/CE do Conselho de 2005).

Outra dimensão do Acordo que revela um tratamento discriminatório é o próprio objecto do Acordo que visa garantir o regresso de todos os novos migrantes irregulares (e requerentes de asilo a quem foi negada a admissibilidade do pedido) que, a partir da Turquia, tentam chegar às ilhas gregas privilegiando uma comunidade em particular, a comunidade Síria, ao prever que por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na EU, não se prevendo o mesmo em relação a refugiados de outras nacionalidades (Comissão Europeia, 2016). Segundo o texto do Acordo, logo que as migrações irregulares pararem ou decrescerem significativamente o programa voluntário de admissão por motivos humanitários de cidadãos sírios refugiados na Turquia é activado. A reinstalação ocorre em virtude de se considerar que a Turquia é o primeiro país de asilo, mas nesta reinstalação todos os Estados membros da União colaboram de forma voluntária. Já a recolocação, entendida como a transferência de pessoas que necessitam de protecção internacional de um Estado Membro da UE para outro Estado Membro da EU, surge como prioridade secundária. De facto, o número de pessoas abrangidas por este sistema, nos próximos dois anos, é de 160 mil requerentes provenientes da Grécia e da Itália, mas o plano de distribuição dos refugiados não avançou por falta de cooperação por parte de muitos países da União (Comissão Europeia, 2015b).

O sistema de *hotspots* de acolhimento de migrantes que vigora na Grécia transformou-se, na óptica do ACNUR e de ONG como o Norwegian Refugee Council e os Medecins Sans Frontiers, num sistema de centros de detenção logo após a entrada em vigor do Acordo com a Turquia (Collett, 2016). Esta contradição entre o discurso e a prática europeia indignou o ACNUR e as ONG que entenderam suspender parcialmente a sua colaboração com as autoridades gregas. Finalmente, o primeiro e segundo relatórios de progresso da Comissão Europeia sobre a implementação do acordo entre a EU e a Turquia diz-nos que no primeiro mês de aplicação houve um decréscimo significativo do fluxo de pessoas (Comissão Europeia, 2016b; Comissão Europeia 2016c). No entanto, mesmo admitindo a continuação sustentada da redução dos fluxos o sistema não tem mecanismos de resposta adequados à situação humanitária uma vez que os requerentes de asilo continuam a ter de esperar semanas para serem convocados para a entrevista e temem ser esquecidos pelas autoridades (Margaroni, 2016).

Esta “crise de solidariedade” mostra as dificuldades e os dilemas envolvidos na gestão dos fluxos de refugiados na ordem global contemporânea e os profundos desafios colocados ao sistema de protecção original. Como recorda Goodwin-Gill, as normas definidas pela Convenção de Genebra foram até meados da década de 70 do século XX um regime de protecção satisfatório:

In short, the international community had developed a regime with a strong legal content, premised upon a particularly strong conception of human worth and upon the individual's entitlement to respect for his or her dignity and integrity as a human being (2001: 14).

É a partir do momento em que os países ricos passaram a adotar medidas restritivas em relação às pessoas que chegavam aos seus territórios que a abordagem dos refugiados, como categoria de migrantes forçados, e dos migrantes em geral, se materializou uma abordagem essencialmente securitária, que foi acelerada pela queda do Muro de Berlim e 11 de Setembro. A celebração do Acordo EU-Turquia é, neste sentido, o culminar de um intenso processo de securitização (Waeber, 1995) da questão migratória no quadro da EU e uma tentativa de consolidar um sistema regional alternativo ao regime genebrino, que questiona as obrigações do regime da Convenção

de Genebra, consideradas muito rígidas por um número crescente de países do Norte Global.

EFEITOS DO ACORDO COMO A TURQUIA NO COMPLEXO DE REGIMENES SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

A realidade do espaço integrado europeu criou dentro sistema de protecção global de refugiados uma estrutura regional particularmente segmentada e de restrição de direitos, introduzindo, deste modo, uma profunda assimetria no mecanismo de regulação global de refugiados e requerentes de asilo. Balogh refere a este propósito:

Through the establishment of the European refugee protection framework, the UNHCR had only a complementary position, and member states have implemented their own protocols. In addition, European human rights contracts cannot be considered as part of refugee instruments because of limited focus and qualifications connected to protection. This background has already indicated the possibility of a violation of international refugee principles (Balogh, 2015, p. 24).

O ACNUR como principal organismo com competência para gerir fluxos de refugiados é a pedra angular do regime internacional, mas a introdução de políticas e medidas restritivas- inclusivamente em vastas áreas do Sul Global- teve um impacto profundo na sua missão e capacidade de intervenção. É importante recordar que o ACNUR é um fundo das Nações Unidas (e não uma agência especializada com orçamento próprio) largamente dependente dos países doadores (EU e outros países do Norte) hoje essencialmente preocupados com questões de segurança associadas ao fenómeno do terrorismo. Além disso outros actores têm, hoje em dia, um bom nível de conhecimento especializado e capacidade de disseminação de informação que concorrem com o papel tradicional do ACNUR nesta matéria. Consequentemente, o ACNUR encontra-se numa posição particularmente difícil perante a necessidade de cumprir o mandato, ao mesmo tempo que procura assegurar fontes de financiamento que o viabilizem.

Considerando tudo o que se disse até agora, é possível concluir que os países da EU, à semelhança de outros países do Norte Global, se têm oposto a um modelo de governação global construído a partir das NU. Por essa razão têm apoiado as iniciativas políticas de outros países do Norte Global com o objectivo de limitar o regime que regula a protecção de refugiados e outras pessoas com necessidade de protecção internacional centrado, como se viu, na Convenção de Genebra. Isto apesar do Sul Global continuar a ser a zona do mundo com mais refugiados - segundo a Amnistia Internacional 86% dos refugiados vivem em países em desenvolvimento (Amnistia, s/d).

Assim, o processo de securitização do controle de fronteiras na União Europeia abriu caminho a uma legitimação do estreitamento da definição de refugiado no interior do espaço europeu através de normas comunitárias que promovem uma interpretação abertamente restritiva das disposições da Convenção de Genebra de 1951 e conduziu, ainda, como referido, à consagração de estatutos exteriores à Convenção - protecção subsidiária e protecção temporária – que funcionam como regimes de protecção alternativos de duração mais limitada e que garantem menos direitos do que os previstos na Convenção de Genebra. Estes estatutos são apresentados como instrumentos que promovem a inclusão de determinadas categorias de migrantes no espaço comunitário que não podem ser considerados, em sentido estrito, refugiados, mas que a EU entende que carecem de protecção internacional (Canefe, 2010). Esta abordagem do Direito

Comunitário corresponde, na verdade, a uma rejeição de uma definição ampliada de refugiado e pode igualmente ser contextualizada no quadro do questionamento das obrigações decorrentes da Convenção Genebra, como atrás referido. Os efeitos desta segmentação do regime de protecção europeu são bem conhecidos: a segmentação saldou-se, em geral, por um agravamento do processo de exclusão de migrantes extracomunitários, arrastando milhares de pessoas a quem potencialmente a EU poderia reconhecer o estatuto de refugiado para situações de limbo jurídico acompanhadas de uma diluição dos padrões de direitos humanos em vigor no espaço comunitário. Este processo conduz frequentemente ao afastamento destas pessoas do território europeu na situação de migrantes irregulares ou, em alternativa, permanecem transitoriamente num Estado membro com um estatuto subsidiário ou de protecção temporária.

O Acordo com a Turquia enfatiza a natureza excepcional das medidas aprovadas num contexto de urgência humanitária. Como já referido, o Acordo cria novos obstáculos à chegada de migrantes ao território comunitário e representa a rejeição, por parte dos Estados membros da EU, de parte significativa das suas responsabilidades ao abrigo do DIP, DIDH e Direito Comunitário. Nesse sentido, fragiliza a afirmação da EU como potência normativa e evidencia os limites da cooperação e solidariedade entre os países comunitários. Independentemente da EU ter falta de trabalhadores qualificados (Agenda Europeia para as Migrações, 2015) e ter em mãos um grave problema demográfico, tem prevalecido a vontade de afirmar os particularismos do modelo regional europeu e a vontade de aprofundar o modelo de fechamento da fronteira externa às populações migrantes.

Como referido, observamos que o maior desafio à regulamentação jurídica internacional e comunitária é a opção de desfavorecer a possibilidade de protecção dos refugiados nos países europeus através de mecanismos de repulsão, que segundo alguns observadores se assemelham a processos de expulsão coletiva proibidos na Carta dos Direitos Fundamentais da EU e no Protocolo 4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa, apesar das garantias dadas pela EU de que os processos de avaliação dos pedidos de asilo serão individuais. O segundo aspecto que importa clarificar é se o Acordo realmente significa que existe segurança e dignidade no regresso das pessoas à Turquia. Por este motivo, o que devemos questionar é se esta política de regulação dos fluxos não aproxima perigosamente a noção de requerente de asilo à condição de migrante irregular, fenómeno claramente identificado como uma questão de segurança nacional que deve ser tratada na óptica da política nacional.

Este texto mostrou, em resumo, que a Europa rejeita a ideia de continuar a assumir o mesmo nível de responsabilidades no quadro da sua política de protecção internacional. Como contextualizados, o SECA e o recente Acordo EU-Turquia indicam que o contributo da EU para o regime de regulação dos fluxos migratórios internacionais contemporâneos vai no sentido do aprofundamento da fragmentação que já o caracteriza através da desregulação do único regime formal de natureza multilateral do complexo de regimes sobre migrações internacionais, como referido, o regime que protege refugiados e requerentes de asilo, com consequências que ainda não são conhecidas em termos da possibilidade de reversão da norma de protecção de pessoas que tenham o receio fundado de perseguição e do princípio de *non-refoulement*.

Podemos concluir, deste modo, que a crise dos refugiados agudizou a lógica subjacente à gestão europeia da imigração de países terceiros na medida em que, em nome da segurança nacional dos países membros da União passou a admitir, ainda que implicitamente, uma nova aproximação conceptual da categoria específica de refugiados ao estatuto de grande desprotecção a que estão sujeitos outros estrangeiros “irregulares”

que procuram alcançar o território europeu. Assim, este processo de regresso dos migrantes à Turquia não só cria diferenciação no regime de protecção de refugiados, como questiona o próprio complexo de regimes sobre migrações internacionais.

Como referido, a Europa não é o principal destino dos requerentes de asilo - apesar de ser um destino cada vez mais apelativo -, mas o facto é que os termos do Acordo com a Turquia destabilizam o complexo de regimes ao reduzir o número de pessoas protegidas pelo Direito de Asilo. Esta alteração pode contribuir para a diluição da distinção entre refugiado e migrante irregular lançando cada vez mais pessoas para uma situação de vulnerabilidade que desafia as fronteiras estabelecidas e fragiliza a ideia de aplicação universal das medidas de protecção.

Na ordem global contemporânea, as dificuldades e os dilemas não são exclusivos do Norte Global ou da EU em particular. O Sul Global também tem mostrado falta de vontade política para manter a coerência do regime instituído pela Convenção de Genebra apesar de, como já foi dito, ter aprovado formalmente uma definição mais ampla de refugiado.

O Acordo celebrado com a Turquia evidencia que existem outros actores e estruturas a ter em conta no regime global de protecção de refugiados para além da pedra angular do regime, a Convenção de Genebra, o papel de monitorização do ACNUR e a jurisprudência dos Estados, que se tem mostrado bastante coerente e protectora em relação aos direitos/deveres dos refugiados.

O Acordo celebrado com a Turquia inaugura uma prática que diverge do próprio Direito Comunitário representando uma tentativa de reconstrução da definição de “refugiado”. No entanto, ainda é cedo para avaliar se e em que medida este Acordo contribui para um retrocesso dos direitos protegidos pelo regime global que protege os refugiados.

As recentes propostas da Comissão Europeia procuram complementar a reforma do SECA no sentido de transformar a política de asilo numa política mais eficiente, justa e humana procurando garantir um grau de protecção homogéneo baseado na solidariedade entre Estados membros, acompanhada por uma política europeia para as migrações. É notório que as dificuldades de implementação destas propostas parecem, à partida, significativas. Em todo o caso, a possibilidade de por em prática uma visão europeia mais equilibrada do fenómeno dos refugiados e migrantes económicos abre a possibilidade teórica de uma dessecuritização (Waeber, 1995) do regime europeu de protecção de refugiados, permitindo ao mesmo tempo atenuar o impacto negativo do Acordo com a Turquia do ponto de vista da Europa enquanto actor normativo. A aprovação das propostas da Comissão permitiria uma aproximação do modelo europeu aos princípios do modelo global, contribuindo desta forma para o reforço da legitimidade do modelo da Convenção de Genebra.

Concluimos que a resolução da crise dos refugiados na Europa poderá oferecer-nos pistas importantes quanto às dinâmicas do complexo de regimes sobre migrações internacionais na sua interacção com um dos regimes que o compõem, o regime que regula o problema dos refugiados. Este regime, como referido, não é homogéneo e tem importantes dimensões regionais. Neste texto, realçamos a importância do regime europeu de asilo para o regime global que protege os refugiados e o complexo de regimes sobre migrações internacionais, procurando explorar a ideia de que existem dinâmicas de relacionamento entre os regimes que se traduzem em relações ora

marcadas pelo antagonismo, ora complementaridade ou mesmo por tentativas deliberadas de introdução de modelos alternativos.

CONCLUSÃO

Este texto mapeou a securitização da crise de refugiados na Europa com o objectivo de explorar a questão das implicações da crise europeia na estabilidade do complexo de regimes sobre migrações internacionais.

O texto procurou contextualizar o fenómeno das migrações internacionais no quadro das Relações Internacionais. Como tema emergente, realçou-se a necessidade de aprofundar o estudo dos fluxos migratórios no quadro dos fenómenos de interdependência e cooperação entre os Estados e discutiu-se a possibilidade de enquadrar a crise europeia de refugiados no conceito de complexos de regimes. O conceito teórico de complexos de regimes começou a ser desenvolvido por autores como Keohane, Victor e Raustiala, mas permanece pouco estudado nas Relações Internacionais. Nesta investigação entendeu-se que o conceito permite captar melhor a grande complexidade do fenómeno dos fluxos internacionais de migrantes, por contraposição à literatura mais tradicional sobre regimes internacionais.

O objectivo deste texto foi o de analisar o desempenho do sistema europeu de asilo no quadro da crise de refugiados que tem assolado a Europa. Em consequência desta avaliação verificou-se que o regime europeu de protecção internacional se afasta das garantias previstas no regime global de protecção de refugiados e asilo regulado pela Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967, reflectindo uma tendência de securitização do tema dos refugiados no espaço europeu presente na concepção do SECA e nas práticas dos Estados.

Em segundo lugar, analisou-se o impacto do Acordo celebrado entre a UE e a Turquia de Março de 2016 para conter os fluxos de migrantes e refugiados vindos da Turquia no SECA e no sistema universal de protecção de refugiados.

Na parte final do texto discutiu-se a relação do Acordo celebrado com a Turquia com o futuro do complexo de regimes que regula a deslocação internacional de pessoas questiona-se em particular os possíveis impactos do Acordo no regime que coordena as migrações económicas.

O texto conclui que o Acordo celebrado com a Turquia inaugura uma prática que diverge do próprio Direito Comunitário representando uma tentativa de reconstrução da definição de “refugiado”, que contribui para a progressiva diluição da distinção entre refugiado e migrante irregular e para o enfraquecimento da EU como actor normativo, lançando, por esta via, cada vez mais pessoas para uma situação de vulnerabilidade.

Neste texto realçámos a importância do regime europeu de asilo para o regime global que protege os refugiados e o complexo de regimes sobre migrações internacionais, procurando explorar a ideia de que existem dinâmicas de relacionamento entre os regimes que se traduzem em relações que podem ser marcadas pelo antagonismo, complementaridade ou por dinâmicas de construção de modelos alternativos. O caso da crise europeia poderá oferecer-nos pistas importantes quanto às dinâmicas do complexo de regimes sobre migrações internacionais na sua interacção com um dos regimes que o compõem, o regime que regula o problema dos refugiados. Como único regime formal de natureza multilateral do complexo de regimes sobre migrações o seu comportamento tem reflexos em todo o complexo, seja por via da crescente securitização da questão dos

refugiados através do Acordo com a Turquia, seja pela possibilidade de dessecuritização do regime europeu de protecção de refugiados proposta pela Comissão Europeia. A análise da crise europeia sugere, deste modo, que o regime que coordena as migrações económicas é o regime mais afectado pelas oscilações que se observam no regime europeu de asilo.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

María Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva es Profesora Auxiliar del Instituto Superior de Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Lisboa e investigadora del Instituto de Defensa Nacional.

REFERÊNCIAS:

Amnesty International (2016), *EU's Reckless Refugee Returns to Turkey Illegal*, 3 June. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/eus-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal/>. Acedido em 08/07/2016.

Amnistia Internacional (s.d.), *A Crise Global de Refugiados em Números*. Disponível em http://www.amnistiainternacional.pt/files/Relatoriosvarios/AIReportRefugeeGlobalCrisis_FactsAndFigures.pdf. Acedido em 08/07/2016.

Balogh, Cintia (2015), "International Refugee Law and the European Union's Refugee Protection Protocol: A Study on the Ius Cogens Norm of Non-Refoulement", *Working Paper No. 49/2015*, Berlin: Institute for International Political Economy.

Betts, Alexander (2014), "The Global Governance of Crisis Migration", *Forced Migration Review*, Vol.45, pp.76-79.

Betts, Alexander (2011), "Introduction: Global Migration Governance", in A. Betts (ed.), *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.1-33.

Carmel, Emma (2003), "With What Implications? An Assessment of the EU Migration Governance Between Union Regulation and National University". *Research Paper Series CASP*, 2, Bath.

Canefe, Nergis (2010), "The Fragmented Nature of the International Refugee Regime and Its Consequences: a Comparative Analysis of the Applications of the 1951 Convention", in Simeon, James (ed.), *Critical Issues in International Refugee Law. Strategies Toward Interpretative Harmony*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.174-210.

Carvalhais, Isabel Estrada (2010), "A União Europeia e o "Outro" – Tensões e Compromissos da Lógica Subjacente à sua Gestão da Imigração de Países Terceiros", *E-Cadernos Ces* [Online], 10. Disponível em <http://eces.revues.org/6>. Acedido em 06/06/2016.

Caviedes, A. (2015), "European Integration and the Governance of Migration", *Journal of Contemporary European Research*, Vol.12, No.1, pp.552.-565.

Castles, Stephen & Miller, Mark, J (2009), *The Age of Migration: International Movements in the Modern World*. 4th ed, London: Palgrave Macmillan.

Collett, Elizabeth (2016), "The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal", Migration Policy Institute, March. Disponível em <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>. Acedido em 27/04/2016.

Colombo, Silvia (2016). "Slouching Toward Ankara: the EU-Turkey Migration Deal", Council of Councils, April 29. Disponível em http://www.cfr.org/councilofcouncils/global_memos/p37825. Acedido em 27/06/2016.

Dúvell, Franck (2011), "Irregular Migration", in A. Betts (ed.), *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.78-108.

European Commission (2016a), *Fact Sheet on the EU-Turkey Agreement: Questions and Answers*, Brussels, 19 March.

European Commission (2016b), *Managing the Refugee Crisis: Commission Reports on Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement*, Brussels, 20 May.

European Commission (2016c), *Managing the Refugee Crisis: Commission Reports on Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement*, Brussels, 15 June.

European Commission (2015a) 240 Final, *A European Agenda on Migration*, 13/05/2015.

Comissão Europeia/European Commission (2015b), *Gerir a crise dos refugiados: Medidas Operacionais, Orçamentais e Jurídicas Imediatas no Quadro da Agenda Europeia da Migração*, Bruxelas, 23 de Setembro.

Faria, Maria Rita (2015), *Migrações Internacionais no Plano Multilateral: Reflexões para a Política Externa Brasileira*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Goodwin-Gill, G. & J. McAdam (2007), *The Refugee in International Law*, Oxford: OUP.

Goodwin-Gill, Guy (2001), "After the Cold War: Asylum and the Refugee Concept Move On", *Forced Migration Review*, Vol.10, pp.14-16.

Human Rights Watch (2016), *Turkey: Syrians Shot, Beaten, and Killed at Border*, May 10. Disponível em <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>. Acedido em 04/06/2016.

Keohane; Robert & Victor, David G. (2010), "The Regime Complex for Climate Change" *Discussion Paper 10-33*, Cambridge: Harvard.

Koslowski, R. (2011), "International Travel", em A. Betts (ed.), *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.109-132.

Krasner, Stephen (1983), "Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables", in Krasner, Stephen (ed.), "International Regimes, Ithaca: Cornell University Press, pp.1-22.

Kuptsch, Christiane & Martin, Philip (2011), "Low-Skilled Labour Migration", in A. Betts (ed.), *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.34-59.

Loescher, Gil & Milner, James (2011), "UNHCR and the Global Governance of Refugees", in A. Betts (ed.), *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.189-209.

Margaroni, Maria (2016), "Greece's Stranded Refugees Fear Being Forgotten", *BBC World Service*, 7 July. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-36703503>. Acedido em 23/07/2016.

Matias, Gonçalo Saraiva e Martins, Patrícia Fragoso (2007), *A Convenção Internacional sobre e Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Perspectivas e Paradoxos Nacionais e Internacionais em Matéria de Imigração*, Lisboa: Observatório da Imigração/Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI).

Provera, Mark (2016), “The EU-Turkey Deal. Analysis and Considerations”, *Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper*, Brussels: JRS Europe, April 2016.

Raustiala, Karl & Victor, David (2004), “Complex Plant Genetic Resources”, *International Organization*, Vol.58, pp.277-309.

Schuster, L. (2011), Turning Refugees Into “Illegal Migrants”: Afghan Asylum Seekers in Europe”, *Ethnic and Racial Studies*, Vol.34, No.8, pp 1392-1407.

UN, UNFPA (2016). *Migration Overview*. Acessível em <http://www.unfpa.org/migration>. Acedido em 25 de Maio de 2016.

Wæver, Ole (1995), Securitization and Desecuritization, in Lipschutz, Ronnie (ed.), *On Security*, New York:Columbia University Press,pp. 46-87.