

ESCLARECENDO CONCEITOS: REFUGIADOS, ASILADOS POLÍTICOS, IMIGRANTES ILEGAIS

Teresa Cierco

MIGRAÇÕES: INTRODUÇÃO

Definir conceitos é sempre uma tarefa complicada, mais ainda tratando-se de conceitos relacionados com o complexo fenômeno migratório, um dos fenômenos sociais mais significativos do mundo contemporâneo. O conceito de ‘migração’, bem como outros conceitos com ele relacionados, como refugiado, asilado político ou imigrante ilegal, banalizaram-se ao ponto de, por vezes, serem assumidos de forma crítica e simplista (Nolasco, 2016, p. 1). O rigor terminológico por parte do meio científico torna-se, por isso, necessário de forma a questionar as categorias e entendimentos preconceituosos, estereotipados e simplistas. A ausência de definições claras e a diversidade de subcategorias migratórias utilizadas, juntamente com a dificuldade de quantificar as deslocações, constituem obstáculos ao bom entendimento dos problemas e ao desenvolvimento de políticas adequadas sobre uma dada realidade num determinado momento.

Este capítulo procura problematizar conceitos e especificidades próprias de cada subcategoria relacionada com a questão das migrações. Como afirma Peixoto (1998, p. 13) “apesar de ser fácil distinguir entre ‘migrante’ e ‘não migrante’, a quantidade de situações ‘mistas’ coloca problemas à definição de conceitos”. Importa por isso delimitar o fenômeno migratório que, segundo John Jackson (1991, p. 5-6) define-se numa tripla dimensão:

Em primeiro lugar teremos que encarar a migração como...uma marcada movimentação através de uma fronteira administrativa bem definida. Em segundo lugar, a migração terá de ser um fenômeno contínuo dentro de um dado limite

temporal.... Terceiro, a migração terá de envolver necessariamente uma transição social bem definida, implicando uma mudança de estatuto ou uma alteração no relacionamento com o meio envolvente, quer físico, quer social.

Com base neste entendimento, as migrações internacionais distinguem-se de outras formas de mobilidade que, por não implicarem mudança de residência, redefinição das relações pessoais, reorganização das atividades vitais, e serem transitórias, não podem ser consideradas como migratórias. Encontram-se nestas circunstâncias os movimentos turísticos e as viagens de negócios.

As migrações internacionais, para além das variáveis espaço, tempo e sociabilidades, têm outro factor a assinalar, a questão política. Baganha (2001, p. 135) afirma que “as migrações internacionais estão sujeitas a um sancionamento político dos Estados envolvidos no sistema migratório, o que altera significativamente a ação das determinantes económicas e sociais, conferindo especificidade aos processos migratórios interestatais”. Assim, para que as migrações internacionais aconteçam não é suficiente as disparidades de rendimento entre países, ou a vontade de sair e o desejo de entrar noutra país. É o exercício do direito de soberania de controlar quem pode entrar, permanecer e pertencer ao Estado-nação que define as migrações internacionais como um processo social específico. Para Zolberg (1989, p. 450) essa especificidade decorre do seu insuperável carácter político, na medida em que o processo migratório implica não apenas uma realocização física mas também uma mudança de jurisdição e de pertença.

O fenómeno migratório tem evoluído de múltiplas formas, adquiriu novas facetas, novas motivações e enquadramentos legais. Contudo, dentro das causas migratórias, os principais tipos continuam a ser as migrações laborais (de trabalhadores legais ou ilegais) e as migrações de refugiados e de pessoas deslocadas. São estes precisamente os conceitos que vamos procurar esclarecer.

REFUGIADOS

A confusão que se gerou à volta do conceito de refugiado aumentou ao longo dos anos à medida que a prática internacional foi multiplicando os termos e expressões com ele relacionados. Este é hoje um dos grandes problemas com que os refugiados são confrontados, existindo, por vezes, dificuldade

em os distinguir de outros tipos de imigrantes, como é o caso dos ‘imigrantes econômicos’.

O ‘imigrante econômico’ deixa o seu país de origem para fugir à pobreza e à miséria; um refugiado deixa o seu país de origem para fugir à insegurança, à perseguição e à morte. O refugiado teve que abandonar o seu país, o seu domicílio, a sua família. Não dispõe de recursos financeiros, não domina a língua, a cultura, o direito e o modo de vida do país que o acolhe. É um ser exilado, que tem que ‘reaprender a viver’ (Cierco, 2010, p. 17). Tornar-se refugiado representa assim uma grande sensação de perda, sentimento que tem dimensões sociais, psicológicas e jurídicas igualmente importantes. Quando alguém é forçado ao asilo, é separado do seu ambiente familiar, de amigos e de redes sociais estabelecidas (ACNUR, 1997, p. 3). A saída do seu próprio país e a necessidade de procurar refúgio noutra lugar, implica que não tem outra alternativa. Para alguns tornar-se refugiado representa o último ato de um longo período de incerteza, que surge só depois de terem falhado todas as outras estratégias de sobrevivência. Noutros casos, trata-se de uma reacção instintiva a circunstâncias imediatas que colocam a sua vida em risco.

Não é fácil distinguir entre ‘imigrações voluntárias’ e ‘involuntárias’. No entanto, existem alguns pontos em comum entre as circunstâncias que as provocam. Os movimentos de refugiados produzem-se frequentemente de forma súbita, quando a situação se torna insuportável. Estão geralmente associados à perda de proteção ou de um estatuto legal. Quanto aos imigrantes, estes dispõem geralmente de algum tempo para organizar a sua partida e têm tendência a deslocarem-se para junto de parentes ou de amigos já instalados noutros países ou onde as suas aptidões profissionais correspondam a uma certa procura. Pelo contrário, os refugiados, no momento da partida, nem sempre estão certos quanto ao seu destino. Podem mesmo deslocar-se para regiões totalmente desconhecidas, onde as comunidades locais lhes podem ser hostis.

Alguns imigrantes deixam os seus países por razões positivas: para prosseguir os seus estudos, para completar a sua formação profissional ou simplesmente viajar. Quanto aos refugiados, o seu primeiro objetivo consiste pura e simplesmente em escapar a um contexto que ameaça a sua vida, liberdade ou bem-estar. O imigrante é livre de escolher o seu local de destino e é, em certa medida, livre de voltar ao seu lugar de partida. O refugiado não é livre; independentemente do motivo, as condições da sua partida fazem com que ele vá, não para onde quer, mas para onde ele pode. Esta ausência de liberdade de

escolha e de movimento traz uma série de consequências para ele próprio e para o país de acolhimento.

No âmbito do direito internacional, o conceito de refugiado resulta, essencialmente, da leitura comparada de três instrumentos internacionais: o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de 14 de Dezembro de 1950, a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967. De acordo com o artigo 1º A (2) da Convenção de Genebra, o conceito de ‘refugiado’ aplica-se a qualquer pessoa:

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

Quem preencher os critérios enunciados nesta definição, concretamente, ‘se encontre fora do país de que tem nacionalidade’ ou ‘receando ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas’, pode ser considerado refugiado. Esta situação terá que ter necessariamente lugar antes do estatuto de refugiado ser formalmente reconhecido ao interessado. Por conseguinte, a determinação do estatuto não tem como efeito atribuir-lhe a qualidade de refugiado, mas apenas constatar essa qualidade.

O estatuto de refugiado confere aos seus titulares diversos direitos, entre os quais, o direito de propriedade, o direito de associação, o direito ao livre exercício de profissão, o direito a habitação, o direito à educação, o direito à assistência pública, o direito de livre circulação, o direito a possuir documentos de identidade e de viagem, o direito à igualdade de tratamento no que concerne a encargos fiscais, entre outros, referidos entre os artigos 12º e 29.º da Convenção de Genebra.

Em 1967, dadas as proporções e complexidade de situações de indivíduos a precisar de protecção, o Protocolo de Nova Iorque veio eliminar a limitação temporal e geográfica existente nesta norma, tornando a Convenção verdadeiramente universal.

O direito internacional relativo aos refugiados compreende instrumentos jurídicos que definem os padrões básicos para o tratamento dos refugiados. Sendo um direito de carácter humanitário é, de fato, um ramo dos direitos humanos que se desenvolveu com o objetivo de proporcionar proteção a pessoas em determinadas circunstâncias, especificamente, em situações de perseguição.

Apesar de nem todos os Estados serem signatários dos instrumentos jurídicos internacionais de protecção dos refugiados, os princípios gerais do direito aplicam-se universalmente. Temos, como exemplo, países que apesar de ainda não terem ratificado a Convenção de Genebra, continuam a acolher um grande número de refugiados e a respeitar o princípio de *non-refoulement*. Este princípio consta do artigo 33º da Convenção de Genebra e consiste na proibição de expulsão dos refugiados para o país onde alegam ser vítimas de perseguição.

Todos aqueles que não são contemplados pela Convenção de 1951, mas que são considerados refugiados ‘de facto’, são, por vezes, tratados sob a égide de outros mecanismos criados pelos Estados com a finalidade de lhes oferecer soluções temporárias. No Reino Unido recebem o estatuto especial de “exceptional leave to remain”, na Irlanda adquirem o “humanitarian leave to remain”, e nos Estados Unidos recebem o “TPS – Temporary Protected Status”. Também na União Europeia, durante a guerra civil na ex-Iugoslávia, foi atribuído o estatuto de “proteção temporária” a todos aqueles que fugiam do conflito. Embora estas formas de protecção internacional não se encontrem abrangidas pela Convenção de Genebra, são tuteladas, por exemplo, pelo direito europeu, na Diretiva 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho, no que toca à protecção temporária, e pela Diretiva 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, quanto à protecção subsidiária (Carvalho 2015: 200). No caso da protecção temporária está em causa uma protecção excepcional que visa dar resposta a um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros e que estão impossibilitadas de regressar ao seu país de proveniência, permitindo que as pessoas entrem e permaneçam legalmente no país de acolhimento durante um certo período de tempo; a protecção subsidiária visa dar resposta a situações em que as pessoas de países terceiros, sem obterem o asilo europeu, careçam de protecção por não poderem regressar ao seu país de origem por aí se verificar uma situação de grave insegurança devido a um conflito armado ou à sistemática violação dos seus direitos fundamentais, ou seja, por motivo de urgência humanitária (Idem).

O conceito de refugiado que consta da Convenção de Genebra tem sido objeto de várias críticas ao longo das últimas décadas (Vieira, 2014, p. 15). De acordo com Hailbronner (2001, p. 101) “o conceito atual de proteção de refugiados não é suficientemente flexível para poder lidar com categorias diferentes de refugiados”. Rodrigues (2006, p. 22) aponta dois outros aspectos negativos, sendo um deles o fato de os fundamentos para a concessão do estatuto de refugiado estarem apenas ligados a direitos civis e políticos, “ignorando por completo os direitos econômicos, sociais e culturais”. A outra crítica prende-se com a prática diferenciada de atribuição deste estatuto em várias partes do mundo, essencialmente devido à não determinação de conceitos como os de “receio fundado” e de “perseguição”, o que provoca alguma confusão na interpretação daqueles que podem ser beneficiados. Na opinião de outros autores, no entanto, o conceito de refugiado continua a ser válido (Turk e Nicholson, 2003, p.: 38). Também a Comissão Europeia (apud Vieira, 2014, p. 15) partilha dessa ideia, afirmando que “a definição do termo refugiado... bem como a própria Convenção, conservam atualmente toda a sua pertinência e são suficientemente flexíveis, completas e gerais para garantir uma proteção internacional a grande parte das pessoas que dela necessitam”.

Entretanto, o conceito de refugiado foi sendo revisto através de instrumentos regionais.¹ A Convenção da então Organização de Unidade Africana, em 1969, impulsionada pelo fluxo maciço dos conflitos pós-coloniais estendeu o conceito de refugiado no seu Artigo I, 2:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou numa totalidade de seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

1 Danièle Joly (1996, p. 15-16) refere que “há uma grande variedade de instrumentos internacionais/regionais e Declarações que permitem cobrir uma grande variedade de situações de refugiados, para além da Convenção de Genebra de 1951. Cerca de 30 instrumentos internacionais e 20 instrumentos regionais referem aspectos específicos dos refugiados, isto para além das numerosas resoluções do ACNUR”.

Favoreceu desta forma a aplicação do conceito em casos de fluxos maciços e por razões não políticas.

Por sua vez, a Declaração de Cartagena sobre refugiados na América Latina, de 1984,² alargou o conceito, considerando também como refugiado:

as pessoas que tenham fugido de seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos, ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Enquanto o conceito da OUA exigia apenas que alguém fosse obrigado a deixar o seu país, na Declaração de Cartagena, o conceito pode ser considerado ainda mais amplo. Tem em conta os refugiados *stricto sensu*, e todas as vítimas de problemas de ordem pública. A estes critérios acrescenta a “violação maciça dos direitos humanos” que pode ser usada para restringir a interpretação dos problemas de ordem pública. Pela primeira vez, um instrumento internacional do direito dos refugiados passou a ter uma referência explícita à violação dos direitos humanos.

Atualmente, como vários refugiados ‘de facto’ não são abrangidos pela Convenção de Genebra de 1951, têm surgido novos conceitos, como ‘refugiados ambientais’, ‘econômicos’ ou ‘internos’. O próprio Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados delega no seu Alto Comissário a função de, entre outras, garantir, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, a proteção internacional dos refugiados que se enquadram no âmbito da sua competência. Conclui-se, portanto, que existem ou podem vir a existir refugiados que estão fora do seu alcance.

Hoje, as causas do fluxo de ‘refugiados’ multiplicam-se. Os requerentes de asilo provêm de Estados fragmentados, destruídos por guerras civis ou desestabilizados por revoltas, violência étnica e religiosa ou violações sistemáticas dos direitos humanos. Nestes casos, a proteção complementar como a

2 A Declaração de Cartagena foi adotada em 22 de Novembro de 1984 por dez Estados da América Central (Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela). Nesta Declaração, alguns países latino-americanos defenderam “...o caráter pacífico, apolítico e exclusivamente humanitário da concessão do asilo ou do reconhecimento do estatuto do refugiado” e sublinharam a importância do princípio internacionalmente aceite, segundo o qual, nenhuma destas medidas pode ser interpretada como sendo “um ato hostil para com o país de origem dos refugiados”.

humanitária ou temporária, por se estabelecerem com base em decisões legais próprias dos países que as concedem, tornam-se muitas vezes incapazes e sofrem com o fraco reconhecimento internacional.

O conceito alargado de refugiado, quer da Convenção da OUA, quer da Declaração de Cartagena, contemplaram com protecção internacional um grande número de pessoas que poderiam não ser abrangidas pela Convenção de Genebra de 1951, e que foram forçadas a deslocar-se devido a um conjunto complexo de motivos, como violação de direitos humanos, conflitos armados e violência generalizada. Este alargamento do conceito tem particular importância em situações de fluxo em larga escala, dado que, é normalmente impraticável nestes casos, analisar pedidos individuais do estatuto de refugiado. Tratou-se assim de incorporar novas realidades e de superar as condições materiais de uma intervenção de urgência, o que veio proporcionar uma flexibilidade na ação internacional em benefício daqueles que são forçados a fugir dos seus países. No entanto, introduziu uma nova complexidade no tratamento destas situações, uma vez que, quem for reconhecido como refugiado numa determinada região/país poderá não o ser num outro lugar.

ASILADOS POLÍTICOS

O asilo é um instituto antigo com origem na Antiguidade clássica. No início, a concessão do asilo revestia-se de carácter religioso e beneficiou em particular, os criminosos comuns, dado que, à data, a protecção de criminosos políticos poderia constituir um ato de afronta entre os Estados. Mais tarde, com a criação e desenvolvimento das embaixadas, o asilo passou a ter carácter diplomático, baseado na teoria da extraterritorialidade.

O Asilo Político é uma instituição jurídica que visa proteger qualquer cidadão estrangeiro que seja vítima de perseguição no seu país de origem por questões políticas, convicções religiosas ou situações raciais. Observa-se, portanto, que se trata de um instrumento de protecção internacional individual.

O direito de ‘procurar asilo’ noutro país é garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que contém uma menção expressa ao direito de asilo, estabelecendo, no seu artigo 14.º n.º 1, que “toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo noutros países”. Contudo, este direito não pode ser invocado “no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e

aos princípios das Nações Unidas” (DUDH, 1948, p. art.14, n.º 2). De acordo com Prakash Sinha (1971, p. 90), este direito sofre de uma limitação: ao indivíduo é dada a liberdade de procurar asilo, mas os Estados não estão obrigados a concedê-lo.

A América Latina tem tradição centenária na prática de asilo político. Os primeiros textos remontam ao final do século XIX, como é o caso do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu (1889), que especifica que o direito a asilo é inviolável para os exilados políticos. A este documento seguiram-se outros instrumentos jurídicos sobre asilo regional, diplomático e territorial, como o Acordo sobre Extradicação assinado em Caracas em 1911, a Convenção de Havana sobre Asilo de 1928 e a Convenção de Montevideu de 1933 sobre o Asilo Político. No quadro da Organização dos Estados Americanos (OEA), foram adoptadas, em 1954, duas convenções, uma respeitante ao Asilo Diplomático e outra ao Asilo Territorial. Esta última, Convenção de Caracas (art. 2º) veio reafirmar o direito soberano dos Estados em conceder asilo e o dever dos outros Estados em respeitá-lo. Defendia ainda a não extradicação ou expulsão dos que eram perseguidos por delitos políticos (art. 3º e 4º).

Historicamente, o asilo diplomático foi amplamente praticado na Europa, tendo o seu auge no século XVIII e início do século XIX. Mas, foi no continente americano que veio a consolidar-se e a assumir características e contornos próprios. Dada a constante instabilidade política na região, com sucessivas revoluções e golpes de estado, era necessário conceder protecção aos designados ‘dissidentes políticos’.

O asilo político pode ser territorial ou diplomático. No primeiro caso, o requerente cruza a fronteira física do país em que pretende viver no exílio, como asilado político, e no último, ele apenas consegue entrar numa repartição diplomática de outro país que esteja localizada no território de seu próprio país, por conseguinte, esse asilo diplomático é temporário. O asilo diplomático pode também ser concedido nos navios de guerra, aeronaves e acampamentos militares. Esta modalidade de protecção visa proteger cidadãos perseguidos por razões políticas e decorre da solicitação da pessoa interessada, não podendo ser oferecida ou prometida previamente pelo Estado. Com base no direito internacional, o asilo diplomático é possível dada a inviolabilidade dos locais da missão diplomática que, segundo a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961, p. art.º 22) não podem ser “objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução”.

A concessão do asilo diplomático, contudo, não implica necessariamente a outorga de asilo territorial. É certo que, perante a retirada do asilado da missão diplomática e do seu ingresso no território nacional, fica clara a presunção de que o governo já verificou as condições que justificam a concessão do asilo. Nesse caso, a situação já estará definida e o estrangeiro permanecerá sob a condição de asilado. Entretanto, um estrangeiro que tenha procurado proteção numa missão diplomática, e não estando o país disposto a conceder-lhe o asilo territorial, pode ser encaminhado para outro Estado que aceite recebê-lo. O asilo territorial depende de legislação interna e deve ser solicitado em local de jurisdição do Estado concedente.

Apesar de o país que concede asilo não ser, em rigor, parte no conflito entre o asilado e o Estado territorial, há uma clara dicotomia entre a proteção humanitária devida ao asilado e o respeito à soberania do Estado territorial e às suas inerentes prerrogativas para defender e regular a ordem pública no seu território. Por isso, no entender de Beviláqua e Accioly (apud. Trindade 2012, p. 301) o asilo deve ser concedido “com discricção e ponderadamente” configurando um ato devidamente regulamentado e discretamente utilizado.

Ao contrário do estatuto de refugiado que uma vez concedido passa a valer internacionalmente, o mesmo não se pode afirmar relativamente ao Direito de Asilo e o país de acolhimento. Até hoje, não há entendimento entre os Estados sobre a sua obrigatoriedade e extensão. Logo, a regulamentação do asilo fica sob a responsabilidade de cada país. A concessão de Asilo representa assim o exercício de um ato soberano próprio dos Estados, cujo cumprimento não está sujeito a nenhum organismo internacional e possui um caráter constitutivo.

IMIGRANTES ILEGAIS

sousa (2006, p. 27) sugere que imigrar seria o resultado do estabelecimento de fronteiras e dos limites entre territórios, que conferem distinção entre origem e destino, assim como imigrante seria o estrangeiro que vindo de fora pretende estabelecer-se num país que não é o seu, motivado por algum ideal.

Assim, o conceito de imigração ilegal só tem sentido quando se estabelecem fronteiras entre estados e que se considere que estas fronteiras representam a proteção das soberanias das nações e, por essa razão, devem ser inviolá-

veis. Este entendimento abre espaços jurídicos para que as pessoas que entram em território alheio sem a devida autorização sejam consideradas imigrantes ilegais e que o processo em si seja considerado imigração ilegal. A imigração ilegal surge quando se atravessa uma fronteira sem respeitar a regulamentação legal estabelecida.

De acordo com o Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (2005, p. 31) existem várias categorias de imigrantes ilegais:

migrantes que entram ou ficam num país sem autorização, aqueles que entram clandestinamente ou são traficados através de uma fronteira internacional, os requerentes de asilo indeferidos que não obedecem às ordens de deportação e pessoas que fogem aos controles de imigração através de esquemas de ‘casamentos brancos’. Estas diferentes formas de migração irregular aparecem frequentemente agrupadas sob a designação alternativa de migração ‘não autorizada’, ‘não documentada’ ou ‘ilegal’.

Importa aqui distinguir os conceitos de imigração ilegal e irregular, que são frequentemente confundidos na linguagem comum. A imigração irregular compreende todos os imigrantes que entraram de forma legal num território e cuja permanência no território se tornou irregular quando deixaram passar a validade dos seus documentos. Por sua vez, a imigração ilegal refere-se àqueles imigrantes que entraram num determinado território sem qualquer tipo de documento legal (visto).

Como afirma o relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (Idem), “existem diferenças regionais na forma como o conceito de migração irregular se aplica”. No espaço da União Europeia, onde a entrada de pessoas é controlada na fronteira externa, é relativamente fácil definir e identificar os migrantes em situação irregular. Contudo, tal já será o caso em continentes como o de África ou Ásia, onde as fronteiras “são porosas, as delimitações geográficas de grupos étnicos e linguísticos não coincidem com as fronteiras nacionais” e alguns não têm prova do seu local de nascimento ou cidadania (Idem).

A migração ilegal ou irregular constitui de longe a forma de migração que registrou o mais rápido crescimento nos últimos dez anos. De acordo com Papademetriou (2008, p. 22-23), esta assume diversas formas, de entre as quais há quatro que são comuns:

- 1) Entradas não autorizadas: cidadãos de um determinado país que entram de forma clandestina num outro país. A maioria fá-lo através de fronteiras terrestres, mas a via marítima é também frequentemente utilizada;
- 2) Indivíduos que entram no país de destino através da utilização de documentos falsos: a fraude pode dizer respeito à identidade da pessoa e/ou documentação que permite o acesso ao direito de entrada;
- 3) Indivíduos cuja permanência excede o período de validade do visto: indivíduos que entram de forma legal num país, mas que excedem o período de permanência legal, caindo assim numa situação de ilegalidade;
- 4) Indivíduos que violam os termos e condições dos vistos: cidadãos de um determinado país que entram num outro país dotados da documentação necessária e através dos canais apropriados, mas que a certa altura infringem as condições associadas ao seu visto de entrada.

A imigração irregular e a imigração ilegal têm sido objeto de preocupação por vários países e organizações não governamentais. Por um lado, as deportações sistemáticas e as condições precárias a que estão sujeitos, os rendimentos baixos e a ausência de proteção jurídica dado o seu estatuto social ilegal, comporta muitas vezes situações de violação dos direitos humanos. Por outro lado, os imigrantes ilegais são tidos, cada vez mais, como um factor de insegurança. Quando ocorrem a uma escala significativa, e quando recebem muita atenção por parte da mídia, as migrações ilegais podem minar a confiança da opinião pública e a integridade e eficácia das políticas migratórias e de asilo de um Estado. As migrações ilegais podem também “colocar em causa o exercício da soberania dos Estados e podem mesmo constituir uma ameaça à segurança pública, especialmente quando envolvem corrupção e criminalidade organizada” (Idem, p. 32). Quando as migrações ilegais resultam em concorrência pelos poucos empregos, podem também gerar sentimentos xenófobos dirigidos não só aos migrantes ilegais, como aos migrantes já estabelecidos, aos refugiados e às minorias étnicas.

Os requisitos para a imigração legal são definidos pelas políticas migratórias nacionais. Assim, é ao poder político que cabe declarar a entrada de terceiros enquanto legal ou ilegal, o que faz com que numa situação de ilegalidade, o imigrante se torne inimigo do político (Bigo, 2002, p. 6), sendo, por isso, considerado uma ameaça.

A imigração, principalmente a imigração ilegal, provoca receios nos Estados relativamente à segurança interna. A vulnerabilidade do Estado perante

as ameaças transnacionais amplificou a percepção de ameaça e o consequente sentimento de insegurança. O terrorismo enquanto problema transnacional que afeta a segurança interna dos Estados é frequentemente identificado com a imigração. É certo que o recurso às novas tecnologias permite a categorização e controle da mobilidade de determinados grupos. Contudo, o recurso aos sistemas de vigilância para controle da imigração, como aqueles que já existem no espaço da União Europeia (o Sistema de Informação Schengen (SIS)³, o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)⁴ e o Sistema EURODAC)⁵ coloca grandes desafios à proteção dos direitos humanos e ao próprio desenvolvimento das políticas de imigração. Como refere Ferreira (2010: 70) “a atenção não se pode centrar apenas nas fronteiras e nos controles internos”. Qualquer política de imigração deve ser construída com base no respeito pelas liberdades fundamentais dos cidadãos, tendo em conta a relação entre segurança interna e direitos humanos.

CONCLUSÃO

Os fenômenos migratórios são aparentemente fáceis de serem conceitualizados. Tratam-se no fundo de movimentos de pessoas, que se deslocam de um país para outro, durante um tempo mínimo, normalmente por motivos laborais. No entanto, esta explicação revela-se insuficiente face à complexidade implícita nas movimentações migratórias. Dado o volume, dinâmicas e motivações que comportam, as migrações internacionais são um fenômeno multifacetado e requerem a atenção de todos: Estados, sociedade civil, e organizações internacionais intergovernamentais e não governamentais.

Nos últimos anos, os temas do asilo e da proteção dos refugiados têm se tornado inexoravelmente relacionados com a questão da migração internacional, particularmente com a migração ilegal. Esclarecer conceitos torna-se por isso importante, não só, para identificar todos aqueles que têm efetivamente

-
- 3 O SIS reúne informações sobre pessoas desaparecidas, procuradas ou vigiadas e automóveis, armas e documentos roubados.
 - 4 O VIS, Visa Information System (Sistema de Informação de Vistos), é uma base de dados sobre os vistos emitidos, pelos Estados do Espaço Schengen.
 - 5 O sistema Eurodac permite aos Estados-membros identificarem, através de uma base de dados central, os requerentes de asilo e os cidadãos que tentaram ilegalmente transpor as fronteiras externas da União.

necessidade de proteção, como também, administrar de forma responsável as fronteiras e adotar políticas migratórias apropriadas.

A constante mutação das migrações internacionais, a crescente complexidade das suas causas, processos e consequências são fatores que requerem uma constante revisão, não só, da pertinência dos instrumentos analíticos e conceituais de que dispomos, como também, das categorias e estruturas administrativas que deles resultam neste domínio.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). A Situação dos Refugiados no Mundo: Em busca de Soluções. Lisboa: Papelaria Clássica, 1997.

BAGANHA, Maria Ioannis. A cada Sul o seu Norte: dinâmicas migratórias em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Globalização, Fatalidade ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento, 2001, p. 135-159.

BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, n.º 27, p.63-92, 2002.

CARVALHO, Ana. O Direito Europeu de Asilo. Realidade e Desafios no Contexto das Imigrações. In: DAVID, Sofia (org.) *O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

CIERCO, Teresa. *A Instituição de Asilo na União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2010.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. *As migrações num mundo interligado: novas linhas de ação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

JACKSON, John A. *Migrações*. Lisboa: Escher, 1991.

JOLY, Danièle (1996) *Haven or Hell?: Asylum Policies and Refugees in Europe*. Londres: MacMillan Press, 1996.

GOODWIN-GILL Guy S. *The refugee in international law*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HAILBRONNER, Kay. *Em direcção a um Sistema Comum Europeu de asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2001.

NOLASCO, Carlos. *Migrações Internacionais: conceitos, tipologia e teorias*. Oficina do CES n.º 434. Coimbra: CES, 2016.

PAPADEMETRIOU, Demetrios. Gerir Melhor as Migrações Internacionais: Princípios e Perspetivas para maximizar os benefícios das migrações. In: PAPADEMETRIOU, Demetrios (org.) *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2008.

PEIXOTO, João. *As migrações dos quadros altamente qualificados em Portugal. Fluxos migratórios inter-regionais e internacionais e mobilidade intraorganizacional*. Tese de Doutoramento. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 1998.

RODRIGUES, José Noronha. A história do direito de asilo no direito internacional. Açores: Universidade dos Açores, *Working Paper Series* 18/2006. Disponível em <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/11511/1/WPaper%2018-2006%20%28Rodrigues%29.pdf>

SINHA, S. Prakash. *Asylum and international law*. XII. Haia: Martinus Nijhoff, 1971.

SOUSA, José. Os imigrantes ucranianos em Portugal e os cuidados de saúde. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2006.

TRINDADE, António Augusto Cançado. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1941-1960)*. Brasília: FUNAG, 2012.

TÜRK, Volker e NICHOLSON, Frances. Refugee protection in international law: an overall perspective. In: FELLER, Erika; TURK, Volker; NICHOLSON, Frances (ed.) *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultation on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

VIEIRA, Leonor. *Actos de perseguição religiosa e proteção dos refugiados na União Europeia – análise do Acórdão do Tribunal de Justiça*. Dissertação de Mestrado. Braga: Universidade do Minho, 2014.

ZOLBERG, Aristide. The Next Wave: Migration Theory for a Changing World”, *International Migration Review*, 23(3), p. 403-430, 1989.