



UNIVERSIDADE DOS AÇORES

DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA, FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Crise dos Refugiados

A transversalidade temporal do asilo e a premente
necessidade da sua uniformização

Ana Beatriz da Silva Maciel e Medeiros Andrade

Ponta Delgada

2016



UNIVERSIDADE DOS AÇORES

DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA, FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS

Crise dos Refugiados

A transversalidade temporal do asilo e a premente
necessidade da sua uniformização

Ana Beatriz da Silva Maciel e Medeiros Andrade

Dissertação apresentada à Universidade dos Açores, para obtenção do Grau de Mestre em Relações Internacionais sob a orientação do Prof. Doutor José Noronha Rodrigues e da Prof. Doutora Berta Miúdo.

Ponta Delgada

2016

**"THE BEST ASYLUM SYSTEM IS ONLY
EFFECTIVE IF APPLICANTS CAN GAIN
ACCESS TO IT IN PRACTICE"**

In HOVELL, W. van,

"The Goals of the Common European Asylum System",

The future of asylum in the European Union - Problems, proposals and human rights,

T.M.C. Asser Press, 2011

ÍNDICE

RESUMO	7
PALAVRAS-CHAVE	7
ABSTRACT	8
KEYWORDS	8
AGRADECIMENTOS	9
SIGLAS E ABREVIATURAS	10
CAPITULO I - O INSTITUTO HUMANITÁRIO TRANSVERSAL DA HISTÓRIA DA HUMANIDADE	12
SUMÁRIO:	12
1. RESUMO	12
2. INTRODUÇÃO	12
3. A HISTÓRIA INTERNACIONAL DO DIREITO DE ASILO	17
3.1. A história do asilo	17
3.2. A constitucionalização do direito de asilo	22
4. A INFLUÊNCIA DAS GRANDES GUERRAS MUNDIAIS NA PROBLEMÁTICA DOS REFUGIADOS	24
4.1. A Primeira Guerra Mundial	24
4.2. A Segunda Guerra Mundial	29
5. A INSTITUIÇÃO DE ASILO NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL - INSTRUMENTOS DE ÂMBITO UNIVERSAL ... 31	
5.1. A Carta das Nações Unidas e a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR)	31
5.2. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)	33
5.3. A Declaração Universal dos Direitos Humanos	36

5.4. A adoção da <i>Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados</i>	38
5.5. A necessidade da criação do <i>Protocolo de Nova Iorque</i>	43
5.6. A <i>Declaração sobre Asilo Territorial das Nações Unidas</i> ...	46
6. A INSTITUIÇÃO DE ASILO NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL - INSTRUMENTOS DE ÂMBITO REGIONAL	48
6.1. A criação do Conselho da Europa e o Instituto de Asilo	48
6.2. O continente africano e o asilo	52
6.3. O INSTITUTO DE ASILO NA AMÉRICA LATINA E A <i>CONVENÇÃO DE CARACAS DE 1954</i>	54
6.3.1. A evolução do asilo na América Latina: do <i>Tratado de Direito Penal Internacional à Declaração de Cartagena das Índias</i>	54
6.3.2. O asilo territorial e o asilo diplomático na <i>Convenção de Caracas</i>	57
7. ASILO E REFUGIADOS: PARTICULARIDADES E TIPICIDADES	59
7.1. A noção e as categorias de asilo	59
7.2. A distinção entre os conceitos de asilo e refugiado	62
8. CONCLUSÃO	65
CAPITULO II - A PROTECÇÃO INTERNACIONAL E O INSTITUTO DE ASILO NA UNIÃO EUROPEIA	68
SUMÁRIO :	68
1. RESUMO	68
2. INTRODUÇÃO	69
3. A PRIMEIRA GERAÇÃO DO PROCESSO DE HARMONIZAÇÃO DO ASILO	71
3.1. Do Tratado de Paris ao Ato Único Europeu	71

3.2. ● Acordo Schengen	75
3.3. A Convenção de Dublin	76
3.4. A Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAS)	79
4. A SEGUNDA GERAÇÃO DO PROCESSO DE HARMONIZAÇÃO DO ASILO	81
4.1. ● Tratado de Maastricht	81
4.2. As Resoluções de Londres	84
4.3. Os instrumentos jurídicos da CJAI	87
5.A Terceira Geração do Processo de Harmonização do Asilo	91
5.1 ● Tratado de Amesterdão	91
5.2. ● Protocolo Aznar	93
5.3.0 Plano de Ação de Viena e as Conclusões do Conselho Europeu de Tampere	95
5.4. ● Tratado de Nice	98
5.5.A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	101
5.6. ● Tratado de Lisboa	103
5.7. A adoção de uma Política Comum de Asilo na União Europeia	106
6. Em busca de uma nova (e melhor) política europeia de asilo	111
7. CONCLUSÃO	127
CONCLUSÕES FINAIS	130
BIBLIOGRAFIA	135
Monografias, Estudos, Artigos e outras comunicações	135
LEGISLAÇÃO	138
INTERNACIONAL	138
EUROPEIA	139
WEBGRAFIA	140

RESUMO

O presente trabalho visa demonstrar a transversalidade temporal do asilo, uma vez que este instituto já conta com vários séculos de História, designadamente, desde os tempos retratados na Bíblia até aos dias de hoje, em que vivemos uma das maiores crises de refugiados de todos os tempos. Visa também explicar por que motivo o atual sistema de asilo da União Europeia se encontra obsoleto, dada a necessidade da sua uniformização.

Apesar de a União Europeia andar indubitavelmente à frente no desenvolvimento em matéria de direitos dos refugiados, tendo criado uma série de mecanismos para uma melhor execução do Sistema Europeu Comum de Asilo – designadamente, o Gabinete Europeu em Matéria de Asilo, o *Regulamento Dublin*, o Eurodac, o Sistema de Informação Schengen, a Agência Frontex, a Rede Europeia de Migrações e a Agência dos Direitos Fundamentais (ADF) -, a verdade é que estes são aplicados de formas diversas pelos Estados-membros, o que cria um tratamento desigual e díspar entre todos os requerentes de asilo.

Por outro lado, a decisão da União Europeia em legislar sobre esta matéria através de Diretivas, que não vinculam os Estados-membros, ao invés de o fazer através de Regulamentos, tem contribuído para um tratamento do direito de asilo ainda menos equitativo no seio da Comunidade.

Assim, o presente trabalho defende a uniformização do sistema de asilo na União Europeia como forma de solucionar os atuais problemas comportados pelo direito de asilo, e bem assim proporcionar uma melhor e mais eficiente aplicação deste instituto pelos Estados-membros. A escolha da problemática justifica-se pela atualidade do tema, dada a atual crise de refugiados e a urgente necessidade de lhe fazer face através do melhoramento da política europeia de asilo.

PALAVRAS-CHAVE: Asilo, *Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados*, Sistema Comum de Asilo, Refugiados, Uniformização.

ABSTRACT

This study aims to demonstrate the temporal asylum crosscutting, given the fact that this institute has already several centuries of history, in particular, since the portrayed times in the Bible to the present day, in where we live one of the largest refugee crises of all times, and simultaneously explain why the current EU asylum system is obsolete, given the need for its standardization.

Although the European Union is undoubtedly ahead in developing the rights of refugees and has even created a number of mechanisms for better implementation of the Common European Asylum System – in particular the European Office on Asylum, the *Dublin Regulation*, Eurodac, the Schengen Information System, Frontex, the European Migraton Network and the Fundamental Rights Agency (ADF) – the truth is that these are applied in different ways by Member States, which creates unequal treatment and disparate among all asylum seekers.

On the other hand, the decision of the European Union to legislate on this issue trough directives, which are not binding on Member States, rather than through regulations, has contributed to the treatment of asylum for even less equitable in the Community.

Thus, this work defends a uniform asylum system in the European Union as a way to solve the current problems that the right of asylum has, to provide better and more efficient application of this institute by the Member States. The choice of the subject matter is justified given the current refugee's crisis and the urgent need to address it by improving European asylum policy.

KEYWORDS: Asylum, *Geneva Convention relating to the Status of Refugees*, Common Asylum System, Refugees, Standardization.

AGRADECIMENTOS

Ao chegar ao fim deste longo processo de elaboração de uma tese de mestrado, e depois de ter alcançado os objetivos propostos e ultrapassado os obstáculos próprios desta caminhada de composição de um trabalho desta dimensão cuja investigação exige uma grande parte do nosso tempo, resta-me, pois, agradecer a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para que o objetivo a que me propus fosse efetivamente concretizado.

Por conseguinte, gostaria de agradecer a todos os meus Professores do Mestrado de Relações Internacionais da Universidade dos Açores por terem contribuído com os seus conhecimentos lecionados nas diversas áreas do curso, mas particularmente aos meus orientadores Prof. Doutor José Noronha Rodrigues e Prof. Doutora Berta Miúdo por todo o tempo despendido, pelas sugestões e comentários construtivos, pela disponibilidade constante e por todos os conhecimentos que me transmitiram, quer a nível de conteúdo, quer a nível formal, para a elaboração da presente investigação.

Finalmente, não posso deixar de agradecer também o incentivo dos meus pais Carmen e José Andrade que são os principais responsáveis pelo meu sucesso a nível académico, profissional e pessoal por quererem que eu seja sempre mais e melhor mesmo quando eu própria tenho dificuldades em acreditar que tal seja possível, bem como todo o apoio que recebi por parte da minha restante família e de todos os meus amigos, colegas de trabalho e colegas de Mestrado para que a conclusão do presente trabalho fosse possível.

A todos os que de certa forma contribuíram para que esta longa viagem pudesse chegar a bom porto: muito obrigada.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ADF: Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Agência Frontex: Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas do Estados-membros da União Europeia

ANUAR: Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

AUE: Ato Único Europeu

CAS: Convenção de Aplicação do Acordo Schengen

CECA: Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE: Comunidade Económica Europeia

CIREA: Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de asilo

CIREFI: Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de passagem das fronteiras e de imigração

CJAI: Cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos

CRER: *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*

CRP: *Constituição da República Portuguesa*

DCI: *Declaração de Cartagena das Índias*

DSAT: *Declaração sobre Asilo Territorial das Nações Unidas*

DUDH: *Declaração Universal dos Direitos Humanos*

ECOSOC: Conselho Económico e Social das Nações Unidas

EURODAC: European Dactyloscopy (Dactiloscopia Europeia)

EXECOM ou ExCom: Comité Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas

FER: Fundo Europeu para os Refugiados

GEAMA: Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo

JAI: Justiça e Assuntos Internos

OECE: Organização Europeia de Cooperação Económica

OIR: Organização Internacional para os Refugiados

ONU: Organização das Nações Unidas

OUA: Organização de Unidade Africana

PESC: Política Económica e de Segurança Comum

PIDCP: *Pacto Internacional relativo aos direitos civis e políticos*

PIB: Produto Interno Bruto

PIDESC: *Pacto Internacional relativo aos direitos económicos, sociais e culturais*

REM: Rede Europeia de Migrações

SECA: Sistema Europeu Comum de Asilo

SIS: Sistema de Informação Schengen

TCE: *Tratado que institui a Comunidade Europeia*

TFUE: *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*

TIJ: Tribunal Internacional de Justiça

TUE: *Tratado da União Europeia*

UE: União Europeia

UEO: União da Europa Ocidental

UNREF: Fundo das Nações Unidas para os Refugiados

CAPITULO I - O INSTITUTO HUMANITÁRIO TRANSVERSAL DA HISTÓRIA DA HUMANIDADE

SUMÁRIO:

1. Resumo – 2. Introdução – 3. A História Internacional do Direito de Asilo – 3.1. A história do asilo – 3.2. A constitucionalização do direito de asilo – 4. A influência das Grandes Guerras Mundiais na Problemática dos Refugiados - 4.1. A Primeira Guerra Mundial - 4.2. A Segunda Guerra Mundial – 5. A instituição de asilo na Ordem Jurídica Internacional - instrumentos de âmbito Universal – 5.1. A *Carta das Nações Unidas* e a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) – 5.2. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) – 5.3. A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* - 5.4. A adoção da *Convenção das Nações Unidas relativa aos Refugiados* - 5.5. A necessidade da criação do *Protocolo de Nova Iorque* – 5.6. A *Declaração sobre Asilo Territorial das Nações Unidas* - 6. A instituição de asilo na Ordem Jurídica Internacional - instrumentos de âmbito Regional – 6.1. A Criação do Conselho da Europa e o Instituto de Asilo – 6.2. O continente africano e o asilo – 6.3. O Instituto de Asilo na América Latina e a *Convenção de Caracas de 1954* – 6.3.1. A evolução do asilo na América Latina: do *Tratado de Direito Penal Internacional à Declaração de Cartagena das Índias* – 6.3.2. O asilo territorial e o asilo diplomático na *Convenção de Caracas* – 7. Asilo e Refugiados: Particularidades e Tipicidades – 7.1. A noção e as categorias de asilo – 7.2. A distinção entre os conceitos de asilo e refugiado – 8. Conclusão.

1. RESUMO

Neste primeiro Capítulo propomo-nos a fazer uma breve viagem pela História Internacional do Direito de Asilo, desde os tempos retratados na Bíblia até à atualidade, passando pelas duas Guerras Mundiais e pelo marco importante que foi a criação da *Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados*, entre outros. Incidiremos o nosso estudo sobre o papel da instituição de asilo na Ordem Jurídica Internacional, fazendo uma distinção entre os instrumentos de âmbito Universal e os instrumentos de âmbito Regional que versam esta temática. Finalmente, faremos uma distinção entre o conceito de asilo e o de refugiado.

2. INTRODUÇÃO

O Mundo enfrenta atualmente a maior crise de refugiados desde a II Guerra Mundial. Todos os dias, centenas de migrantes tentam chegar ao Ocidente com o sonho de um futuro melhor, fugindo da guerra, da miséria, da fome, da corrupção e da morte. Segundo os dados da Amnistia Internacional, dos mais de 50 milhões de refugiados existentes, a maioria são sírios, afegãos, iraquianos e kosovares que pagam milhares de dólares para fazerem a travessia até um lugar seguro, não sabendo que vão ser largados pelos traficantes numa cidade desconhecida, sem apoio nem documentos, ou às vezes até no mar, onde muitos deles acabam por vir a perder a vida.¹ Foi o que aconteceu, por exemplo, a 16 de abril de 2016 quando um barco que tentava chegar à Europa vindo da Líbia naufragou, causando a morte de cerca de 500 pessoas.²

De facto, em abril de 2015, já se tinham registado quase 900 mortes no Mar Mediterrâneo, o que representa 50 vezes mais do que no mesmo período no ano anterior. Em 2014, registaram-se apenas 17 mortes às portas da Europa³ e espera-se que no ano de 2016 os números sejam piores do que os de 2015, uma vez que desde o seu início já morreram ou desapareceram 3.211 migrantes, apenas menos 15% que o número total de mortes registado em todo o ano de 2015 (3.771).⁴

Ora, a principal causa deste movimento migratório de difícil comparação na História da Humanidade tem a sua origem no conflito na Síria, bem como na constante violência no Afeganistão e na Eritreia, assim como na pobreza no Kosovo, situações que levam milhares de pessoas destas regiões a procurar asilo noutros países. Mais de 300 mil pessoas que requerem asilo nos países membros da União Europeia provêm da Síria, com uma larga vantagem em relação àquelas provenientes do Afeganistão, Kosovo, Eritreia, Sérvia, Paquistão, Iraque e Irão, de onde também fogem milhares de refugiados em busca de asilo.

Note-se também que os pedidos de asilo feitos na União Europeia multiplicaram-se no ano de 2015: a Eurostat registou 1.255.600 pedidos de asilo em 2015, mais do

¹ Cfr. SIMÕES, Cátia: “Já chegaram à Europa mais de 50 milhões de refugiados este ano”, *Económico*, 9 agosto de 2015, in http://economico.sapo.pt/noticias/ja-chegaram-a-europa-mais-de-50-milhoes-de-refugiados-este-ano_225768.html, consultado a 10/12/2015.

² Cfr. ONUBR: “Conselho de Segurança lamenta morte de até 500 refugiados em naufrágio no Mar Mediterrâneo”, *ONU Brasil*, 25 de abril de 2016, in <https://nacoesunidas.org/conselho-de-seguranca-lamenta-morte-de-ate-500-refugiados-em-naufrágio-no-mar-mediterraneo/>, consultado a 16/06/2016.

³ Cfr. AMNISTIA INTERNACIONAL: “Morte de refugiados e migrantes no Mediterrâneo é já 50 vezes mais do que no ano passado enquanto governos europeus nada fazem”, *Amnistia Internacional*, 15 de abril de 2015, in http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2069:2015-04-15-15-43-58&catid=35:noticias&Itemid=23, consultado a 16/06/2016.

⁴ Cfr. LUSA: “Mais de 300.000 migrantes atravessam o Mediterrâneo”, *Açoriano Oriental*, 21 de setembro de 2016, p. 18.

dobro do que em 2014.⁵ Entre os países procurados, a Alemanha lidera a preferência dos migrantes, tendo recebido mais de 441 mil pedidos no ano de 2015, o que constitui 35% do total da UE. Depois da Alemanha, os países escolhidos são a Hungria com 14%, a Suécia com 12%, a Áustria com 7%, a Itália com 7% e a França com 6%. Em Portugal, o número de novos requerentes de asilo aumentou 89%, para 830 pedidos, valor que representa 0,1% do total da UE, sendo que a maior parte dos requerentes são oriundos da Ucrânia (45% do total nacional), do Mali (10%) e do Paquistão (8%).⁶

Com o objetivo de ajudar os migrantes que deixam os seus países de origem em situações precárias, o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, propôs a 9 de setembro de 2015, em Estrasburgo, a distribuição pelos Estados-membros de mais de 120 mil refugiados que estão na Itália, Grécia e Hungria, com caráter urgente e obrigatório.⁷

A lista de recolocação de refugiados era liderada pela Alemanha como país que mais refugiados receberia, 31.443, seguindo-se a França, com 24.031, e a Espanha, com 14.931.⁸

Esta proposta da Comissão Europeia de serem definidas quotas de refugiados para cada Estado-membro – e em que o número de migrantes a receber seria calculado através de uma equação onde constaria o PIB, a taxa de desemprego, o número de refugiados já acolhidos e a população – foi rejeitada numa primeira linha. Contudo, apesar da oposição de alguns países, o sistema de quotas acabou por ser adotado, ainda que não tenha total aplicação prática. Assim, o acolhimento de refugiados é feito de forma voluntária e o número de pessoas a receber é determinado por cada país.⁹

O Estado Português comprometeu-se a receber até 4500 refugiados que estão em Itália e na Grécia, sendo que já se registou a chegada de 555 refugiados a terras lusitanas provenientes da Grécia e da Itália até ao dia 27 de setembro de 2016 e espera-

⁵Cfr. LUSA: “Pedidos de asilo mais que duplicaram na UE”, *Expresso*, 4 de março de 2016, in <http://expresso.sapo.pt/internacional/2016-03-04-Pedidos-de-asilo-mais-do-que-duplicaram-na-UE>, consultado a 16/06/2016.

⁶Cfr. EXPRESSO: “Portugal vai acolher a partir de outubro 3.074 refugiados”, *Expresso*, 9 setembro 2015 in <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2015-09-09-Portugal-vai-acolher-a-partir-de-outubro-3.074-refugiados>, consultado a 10/12/2015.

⁷*Ibidem*.

⁸Cfr. BBC: “Refugiados na Europa: a crise em mapas e gráficos”, *BBC Brasil*, 6 setembro 2015, in http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_graficos_imigracao_europa_rm, consultado a 10/12/2015.

⁹Cfr. DIAS, João de Almeida: “Portugal vai receber 1500 refugiados em dois anos, a maioria vem da Síria”, *Observador*, 7 julho de 2015 in <http://observador.pt/2015/07/07/portugal-vai-receber-1500-refugiados-dois-anos-maioria-vem-da-siria/>, consultado a 10/12/2015.

se que este número duplique até ao fim do ano.¹⁰ O objetivo é distribuir os diversos refugiados por todo o território nacional, tendo em conta as suas qualificações, as necessidades ao nível do sistema educativo e a capacidade instrutiva existente nos diversos pontos do país, para uma melhor integração daqueles quer ao nível do mercado de trabalho, quer ao nível da educação.¹¹

Contudo, vários países da União Europeia procuraram rapidamente reforçar as suas fronteiras por forma a proteger as suas economias frágeis, que se encontram a recuperar da crise financeira, do desemprego e das ajudas externas. Por exemplo, o Reino Unido, usando o Exército mas numa operação gerida por civis, tentou reforçar a sua cerca, e a Hungria acelerou a construção de uma vala onde vão assentar 175 quilómetros de betão na fronteira com a Sérvia por forma a impedir a entrada de migrantes ilegais.¹²

Sobre a posição do Estado Húngaro em relação à entrada de refugiados no seu território, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) veio publicamente mostrar a sua preocupação com as medidas restritivas implementadas, chamando a atenção das autoridades húngaras para garantirem o acesso desimpedido das pessoas que necessitem de proteção, através de uma gestão de fronteiras conforme com o Direito Internacional.¹³

Por outro lado, em 20 de setembro de 2016, o Reino Unido e a França iniciaram a construção de um muro destinado a impedir o acesso ao porto de Calais (norte de França), principalmente por migrantes que querem chegar ao Reino Unido.¹⁴

A verdade é que os recentes atentados terroristas – designadamente, à Redação da Revista *Charlie Hebdo* em Paris, em janeiro de 2015, a diversos locais da mesma cidade, como a casa de espetáculos *Bataclan*, a 13 de novembro de 2015, os ataques à estação de metro Maelbeek e ao Aeroporto Internacional de Zaventem em Bruxelas, em

¹⁰Cfr. LUSA: “Portugal recebeu 555 refugiados da Grécia e Itália num ano”, *Observador*, 28 de setembro de 2016, in <http://observador.pt/2016/09/28/portugal-recebeu-555-refugiados-da-grecia-e-italia-num-ano/>, consultado em 29/09/2016.

¹¹Cfr. ECONÓMICO: “Refugiados começam a chegar a Portugal em Novembro”, *Económico*, 23 setembro 2015, in http://economico.sapo.pt/noticias/refugiados-comecam-a-chegar-a-portugal-em-novembro_229674.html, consultado a 10/12/2015.

¹²Cfr. SIMÕES, Cátia: “Já chegaram à Europa mais de 50 milhões de refugiados este ano”, *Económico*, 9 agosto de 2015, in http://economico.sapo.pt/noticias/ja-chegaram-a-europa-mais-de-50-milhoes-de-refugiados-este-ano_225768.html, consultado a 10/12/2015.

¹³Cfr. UNHRC: “UNHRC urges Europe to change course on refugee crisis”, *UNHRC*, 16 de setembro de 2015, in <http://www.unhcr.org/55f9a70a6.html>, consultado a 10/12/2015.

¹⁴Cfr. DN/Lusa: “Começou a construção do Muro de Calais”, *Diário de Notícias*, 20 de setembro de 2016, in <http://www.dn.pt/mundo/interior/arrancam-obras-de-construcao-do-muro-que-bloqueia-acessos-ao-porto-de-calais-5399557.html>, consultado a 29/09/2016.

22 de março de 2016, ou o ataque à discoteca LGBT em Orlando nos EUA, em 12 de junho de 2016 - transmitiram aos países em geral um sentimento de insegurança. Colocou-se até a possibilidade de os terroristas aproveitarem a rota dos refugiados para se infiltrarem nestes países e provocarem aqueles ataques, o que, conseqüentemente, leva os respetivos Governos a sentirem necessidade de reforçarem as suas fronteiras.

Neste sentido, o ACNUR veio apelar para o facto de que só uma resposta unida por parte da União Europeia poderá conseguir fazer face ao problema. Segundo o Alto Comissariado, medidas individuais não vão resolver a situação mas, ao invés, torná-la pior e aumentar a tensão entre os Estados num momento em que a Europa necessita de solidariedade e confiança. Por isso, o ACNUR lembrou também os Estados das suas obrigações decorrentes da *Convenção das Nações Unidas para os Refugiados*, designadamente o seu artigo 31º, em que se prevê a não penalização perante a entrada ou presença não autorizada de requerentes de asilo ou refugiados em território estrangeiro.

A crise dos refugiados não é um fenómeno exclusivamente pertencente à Contemporaneidade: desde sempre se assistiu à deslocação massiva de pessoas motivada por violações dos mais elementares direitos humanos. Perseguições e discriminações por motivos de género, raça, linguagem, nacionalidade, opinião política, religião, situação económica, orientação sexual, entre outros, têm hoje o mesmo simbolismo e importância, a nível jurídico e social, que tinham há muitos anos, afetando as vítimas de hoje de forma igualmente gravosa em relação às vítimas de ontem. E é esta intemporalidade que faz com que o instituto de asilo seja um instituto humanitário transversal da história da Humanidade.

Assim, com a presente dissertação pretendemos, por um lado, demonstrar a transversalidade temporal do instituto de asilo e, por outro, averiguar da necessidade da sua uniformização¹⁵ em substituição da política de harmonização das legislações de cada um dos Estados-membros sobre esta matéria, que é a situação que se verifica atualmente na União Europeia.

Neste sentido, no primeiro capítulo, analisaremos os elementos característicos do asilo e a sua evolução a nível internacional, designadamente a sua influência nos primórdios da Humanidade, a sua constitucionalização e o seu papel durante as duas

¹⁵Esta teoria foi defendida pelo Professor Doutor José Noronha Rodrigues, na sua tese de Doutoramento em Direito, intitulada *Política única de Asilo para a União Europeia*, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela, 2012.

Guerras Mundiais, dissecando igualmente os principais instrumentos jurídicos sobre esta matéria a nível universal e a nível regional.

3. A HISTÓRIA INTERNACIONAL DO DIREITO DE ASILO

3.1. A história do asilo

A ideia de asilo já conta com um considerável percurso histórico¹⁶, sendo possível apontar diversos momentos ao longo da História Universal em que esta temática surgiu.¹⁷ De facto, nos primórdios da Humanidade, designadamente nos tempos antigos retratados na Bíblia^{18/19} já encontramos referências ao asilo.

Importa dizer que o asilo não foi conotado desde sempre como um instituto jurídico²⁰, sendo considerado, ao invés, uma prática de proteção. Neste sentido, aqueles

¹⁶Sobre esta temática referem PAULO MERÊA, CABRAL DE MONCADA e TEIXEIRA RIBEIRO que “a ideia de asilo – pode dizer-se – é tão antiga como a humanidade, e os historiadores mais célebres dizem-nos que, mesmo entre os mais antigos povos e civilizações, se encontram notícias acerca de certos e determinados locais onde os perseguidos encontravam um asilo mais ou menos seguro contra os perseguidores. Estas primitivas formas de asilo não derivavam contudo de normas jurídicas internacionais. Tratava-se de um asilo fundamentalmente de origem religiosa ou, pelo menos, supersticiosa.” (Cfr. MERÊA, Paulo, MONCADA, Cabral de & RIBEIRO, Teixeira: “O Asilo Interno em Direito Internacional Público (Origem, evolução e estado atual do problema)”, *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. XXI (1945), Universidade de Coimbra, p. 59).

¹⁷A este propósito refere ANDRÉA LÚCIA ALVES DA SILVA que “[o] homem tem convivido, desde os mais remotos tempos, com o fato de ter de sair de sua cidade de origem em razão de ter desagradado os seus governantes, ou a sociedade na qual vivia. A infração cometida possuía como punição, por quem detinha o poder, a suspensão da guarida ao faltoso que tinha, conseqüentemente, que tentar recuperar a proteção perdida.” (Cfr. SILVA, Andréa Lúcia da: “*Os refugiados no cenário mundial e a garantia dos direitos humanos através de uma cultura de paz*”, p. 2 in [¹⁸Aliás como refere JOSÉ NORONHA RODRIGUES, “\[a própria\] Bíblia contém inúmeros doutros casos de pessoas que tiveram de abandonar o seu local de origem. Podemos citar, a título de exemplo, Caim que em consequência do homicídio do irmão, se viu obrigado a vagar de terra em terra; Judas que, por ter praticado um ato de traição, “ \(...\) foi levado cativo para fora de sua terra”, e José que se viu forçado a deixar sua casa e terra de forma a salvar seu filho da ira de Herodes \(...\)” \(Cfr. RODRIGUES, José Noronha: “A História do Direito de Asilo no Direito Internacional”, *Temas de Integração*, Coimbra, Almedina, 1º e 2º Semestre de 2009, n.ºs 27 e 28, pp. 316-317\).](https://www.google.pt/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=SILVA%2C+Andr%C3%A9a+L%C3%Bacia+Alves+da%2C+Os+refugiados+no+cen%C3%A1rio+mundial+e+a+garantia+dos+direitos+humanos+atrav%C3%A9s+de+uma+cultura+de+paz%2C+2012%2C+p.+2, consultado a 10/12/2015).</p></div><div data-bbox=)

¹⁹Refere também TERESA CIERCO que “na tradição cristã, a Sagrada Família é obrigada a exilar-se duas vezes. A primeira, quando foge para o Egito, procurando proteção contra a perseguição de Herodes. A segunda, quando, de volta a Israel, José se vê obrigado por Arquelau, filho de Herodes, a retirar-se com a sua família para Nazaré. Jesus é conhecido pelo nome de “Jesus de Nazaré”, sua terra “de asilo”.” (Cfr. CIERCO, Teresa: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, Edições Almedina, S. A., Agosto 2010, p. 21.)

²⁰Como referem PAULO MERÊA, CABRAL DE MONCADA e TEIXEIRA RIBEIRO, “já entre os mais antigos povos se sentia a necessidade de proteger os fracos contra os fortes e as vítimas contra os seus cruéis perseguidores. Isto, porém, ainda não quer dizer que o asilo tivesse sido praticado entre os povos