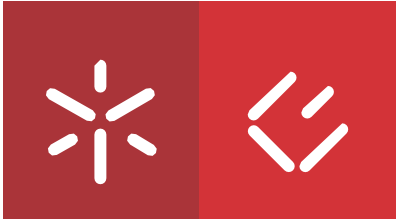




Entre Narrativas e Políticas: O Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular e a Reconfiguração das Respostas da União Europeia aos Fluxos Migratórios entre 2015 e 2022

Filipa Fernandes

UMinho | 2024

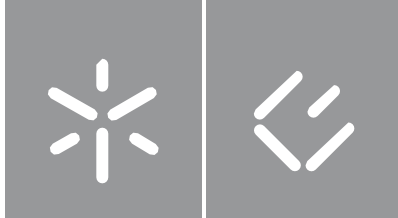


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Filipa Fernandes

Entre Narrativas e Políticas: O Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular e a Reconfiguração das Respostas da União Europeia aos Fluxos Migratórios entre 2015 e 2022

Outubro de 2024



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Filipa Fernandes

**Entre Narrativas e Políticas: O Pacto Global para
a Migração Segura Ordenada e Regular e a
Reconfiguração das Respostas da União Europeia
aos Fluxos Migratórios entre 2015 e 2022**

Dissertação de Mestrado
Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Isabel Estrada Carvalhais

Outubro 2024

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada. Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial

CC BY-NC

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Agradecimentos

Gostaria de expressar os meus mais sinceros agradecimentos a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste projeto.

Agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Isabel Estrada Carvalhais, pelo apoio, orientação e paciência ao longo deste projeto. As suas sugestões e observações foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho e a sua dedicação e entusiasmo inspiraram-me a melhorar continuamente.

Aos meus familiares e amigos, agradeço por estarem sempre presentes, nos bons e nos maus momentos, com palavras de incentivo e gestos de carinho que me deram força para continuar a seguir em frente.

Um agradecimento especial aos meus pais, por acreditarem em mim e pelo apoio incondicional que me proporcionaram durante todo o percurso académico.

Aos meus avós, pelo carinho e ensinamentos, em particular à minha avó, que continua a ser uma fonte de força e apoio na minha vida.

Ao meu namorado, por todo o amor, compreensão e força que me deu ao longo deste percurso. A sua paciência, motivação e presença constante foram essenciais para que eu nunca desistisse, mesmo nos momentos mais desafiantes.

Aos meus companheiros de quatro patas, foram eles que me ensinaram o verdadeiro significado de lealdade, paciência e resiliência, proporcionando-me uma fonte inesgotável de conforto e felicidade.

Gostaria de expressar a minha sincera gratidão à Professora Doutora Laura C. Ferreira-Pereira por todo o apoio e dedicação que me proporcionou durante o primeiro ano. A sua paciência e encorajamento foram fundamentais para a minha evolução.

Não posso deixar de mencionar todos os colegas e amigos que conheci durante este percurso e que, de uma forma ou de outra, tornaram esta jornada mais leve e agradável.

Muito obrigada!

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Resumo

A presente dissertação analisa as políticas migratórias da União Europeia no contexto do Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular, centrando-se em como as “crises” de refugiados influenciaram o discurso e a ação da UE. A partir da análise da “crise” de refugiados de 2015 e da resposta subsequente da UE, a pesquisa examina as narrativas políticas e mediáticas que moldaram a formulação dessas políticas. Utilizando uma metodologia que integra a análise crítica do discurso e a revisão da literatura, o estudo investiga as consequências do Pacto Global para o futuro das políticas migratórias da UE, evidenciando a diferença no tratamento de refugiados de diversas origens, como os sírios entre 2015-2017 e os ucranianos em 2022. Através da lente do construtivismo social, conclui-se que, apesar das intenções declaradas de promover maior humanitarismo e coordenação, as respostas da UE permanecem fortemente influenciadas por preocupações de segurança e interesses económicos. A dissertação oferece uma reflexão crítica sobre as dinâmicas de poder que sustentam o discurso migratório da UE e propõe direções para futuras pesquisas que possam contribuir para políticas mais justas e inclusivas.

Palavras-chave: Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular, políticas migratórias, refugiados, União Europeia

Abstract

This dissertation analyzes the European Union's migration policies in the context of the Global Compact on Migration, focusing on how refugee “crises” have influenced EU discourse and action. Drawing on the analysis of the 2015 refugee “crisis” and the subsequent EU response, the research examines the political and media narratives that shaped the formulation of these policies. Using a methodology that integrates critical discourse analysis and literature review, the study investigates the consequences of the Global Compact for the future of EU migration policies, highlighting the difference in the treatment of refugees from different origins, such as Syrians between 2015-2017 and the Ukrainians in 2022. Through the lens of social constructivism, it is concluded that despite stated intentions to promote greater humanitarianism and coordination, EU responses remain heavily influenced by security concerns and economic interests. The dissertation offers a critical reflection on the power dynamics that sustain the migration discourse and proposes directions for future research that can contribute to fairer and more inclusive policies.

Key words: Global Compact on Migration, migration policies, refugees, European Union

Índice

1. Capítulo Introdutório	10
1.1 Pergunta de Investigação	11
1.2 Baliza temporal.....	12
1.3 Justificação da Escolha do Tema	13
1.4 Estado da arte e contributo para a literatura	15
1.5 Metodologia	15
1.6 Estrutura do Trabalho	17
2. Capítulo: Revisão concetual e a visão securitária	19
2.1 Dificuldades na aplicação prática dos principais conceitos – migrante ou refugiado?	19
2.2 A Escola de Copenhaga e a desconstrução dos discursos securitários.....	29
3. Capítulo: A “crise” dos refugiados de 2015-2017	33
3.1 Breve contextualização histórica	34
3.2 O papel da comunicação social na (des)construção da visão securitária sobre os fluxos migratórios.....	41
3.3 Enquadramento da política de asilo da UE em 2015	46
4. Capítulo: Discurso europeu sobre migrantes e refugiados à luz da lente construtivista .	55
4.1 Construtivismo Social	55
4.2 O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular	62
4.2.1 Influencia do Pacto Global da ONU no Pacto para a Migração e Asilo da União Europeia	74
5. Capítulo: Como se tem construído o discurso da UE em matéria de fluxos migratórios e de refugiados?.....	78
5.1 As principais rotas migratórias.....	79
5.1.1 Rota do Mediterrâneo Central	81
5.1.2 Rota do Mediterrâneo Oriental.....	85
5.1.3 Rota do Mediterrâneo Ocidental.....	86
5.1.4 Rota dos Balcãs Ocidentais.....	88
5.2 Política Europeia de Vizinhança (PEV).....	89
5.3 Agenda Europeia de Migração	92
5.4 Acordos bilaterais.....	94
5.4.1 O Acordo UE-Turquia.....	95
5.4.2 O Acordo UE-Marrocos.....	99
5.4.3 O Acordo (inexistente) UE-Líbia	102

5.5	A resposta europeia aos refugiados provindos da Ucrânia	105
6.	Capítulo - Considerações metodológicas e análise de dados.....	110
7.	Capítulo – Discussão	115
7.1	Discussão dos resultados em relação à literatura analisada	115
7.2	Identificação de Padrões e Tendências na Mudança de Discurso Antes e Depois das Crises de Refugiados.....	123
7.3	Implicações Teóricas e Práticas.....	127
8.	Conclusão	129

Lista de abreviaturas

ACD – Análise Crítica de Discurso

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

EASO – Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo

EUA – Estados Unidos da América

GNA – Governo de Acordo Nacional

HOR – Câmara dos Representantes

IEE – Iniciativas da Equipa Europa

IVCDI – Instrumento de Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional

LNA – Exército Nacional Líbio

MTM – Diálogo sobre Migração de Trânsito Mediterrâneo

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONGs – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAQ – Organização para a Proibição de Armas Químicas

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PMA – Pacto para a Migração e Asilo

PMG - Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular

RI – Relações Internacionais

SEAE – Serviço de Ação Externa

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UASC – Unaccompanied asylum-seeking children

UE – União Europeia

1. Capítulo Introdutório

A migração tem emergido como uma das questões mais prementes para a comunidade internacional, trazendo desafios não apenas à política e à economia, mas também à coesão social das sociedades e à efetiva concretização dos direitos humanos de quem migra. Este fenómeno que na Europa se tem caracterizado pela chegada de refugiados provenientes de áreas de conflito e instabilidade como a Síria, expôs ao mundo uma situação de emergência humanitária e tem gerado um debate intenso sobre a capacidade e responsabilidade da União Europeia (EU) em gerir tais fluxos. Olhando para o período de 2015-2017, no qual se verificou a chegada de um elevado número de requerentes de asilo vindos da Síria¹, e que governos e comunicação social não hesitaram em designar como “crise de refugiados”, a resposta europeia foi marcada por uma abordagem fragmentada, com alguns países a adotar políticas mais abertas, enquanto outros impuseram restrições severas. Esta gestão evidenciou a falta de uma estratégia unificada e as tensões entre proteger os direitos dos refugiados e garantir a segurança e coesão social. A dita “crise” acabou por revelar a necessidade de uma resposta mais coordenada e eficaz, levando a uma reavaliação das políticas migratórias e à discussão sobre a reforma do sistema europeu de asilo.

Entretanto, o Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular (PGM), adotado em dezembro de 2018, surge como uma tentativa de estabelecer um quadro mais coerente e humanitário para a gestão da migração internacional. Promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), o pacto visa na sua essência uma abordagem global para a migração segura, ordenada e regular, alinhando-se com princípios de direitos humanos e de cooperação internacional, tendo sido visto como um referencial incontornável para a redefinição da política migratória na União Europeia.

A forma como a UE tem respondido a diferentes crises migratórias, como a chegada de refugiados ucranianos em 2022, com uma solidariedade e suporte muito superiores aos demonstrados durante a “crise” de 2015, ilustra, todavia, a influência de fatores políticos, económicos e culturais na formulação das suas políticas migratórias que vão muito além da tomada do PGM como quadro inspirador.

¹ Foram registados pelo ACNUR (2023d) um total de 577 373 requerentes de asilo provenientes da Síria entre 2015 e 2017 (245 857 em 2015, 184 337 em 2016 e 147 179 em 2017).

Portanto, o estudo do Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular e das respostas da UE aos fluxos migratórios e de refugiados proporciona uma visão aprofundada sobre como as questões migratórias são efetivamente atendidas pela política europeia. Entender essas dinâmicas é essencial para desenvolver abordagens mais eficazes e humanitárias na gestão da migração, assegurando a proteção dos direitos dos migrantes e adaptando as políticas para enfrentar os desafios contínuos que a migração representa.

1.1 Pergunta de Investigação

A questão migratória tem dominado a agenda internacional e as políticas da União Europeia nas últimas décadas, refletindo tanto as complexas dinâmicas dos fluxos migratórios quanto as respostas institucionais a esses desafios. Esta dissertação centra-se numa pergunta que pode ser vertida nos seguintes termos: **de que forma o Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular das Nações Unidas está a ser (ou não) incorporado pela UE na construção de novas respostas às suas questões migratórias?**

Para tal, olhamos para as “crises” migratórias do passado recente e para o modo como a União Europeia lhes respondeu. No entanto, a compreensão completa da resposta da UE ao Pacto Global requer a exploração de várias questões complementares, tais como:

- a) Em que medida a dita “crise” dos refugiados de 2015-2017 moldou o discurso político da União Europeia na criação do seu Pacto para a Migração e Asilo?
- b) Será este pacto portador de uma nova lógica na relação da UE com os fluxos migratórios, em especial com aqueles que tendem a ser vistos como economicamente menos relevantes e culturalmente mais desafiantes?
- c) Como se explica que se tenha falado em “crise” em 2015 com a chegada de sírios, mas não se tenha falado em “crise de refugiados” em 2022 com a chegada de refugiados da Ucrânia? Será sinal de uma mudança de paradigma da União Europeia no que respeita ao seu modo de encarar o fenómeno dos fluxos humanos que buscam o estatuto de refugiado?

Esta pesquisa visa, portanto, não apenas analisar o conteúdo e as implicações do Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular para a UE, mas também analisar em que medida o seu próprio Pacto para a Migração e Asilo (PMA) incorpora as orientações do PGM das Nações Unidas e corresponde ou não a uma mudança de paradigma na gestão dos seus fluxos migratórios. Compreender essas dinâmicas é fundamental para avaliar a eficácia das abordagens da UE e a evolução das suas políticas migratórias em resposta a desafios complexos e variados.

1.2 Baliza temporal

Para realizar uma análise completa das dinâmicas migratórias e das políticas associadas, é essencial estabelecer uma baliza temporal que permita examinar eventos significativos e compará-los de maneira coerente. A baliza temporal de 2015 a 2022 foi escolhida de forma a oferecer um quadro comparativo rico e relevante para o estudo das questões migratórias na União Europeia.

O ano de 2015 marca um ponto de inflexão crucial nas questões migratórias europeias, amplamente referido como o início da “crise” dos refugiados. Este período foi caracterizado por um aumento dramático no número de refugiados e migrantes que chegavam às fronteiras da UE, principalmente provenientes de regiões em conflito, como a Síria, o Afeganistão e o Iraque. Como iremos observar, as respostas institucionais variaram amplamente entre os Estados-membros, destacando a falta de uma abordagem unificada e sublinhando as divisões internas. Revelando não apenas a necessidade de uma reforma das políticas de asilo, mas também a importância de um discurso mais humanitário e coordenado. As tensões geradas pela “crise”, que teve o seu pico entre 2015-2017 levaram à implementação de diversas medidas emergenciais e reformas políticas, além de ter influenciado significativamente o discurso sobre migração na UE. Analisar este período é crucial para entender como a UE reagiu a uma situação de pressão extrema e que lições foram (ou não) aprendidas para moldar políticas futuras.

Após o início da entrada de refugiados na Europa², assistimos ao início de um período marcado por intensos debates sobre a gestão da migração, culminando na

² Apenas em 2015 entraram na Europa cerca de um milhão de refugiados e migrantes (Spindler 2015).

adoção em 2018 do Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular pelas Nações Unidas (pese embora a realidade da Europa não ter sido a única na base deste Pacto). Este pacto representou um esforço internacional para criar um quadro abrangente e cooperativo para a gestão da migração, procurando alinhar princípios de direitos humanos com práticas de governação eficazes³. Importa por isso analisar se e como este pacto global impactou sobre o modo como a UE equacionou o seu próprio Pacto para a Migração e Asilo (atendendo a que o quadro anterior de que dispunha se revelou manifestamente incapaz de responder aos desafios dos fluxos de 2015) no sentido de se encaminhar para uma abordagem mais estruturada e humanitária.

A escolha do ano de 2022 como ponto final da baliza temporal desta pesquisa pode ser justificada pela oportunidade de comparação com a resposta da UE à chegada massiva de refugiados provenientes da Ucrânia⁴, resultante da invasão da Ucrânia pela Rússia. Foi um evento que gerou um movimento significativo de pessoas dentro da Europa, mas, diferentemente de 2015, não foi amplamente referido como uma “crise” pelos líderes políticos ou pela comunicação social.

A baliza temporal de 2015 a 2022 oferece assim uma janela crítica para analisar como a UE lida com diferentes tipos de fluxos migratórios, destacando as disparidades na resposta institucional e as questões subjacentes de poder, cultura e economia. Ao se focar nesse período, esta dissertação pretende contribuir para o debate sobre a necessidade de políticas migratórias mais coerentes, equitativas e humanitárias na UE, através de uma análise crítica às suas respostas no passado recente e ao modo como se tem preparado para o futuro.

1.3 Justificação da Escolha do Tema

A escolha do tema desta dissertação justifica-se pela relevância social, económica e política que a gestão dos fluxos migratórios pela União Europeia assume e de que a abundante investigação académica dá claro testemunho. Sendo as migrações um fenómeno central nas dinâmicas atuais de poder internacional, a compreensão das políticas que regem os fluxos e movimentos migratórios é essencial para formular

³ Sugere-se ao leitor a consulta das seguintes referências bibliográficas:

ONU. 2019. “Pacto Global Para a Migração.” Nações Unidas - ONU Portugal. Fevereiro 4, 2019. <https://unric.org/pt/pacto-global-para-a-migracao/>.

⁴ De acordo com o ACNUR (2023d), em 2022 foram registados 5 684 177 refugiados provenientes da Ucrânia.

respostas que possam ser simultaneamente mais eficazes e mais éticas aos desafios que emergem.

A União Europeia tem sido um destino importante para migrantes e refugiados, resultando em desafios complexos que uns entendem que está a afetar a coesão social, a segurança e a identidade cultural dos Estados-membros, e outros entendem como afetando também a dignidade e segurança humana dos migrantes, bem como o próprio sentido de solidariedade no contexto do projeto europeu.

A chamada “crise” dos refugiados de 2015 realçou as fragilidades dos instrumentos de gestão de fluxos de migrantes e de refugiados da UE (em particular do sistema de gestão da atribuição de asilo) e revelou profundas divisões políticas e sociais dentro da União. As decisões políticas em torno da migração afetam a segurança, os direitos humanos e a dignidade dos indivíduos, bem como a estabilidade e o desenvolvimento das sociedades de acolhimento. Portanto, analisar como a UE pretende responder às questões migratórias pode oferecer insights valiosos sobre o equilíbrio entre segurança, direitos humanos e integração social.

Do ponto de vista académico, este tema oferece a oportunidade para explorar a interação entre políticas migratórias e discursos políticos num contexto de mudanças rápidas e desafios complexos. A análise de vários documentos como os acordos bilaterais, por exemplo, pode oferecer novas perspetivas sobre o papel das instituições internacionais na formulação de políticas e sobre como essas políticas são implementadas em níveis nacionais e regionais.

A escolha do tema também é justificada pela necessidade de entender as implicações económicas e culturais da migração na UE. A migração pode trazer benefícios económicos significativos, como o preenchimento de lacunas no mercado de trabalho e o estímulo ao crescimento. No entanto, também pode gerar preocupações sobre a concorrência por empregos, a pressão sobre os serviços públicos e a integração social dos migrantes. Culturalmente, a migração tem o potencial de enriquecer as sociedades de acolhimento através da diversidade e do intercâmbio cultural. Contudo, também pode levar a tensões sociais e desafios de integração, especialmente em um contexto onde a xenofobia e o nacionalismo estão em ascensão.

1.4 Estado da arte e contributo para a literatura

O estudo da migração e das políticas que a governam é um campo de pesquisa amplamente explorado na literatura académica, dada sua importância crescente nas dinâmicas internacionais contemporâneas. A literatura sobre o tema destaca a necessidade de uma abordagem estruturada e multidisciplinar para que seja possível efetivamente resolver o problema. A “crise” dos refugiados de 2015 na UE é um dos eventos mais estudados na literatura recente. Por sua vez, a implementação do Pacto Global é visto como uma oportunidade para promover uma abordagem mais humanista às questões migratórias na Europa, ao mesmo tempo que enfrenta desafios significativos devido à resistência política de alguns Estados-membros. Quer isto dizer que as dinâmicas de poder dentro da UE afetam a formulação de políticas migratórias, e afetam, por conseguinte, o debate sobre a necessidade de reequilibrar a soberania nacional com a responsabilidade partilhada e a solidariedade.

Neste contexto, a presente dissertação pretende oferecer um olhar analítico sobre o modo como a UE tem gerido a sua política migratória e de asilo, através de uma comparação entre a sua resposta à chamada “crise” dos refugiados de 2015 e a sua resposta à vinda dos refugiados da Ucrânia em 2022, procurando ver neste percurso se e *como* o seu recente Pacto para a Migração e Asilo reflete uma mudança na sua ação política às questões migratórias. Consideramos que olhar para 2015 e para 2022 permite uma visão mais abrangente das dinâmicas de poder e das prioridades políticas dentro da UE, contribuindo para um melhor entendimento da atitude da UE em relação aos diferentes fluxos migratórios.

Outro objetivo desta dissertação está em contribuir para a literatura sobre migração ao analisar o papel do discurso e das narrativas políticas na formação de políticas e perceções públicas. Ao explorar como a retórica de securitização e a construção de “crises” influenciam as decisões políticas, a pesquisa pretende contribuir para uma melhor compreensão da relação entre discurso, ação política e opinião pública.

1.5 Metodologia

O quadro teórico desta dissertação baseia-se no construtivismo social, uma abordagem que se mostra particularmente útil para analisar como as políticas

migratórias da União Europeia e as narrativas em torno da migração são formadas, moldadas e transformadas ao longo do tempo. O construtivismo social oferece um meio de entender como os discursos sobre migração influenciam a formulação de políticas e moldam percepções públicas. Este quadro teórico é particularmente relevante para analisar a forma como a UE responde a crises migratórias, uma vez que os discursos políticos e mediáticos desempenham um papel crucial na construção de narrativas sobre quem é considerado um migrante ou um refugiado.

No contexto desta pesquisa, o construtivismo social permite compreender como o discurso em torno da “crise” dos refugiados de 2015 se insere numa retórica de disseminação de ideias securitárias que por sua vez têm estado inculcadas na conceção das políticas da UE e como esse discurso pode apresentar uma linguagem diferente e com resultados também eles diferentes no contexto de outros fluxos humanos. A análise construtivista permite investigar como diferentes narrativas de “crise” são articuladas, como influenciam as respostas institucionais e políticas da União ou são elas mesmas já o resultado de respostas institucionais assentes num determinado paradigma.

O discurso e as narrativas são elementos centrais do construtivismo social, pois ajudam a moldar as percepções públicas e as decisões políticas. Esta dissertação analisa as narrativas políticas e mediáticas em torno da migração, explorando como termos tais como “crise” são utilizados para construir uma realidade que afeta diretamente a formulação de políticas e que simultaneamente deriva das políticas pré-existentes e das mundivisões em que estas assentam.

A metodologia desta dissertação combina uma abordagem qualitativa com técnicas de análise de discurso, permitindo uma investigação detalhada das narrativas e políticas migratórias da UE entre 2015 e 2022. A escolha metodológica reflete a necessidade de captar a complexidade das interações entre discurso, políticas e percepções públicas.

A Análise Crítica do Discurso (ACD) foi escolhida como uma ferramenta metodológica essencial para esta dissertação, dada a sua capacidade de desvendar as relações de poder, ideologias e construções sociais subjacentes aos discursos políticos e mediáticos. A ACD permite uma análise profunda de como a linguagem molda e reflete as percepções sobre as questões migratórias na União Europeia, especialmente em relação aos seus pactos para a migração e às narrativas em torno da “crise” dos

refugiados de 2015. Ao examinar os discursos oficiais da UE, documentos políticos e representações midiáticas, a ACD ajuda a compreender como determinadas práticas discursivas influenciam a formulação de respostas políticas (que vêm ou não reconfirmar respostas anteriores) e a percepção pública sobre os migrantes e refugiados, revelando as dinâmicas de inclusão, exclusão e securitização que permeiam essas narrativas.

Os dados para esta pesquisa foram recolhidos a partir de uma variedade de fontes, incluindo documentos da UE, discursos de líderes políticos, artigos científicos e análises de políticas. Esta abordagem multimodal garante uma compreensão abrangente das narrativas e políticas em torno da migração e asilo. Os dados foram analisados utilizando técnicas de codificação para identificar temas e padrões recorrentes, permitindo uma análise detalhada das narrativas e discursos dominantes.

1.6 Estrutura do Trabalho

Esta dissertação está organizada em vários capítulos, cada um deles projetado para abordar diferentes aspectos do tema central relacionado com as políticas migratórias da União Europeia (UE) e as suas respostas a crises migratórias recentes. A estrutura do trabalho segue uma progressão lógica, desde a introdução ao tema e seus contextos até a análise detalhada dos dados e a discussão das implicações das políticas analisadas.

O presente capítulo introdutório estabelece o tema principal da dissertação, introduzindo o contexto histórico e político que justifica a investigação sobre as políticas migratórias da UE entre 2015 e 2022. Apresenta a pergunta central de pesquisa e as questões complementares, esclarecendo o foco da investigação e a sua relevância. Além disso, é delineada a justificação para a escolha do tema, destacando a sua importância social e política no cenário atual.

O segundo capítulo realiza uma revisão conceitual, ou seja, explora conceitos essenciais para a correta compreensão da investigação e aborda ainda a Escola de Copenhaga pela relevância da sua lente para a compreensão dos discursos securitários.

O terceiro capítulo oferece uma visão detalhada dos antecedentes históricos e do contexto atual das políticas migratórias da UE. Examina eventos-chave, como a chamada “crise” dos refugiados de 2015, para ilustrar como a UE tem abordado os

desafios migratórios. O capítulo explora ainda de que modo a comunicação social acaba por ser um agente ativo no desenvolvimento de determinadas narrativas sobre a migração (pese embora não ser alvo deste estudo se a comunicação Social é também ela influenciada a montante por narrativas pré-estabelecidas por atores com relevância na decisão política). Por fim, este será também o capítulo que apresentará o enquadramento da política de asilo tal como ela existia em 2015 e que tantas críticas suscitou.

No quarto capítulo, é apresentada a base teórica do estudo, centrada no construtivismo social. A discussão destaca como o construtivismo social pode ser aplicado para entender as dinâmicas de discurso e de poder na formulação de políticas migratórias. O capítulo também examina o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, seguido da sua influência no Pacto para a Migração e Asilo da União Europeia.

Através do quinto capítulo iremos compreender as principais rotas migratórias que envolvem a União Europeia, a Política Europeia de Vizinhança (PEV), a Agenda Europeia de Migração, os acordos bilaterais da UE para gestão de fluxos de migrantes (e que desta forma buscam também um maior controlo sobre quem procura apelar ao estatuto de refugiado), e o tratamento dado pela União Europeia à questão dos refugiados da Ucrânia, no seguimento da sua invasão militar pela Rússia.

O sexto capítulo detalha a abordagem metodológica e as técnicas de pesquisa utilizadas na dissertação. Explica a escolha da análise de discurso como técnica principal e a aplicação de estudos de caso comparativos para explorar as respostas da UE às crises de 2015 e 2022. Este capítulo apresenta ainda o processo de coleta e análise de dados, bem como as limitações e desafios enfrentados durante a pesquisa.

No sétimo capítulo é feita a apresentação e análise dos dados coletados, com foco nas narrativas e políticas da UE em resposta às crises migratórias selecionadas. A análise examina como o discurso político em torno da migração evoluiu ao longo do período estudado expressando as mudanças da própria política europeia sobre esta matéria e as suas implicações para os indivíduos migrantes (que buscam ou não o estatuto de refugiado) e para os Estados-membros da UE.

Por fim, a conclusão resume os principais resultados da pesquisa, respondendo à pergunta central e às questões complementares. O capítulo final discute o impacto

das descobertas no campo das políticas migratórias e apresenta recomendações para futuras pesquisas. Também são abordadas as contribuições teóricas e práticas da dissertação, ressaltando a importância de uma abordagem mais humanitária e coordenada para a gestão da migração na UE.

2. Capítulo: Revisão conceitual e a visão securitária

Este capítulo aborda as dificuldades inerentes à aplicação prática dos principais conceitos teóricos relacionados com a migração e segurança, explorando como essas ideias se confrontam com a realidade das políticas implementadas. Através da análise da Escola de Copenhaga, reconhecida pela sua abordagem crítica ao estudo da segurança, o capítulo investiga a desconstrução dos discursos securitários que moldam as políticas migratórias da União Europeia.

2.1 Dificuldades na aplicação prática dos principais conceitos – migrante ou refugiado?

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR 2023c), os refugiados são indivíduos que, por motivos de guerra, violência, conflito ou perseguição se sentiram obrigados a fugir das suas casas e cruzaram uma fronteira internacional para encontrar segurança em outro país. Estão protegidos pelo direito internacional devido a, muitas vezes, terem de fugir apenas com as roupas que têm no corpo, deixando para trás casas, bens, empregos, entes queridos, vidas inteiras.

Por sua vez, a organização informa que o termo migrante ainda não está integrado no direito internacional, o que o leva a ser utilizado de forma diferente por investigadores, jornalistas, políticos e sociedade em geral. Contudo, não deve ser utilizado como um termo moldável e de senso comum, visto que atualmente já se encontra consagrado na Sociologia das Migrações.

Neste estudo iremos utilizar a definição tradicional, segundo o ACNUR (2023b), assumindo que a palavra migrante alude aos indivíduos que se deslocam, geralmente atravessando uma fronteira internacional, por escolha própria. Podem estar à procura de um novo estilo de vida, de um trabalho melhor, juntar-se a familiares, entre muitos outros motivos, contudo não o estão a fazer para fugir a conflitos ou perseguições. Conscientes de que este é um recorte algo arbitrário, na medida em que muitos

migrantes *também* fogem de conflitos e de perseguições, o mesmo torna-se, todavia necessário por uma questão de clareza e utilidade académica.

Em defesa da nossa opção, lembremos que o próprio ACNUR (2023b) aconselha a que os conceitos não sejam aplicados de forma intercambiável, gerando a ideia de que são sinónimos ou de que não existem efetivamente diferenças entre um e outro. E na verdade, cada vez mais se observa o termo migrante a ser utilizado como um termo genérico aplicável a qualquer pessoa que muda de cidade ou país, mesmo que seja de forma forçada. O seu uso descuidado pode levar a que se pense não existir uma real distinção entre quem se desloca de forma voluntária e entre quem é forçado a realizar essa ação, que se encontra protegido por uma estrutura legal internacional, prejudicando-se assim os processos de pedido de asilo e de acesso ao estatuto de refugiado bem como à proteção que os refugiados deveriam receber dos Estados.

Contudo, também estamos cientes de que os movimentos de refugiados em direção à Europa têm desafiado tanto a observação e análise teóricas dos fluxos migratórios, quanto o regime internacional de direitos humanos e as leis existentes. As categorias tradicionais dos termos migrantes e refugiados estão cada vez mais difíceis de distinguir devido às novas características dos movimentos migratórios. Os fluxos atuais são complexos e resultam da interação entre decisões racionais dos indivíduos e fatores de repulsão e de atração estruturais, incluindo contextos económicos, políticos, sociais, segurança e liberdade. A linha divisória entre os dois termos torna-se ainda mais ténue, a partir do momento em que muitos indivíduos vistos pelos estados recetores como potenciais migrantes económicos enfrentam simultaneamente perseguições, conflitos e outras situações forçadas que os obrigam a sair em busca de uma vida melhor (Oliveira, Peixoto e Góis 2017, 93).

Quando observarmos a literatura, por um lado encontramos autoras como Torkington e Ribeiro (2019) que mostram o seu descontentamento com o uso do termo como uma “categoria futurista e asséptica” (Dâmaso 2015, citado por Torkington e Ribeiro 2019, 22). As investigadoras acreditam que a utilização deste termo como neutro especialmente por políticos e jornalistas sugere uma falta de representação social, que leva a uma interpretação impessoal que faz esquecer as vidas que correm constante perigo. A politização do conceito de migrante leva na verdade a que frequentemente seja equiparado a uma entidade abstrata, percebida como uma ameaça potencial à

segurança dos Estados. Esta desumanização, ao privar o termo de características humanas, de rostos e de identidade, remove-lhe uma dimensão moral. Como resultado, surge uma divisão entre o migrante, sem rosto, que pode ser devolvido ou expulso e o refugiado, recebido com mais benevolência pela opinião pública (porque também é entendido que tal benevolência é a atitude politicamente correta). Esta distinção influencia as políticas governamentais, especialmente em regimes democráticos que tentam classificar o maior número possível de pessoas como migrantes. Ao fazê-lo, as autoridades procuram aliviar a consciência da decisão de expulsar, colocando os indivíduos nessa categoria asséptica como chamada pelas autoras (Torkington e Ribeiro 2019).

Por outro lado, quem opta por utilizar o termo migrante como um termo neutro, defende que é a melhor opção quando as especificidades das narrativas individuais das pessoas são desconhecidas. É o exemplo de Pinto (2019, 26) que no seu estudo optou por utilizar o termo no seu sentido lato, definindo o migrante como qualquer indivíduo que se desloque (por exemplo, em direção à Europa), independentemente da sua condição e motivação, desde que seja proveniente das regiões da África e do Médio Oriente. Consideramos, contudo, e salvo melhor interpretação do escrito pelo autor, que existe um lapso nesta visão, pois apesar de existir uma tendência das sociedades europeias para olharem o migrante como potencialmente vindo dessas regiões, em particular por causa dos fluxos daí provenientes no passado recente, não podemos deixar de parte os migrantes que chegam da América Latina ou do Extremo Oriente e de toda a Ásia por exemplo. Por conseguinte, fica a dúvida se Pinto (2019) faz efetivamente uma leitura neutra do termo migrante.

Edwards (2022), constata que a confusão entre os dois conceitos é cada vez mais comum nos discursos da comunicação social e na sociedade em geral. No entanto, como já foi referido, há uma diferença importante entre esses dois termos e confundi-los pode acarretar problemas para ambas as populações.

O direito internacional define e protege os refugiados com convenções e protocolos que estabelecem os seus direitos básicos e a proibição de expulsões em situações de perigo. A confusão entre os termos prejudica os refugiados, desvia a atenção das salvaguardas legais e pode prejudicar o apoio público aos refugiados. Por outro lado, também prejudica os próprios migrantes já que os estigmatiza e coloca

injustamente na categoria de pessoas que simplesmente optaram por emigrar de modo voluntário, segundo cálculos de racionalidade individual, cuja legitimidade moral para entrar num país está por isso abaixo da legitimidade moral que se reconhece a uma pessoa que busca refúgio (Edwards 2022).

É essencial tratar os dois grupos com respeito e dignidade, garantindo que os direitos humanos sejam respeitados e que é fornecida uma resposta legalmente adequada aos refugiados devido às suas necessidades particulares.

Tomando como referências as pessoas que chegaram em embarcações à costa grega e italiana entre 2014 e 2015, Edwards (2022) considera que estaríamos perante pessoas que tanto poderiam ser consideradas como elegíveis para o estatuto de refugiado como por pessoas que eram migrantes, com a maioria provindo de países afetados por conflitos, mas também por outros essencialmente afetados pela pobreza. Neste caso poderemos utilizar o termo movimentos mistos que é utilizado quando ambos os grupos podem estar presentes. Os movimentos mistos ocorrem não só quando os refugiados e migrantes utilizam as mesmas rotas, meios de transporte e rede de contactos, mas a própria condição dos indivíduos pode ser mista, caso preencham os requisitos para integrar qualquer um dos estatutos.

Os fluxos mistos acabam por dificultar a categorização de cada indivíduo, consequentemente as suas necessidades de proteção internacional podem não ser identificadas e pode ocorrer um maior risco de repulsão (ACNUR 2023b). Sendo compostos por diferentes grupos frequentemente vulneráveis como já foi referido, cada um deles com necessidades e direitos de proteção distintos, podemos desta forma admitir que cada situação carece de uma resposta diferente, quer a nível de assistência física, quer da resposta psicossocial imediata (Edwards 2022).

Apesar da diferenciação adequada de categorias ser de aplicação prática bastante difícil e metodologicamente desafiante e não dever nem sobrepor-se ao valor maior da dignidade humana nem deixar de responder com solidariedade, a verdade é que a existência destas duas definições não é um mero capricho académico. Esta diferenciação tem de facto relevância jurídica e prática, pois permite um enquadramento mais claro dos direitos e responsabilidades, quer das pessoas, quer das autoridades e entidades que com elas lidam. A gestão eficaz das medidas de controlo e diferenciação de categorias é por isso essencial para que não exista uma aplicação

arbitraria de conceitos e conseqüentemente uma eventual repulsão daquele que busca refúgio (ACNUR 2023b)⁵.

Deve ainda ser reconhecida a existência de outros indivíduos, que não são refugiados nem requerentes de asilo, para quem a proteção é inevitável, tais como apátridas, pessoas traficadas, crianças separadas ou não acompanhadas (UASC), migrantes contrabandeados ou em situação irregular⁶. Uma situação que enaltece a importância da utilização de diferentes procedimentos e serviços através de vias de referência cruzada (ACNUR 2023b).

Sejamos sinceros quando dizemos que seremos a primeira geração na história em que todas as crianças frequentam a escola, vamos garantir que isso significa todas as crianças refugiadas, todas as crianças deslocadas, todas as crianças numa zona de conflito. Este é o desafio da nossa geração, enfrentar esta enorme crise de refugiados e podemos vencê-lo quando agirmos em conjunto. (Brown 2018)

Janet Phillips (2011) afirma que ainda existe dificuldade em distinguir termos como requerentes de asilo e refugiados, quando a sua distinção é bastante simples. Para a autora, um requerente de asilo ainda não teve como determinado o seu estatuto de refugiado, apesar de estar à espera do mesmo. A revisão da literatura revela que a apatridia se refere a indivíduos que não têm a sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. Esta condição pode surgir devido a diversas razões, como discriminação de minorias na legislação nacional, lacunas na concessão de cidadania durante a independência de um país e conflitos legais entre nações (ACNUR 2023a). A mesma fonte afirma ainda que a invisibilidade de um indivíduo apátrida é uma questão preocupante, já que os indivíduos apátridas muitas vezes permanecem não identificados e desconhecidos. Isso resulta em restrições significativas em áreas cruciais da vida, como

⁵ Por vezes, podem ocorrer situações complexas quando observamos deslocamentos transfronteiriços como os fluxos mistos, nestes casos os acordos de Proteção Temporária ou de Permanência (TPSA) podem ser uma abordagem mais adequada do que as tradicionais.

⁶ A problemática da condição de irregular e de ilegal será abordada mais adiante neste capítulo, para que possam ser amplamente entendidos.

educação, saúde, emprego, acesso a serviços bancários, propriedade e casamento (Janet Phillips 2011).

É importante ainda entender a diferença entre crianças separadas ou não acompanhadas (UASC), sendo as primeiras as que foram separadas de ambos os pais ou do seu tutor legal, mas não de outros parentes ou cuidadores, enquanto as crianças não acompanhadas foram separadas dos pais e de outros parentes, ou seja, não têm nenhum adulto responsável por elas (ACNUR 2021). A mesma fonte afirma que as organizações apenas param de procurar a família dos menores quando já não encontram nenhuma solução, sendo por isso essencial a cooperação próxima entre as autoridades responsáveis pelo bem-estar infantil e pelos refugiados de modo a apoiar a sua integração, tanto a nível administrativo como a nível prático (ACNUR 2021).

Devemos ainda compreender que as categorias foram criadas para que existisse uma resposta de proteção adequada, contudo nem sempre são mutuamente exclusivas. Observamos uma dificuldade acrescida quando os indivíduos se enquadram em mais do que uma categoria, como por exemplo: uma pessoa apátrida pode ser simultaneamente um refugiado, e uma criança separada ou não acompanhada pode ser simultaneamente vítima de tráfico humano. O ACNUR (2023b) admite que nem sempre é fácil ou sequer possível identificar a existência de refugiados e requerentes de asilo em fluxos mistos, o que prejudica o acesso à proteção internacional, visto que acabam por ser todos classificados com a utilização genericamente incorreta do termo migrantes.

Tomemos como exemplo a chamada “crise humanitária” de 2015. Quando esta “crise” se iniciou na Europa, era visível a compaixão sentida por quem via nos meios de comunicação as imagens dos barcos que atracavam repletos de pessoas em fuga do seu país (essencialmente a Síria), e os corpos amontoados de adultos e crianças encontrados nas costas das ilhas mediterrânicas. Mas também começou então a emergir entre os cidadãos europeus o medo de uma possível “invasão” por estas comunidades, medo em boa parte suscitado pela visível incapacidade das autoridades nacionais em conseguirem controlar a entrada dos “outros”, levando ao espalhar de uma imagem de desordem e de possível caos (Torkington e Ribeiro 2019, 23). De acordo com Pinto (2019, 27), perante uma onda migratória de dimensões consideráveis como a de 2015, sabendo os estados europeus que existe por um lado a obrigação legal de apoiar refugiados, e existe por outro a ausência de uma fundação jurídica que imponha o acolhimento de

migrantes, acabou por se abrir margem para que esses mesmos estados optassem por categorizar as pessoas que chegavam como ‘migrantes’, como estratégia de desresponsabilização quanto a conceder-lhes o estatuto de refugiado, e com o objetivo de, por essa forma, estimular a diminuição do fluxo humano para território europeu.

Nesse mesmo período, e no contexto da triagem inicial de requerentes de asilo e migrantes, deve ser feita uma distinção crucial entre dois grupos: aqueles que entram no Espaço Schengen clandestinamente sem serem detetados pelas autoridades fronteiriças e aqueles que, quando viajam de forma clandestina, são intercetados pelas mesmas autoridades. Isto quer dizer que quando são apanhados a entrar no Espaço Schengen pelas autoridades, a repatriação imediata para seus Estados de origem não deve ocorrer antes de uma análise profunda das circunstâncias. Neste ponto, a capacidade do sistema de asilo europeu para responder a esses casos procedendo de forma rápida e eficiente torna-se um desafio notável, especialmente considerando o grande volume de chegadas à UE no período em análise (Pinto 2019). Com o Espaço Schengen, a UE busca estabelecer um espaço comum de proteção e defesa de direitos, e um espaço de livre circulação entre os Estados, mantendo ao mesmo tempo as suas identidades culturais, linguísticas e sociais únicas (Pinto 2019). No entanto, a diversidade (desde logo de quadros político-jurídicos) existente dentro do Espaço Schengen tem levado a uma distribuição assimétrica de refugiados entre os Estados-Membros, da qual falaremos de modo detalho mais adiante. As diferenças nas condições de vida, salários, empregabilidade, presença de comunidades da mesma nacionalidade e outros fatores, influenciam a escolha seja dos migrantes seja dos refugiados, na hora de procurar um país que possa ajudá-los seja na concretização dos seus sonhos, seja na obtenção de segurança, daqui decorrendo naturalmente um desequilíbrio na distribuição dos refugiados pelos Estados-Membros, já que nem todos oferecem a mesma atratividade. A Alemanha, por exemplo, acolheu em 2015-2017 o número mais elevado de refugiados⁷. Outros estados como a França e a Suécia também foram destinos populares devido às condições muito atrativas para os migrantes e refugiados (Pinto 2019,31). Em paralelo, países como a Grécia e a Hungria tendem a ser vistos como portas de entrada e corredores de trânsito para outras geografias, mostrando-se menos atrativos por

⁷ Foram registados pelo ACNUR (2023d) um total de 1 955 923 refugiados acolhidos pela Alemanha entre 2015 e 2017 (316 098 em 2015, 669 468 em 2016 e 970 357 em 2017).

múltiplos fatores não necessariamente comuns entre um país e outro. Outros países como Portugal também tendem a ser entendidos como menos atrativos, seja pela sua geografia periférica, seja por se revelar menos atrativo do ponto de vista das oportunidades económicas e laborais. Da mesma forma, cada estado tem também diferentes formas de se mostrar mais ou menos atrativo, ou melhor dito, poderá revelar diferentes comportamentos no que toca a publicitar a sua atratividade. Foi o caso da Alemanha que, sob o governo da Chanceler Angela Merkel, viu na receção de refugiados uma oportunidade de revitalização da sua mão de obra, de reforço e impulso à sua economia, pelo que não escondeu a sua atratividade social e económica e o seu empenho em ser uma sociedade de inclusão.

Trilling (2019) defende que a chamada “crise” dos refugiados deveria ser antes considerada “uma catástrofe causada em parte pelas políticas fronteiriças europeias, e não simplesmente pelo movimento de refugiados em direção à Europa”. A esta afirmação podemos acrescentar uma outra: que a Europa foi cenário de desespero e sofrimento de milhares de “outros” precisamente porque, no meio da diversidade de visões que acabamos de ilustrar relativamente à chegada e integração do ‘outro’, consubstanciada naturalmente em diferentes políticas de integração, não emergiu o valor que poderia ter feito toda a diferença: a solidariedade entre estados.

Papatzani e Petracou (2022) sublinham que a construção do “outro” feita nos últimos anos, tem ocorrido em paralelo à discussão política sobre quem merece ou não merece proteção, habitação, educação, direitos sociais e económicos, e direito a deslocar-se dentro da Europa. Essa construção tem aliás acentuado com ela uma dinâmica de racismo sistémico, com tendência para abarcar também movimentos mistos como os das comunidades já residentes na Europa. Infelizmente, “o racismo está tão profundamente arraigado à história europeia que, em momentos como estes, pode permanecer tácito, mas ainda assim deixar clara a sua presença”, como bem afirma Trilling (2019).

Em resposta à necessidade de uma gestão conjunta do Espaço Schengen, que permitisse a livre circulação interna, foi implementada a política de controlo das fronteiras comuns. Como veremos posteriormente, essa política estabelece que todos os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela gestão das fronteiras externas, independentemente da sua localização geográfica (Pinto 2019). O trabalho de campo

acaba por ser maioritariamente sentido em países como Grécia, Itália, Malta e Espanha, devido as suas fronteiras externas serem pontos de entrada frequentes para o Espaço Schengen. Isso resulta numa pressão desproporcional sobre esses países, levando a UE a introduzir o conceito de “zonas de pontos de crise” no quadro jurídico europeu (Pinto 2019, 38). A Grécia é especialmente ilustrativa, dada a sua localização no sudeste do Espaço Schengen e a presença de várias ilhas em suas fronteiras com a Turquia. Essa geografia porosa dificulta o controlo de fronteiras e a identificação de passagens ilegais. O autor sublinha ainda que é importante notar que nenhum Estado é legalmente compelido a possuir recursos políticos, económicos ou sociais para acomodar um número ilimitado de cidadãos de nações terceiras no seu território, o que acaba inevitavelmente por se traduzir no surgimento de migrantes irregulares (Pinto 2019, 27).

A este propósito, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR 2018a) trouxe à luz uma discussão crucial sobre o uso do termo “ilegal” para se referir a migrantes sem documentos. A utilização desse termo é questionada por várias razões, pois não reflete adequadamente a complexidade das situações vivenciadas por esses indivíduos.

A terminologia “ilegal” é problemática por várias razões. Primeiramente, estar sem documentos não é, em si, uma ação criminosa na maioria dos países. Mesmo onde as infrações das leis de imigração são consideradas crimes, a classificação de um indivíduo como “ilegal” não abarca a totalidade de suas circunstâncias. Muitos migrantes sem documentos perdem o seu estatuto em resultado da exploração feita por entidades patronais (que retêm por exemplo os seus passaportes), da desinformação, ou de atrasos administrativos, e não por terem cometido algum tipo de ofensa, nem por terem uma intenção de se tornarem deliberadamente ilegais. Além disso, o uso do termo “ilegal” tem implicações legais e sociais profundas. Definir e tratar um indivíduo ou grupo como “ilegal” não só gera um estigma, como viola o seu direito ao devido processo e à identificação como detentor de direitos perante a lei. Isso não apenas afeta a dignidade dessas pessoas, mas também dificulta um debate informado sobre questões migratórias (ACNUR 2018a).

Esta terminologia acaba por resultar em efeitos prejudiciais, levando a um tratamento injusto e discriminatório, pois rotular migrantes como “ilegais” tende a desumanizá-los, ignorando as suas experiências como trabalhadores, mulheres,

homens, crianças, famílias e idosos. Ajuda ainda a perpetuar a visão de migrantes como ameaças à segurança pública, alimentando medidas punitivas e ações de detenção. Diante dessas questões, o ACNUR (2018a) ressalta a importância de adotar uma terminologia mais precisa e respeitosa ao tratar de migrantes sem documentos ou, como apoiam Torkington e Ribeiro (2019), migrantes indocumentados.

Neste sentido, o ACNUR criou um documento focado nas diretrizes que os jornalistas deveriam seguir para um tratamento correto durante as suas pesquisas e redações em 2018⁸, visto serem os principais meios de informação responsáveis por introduzir o discurso que acaba por ser considerado comum e correto pelas opiniões públicas.

Porque a escolha das palavras pode ser uma batalha pela dignidade e pelo respeito devido a todo ser humano, é ainda importante neste capítulo compreendermos o conceito de “crise” que temos sempre colocado entre aspas ou pelicas, quando nos referimos à “crise” de refugiados de 2015. A utilização de um termo como “crise”, um termo que tende a carregar uma conotação negativa, de rutura, de caos, de ameaça, pode ter um impacto muito negativo na governação das migrações, afetando desde a definição de acesso a direitos, até ao uso de dados para fins estatísticos (Torkington e Ribeiro 2019). Da mesma forma, o cuidado na construção dos discursos, pode ajudar a ter uma perspetiva diferente sobre a mesma realidade. Papatzani e Petracou (2022, 144) dão como exemplo o ocorrido na Grécia, onde todos os partidos desafiaram a terminologia, mesmo existindo diferenças político-partidárias entre eles. Quando começaram a chegar os refugiados e migrantes em 2015, o governo grego alterou o seu discurso público, procurando pôr de parte termos como migração ilegal e falando em “crise humanitária”, de forma a não contribuir para a leitura sobre os migrantes e os refugiados como ameaças à paz social. Como Torkington e Ribeiro (2019) bem notaram, o uso da palavra “crise” quer pela comunidade quer pela comunicação social (que teve um papel determinante na promoção deste termo) para classificar a chegada dos refugiados como se fossem eles em si mesmos um problema, acabou por contribuir para colocar uma conotação negativa da qual se alimenta a polarização entre o “nós” e “os outros”.

⁸ O documento foi atualizado em 2023, desta forma, já não temos acesso ao de 2018 (ACNUR 2023e).

2.2 A Escola de Copenhaga e a desconstrução dos discursos securitários

A razão pela qual introduzimos aqui uma breve secção alusiva ao pensamento da Escola de Copenhaga prende-se com o facto da lente de análise que oferece sobre o modo como os Estados e consequentemente as sociedades politizam as questões migratórias através do discurso, ajudar a ilustrar como os conceitos de migrante e de refugiado são de facto instrumentalizados (geradores de perceções) dentro de uma lógica de securitização (por via da capacidade performativa de discursos), que tende a associar migrante a ideias e imagens de ameaça à segurança e à identidade nacional.

O pensamento da Escola de Copenhaga é frequentemente visto como construtor de uma abordagem teórica que medeia entre o realismo e o liberalismo das relações internacionais, destacando-se pela ênfase que dá ao poder performativo e normativo do discurso, à construção social da ideia de segurança e à importância dos atores não estatais em todo este processo. Ao argumentar que a segurança internacional é moldada por ideias, normas e identidades partilhadas, a Escola de Copenhaga assume-se como uma meso-teoria que podemos inscrever na lente macro-teórica do Construtivismo Social já aqui referida.

Enquanto proposta académica, esta meso-teoria é um contraponto às abordagens tradicionais centradas na ideia de segurança como segurança militar, buscando assim abarcar uma gama mais ampla de ameaças e de desafios que os estados e as sociedades enfrentam, por um lado, e identificando no discurso sobre segurança capacidades construtoras de realidades, por outro.

Desenvolvida por Barry Buzan e Ole Waever, é muitas vezes negligenciada em relação a outras teorias dominantes, pois propõe uma abordagem intermediária que busca uma compreensão mais abrangente das relações internacionais. Buzan (2015) destaca que a Escola de Copenhaga explora a ideia de uma sociedade internacional anárquica, mas também reconhece a existência de normas e instituições que influenciam a conduta dos atores internacionais. É uma abordagem que procura conciliar assim os aspetos estruturais da anarquia internacional com as influências normativas que moldam as interações entre os estados. Acaba por ser uma escola de pensamento que desafia as condutas tradicionais de segurança e busca ampliar as perspetivas sobre as ameaças globais.

De acordo com Buzan (2006), esta teoria tem como objetivo central examinar a natureza da segurança, deslocando-se além das preocupações militares para incluir aspectos culturais, políticos e sociais. Ela é conhecida por introduzir o conceito de securitização, que se refere à transformação de questões em ameaças de segurança através de discursos políticos que justificam a adoção de medidas inusitadas.

A securitização é fundamental para entender como os Estados constroem a percepção de ameaça em relação a fenômenos como as migrações e os refugiados. De acordo com a Escola de Copenhaga, os Estados não apenas respondem a ameaças existentes, mas também constroem ameaças através do poder dos discursos. Isso implica que a migração pode ser retratada como uma ameaça à segurança nacional, mesmo quando não há uma ameaça iminente, ressaltando desta forma a importância das representações e dos discursos na moldagem das políticas de segurança. Relembrando que a forma como os Estados interpretam e comunicam os fluxos migratórios pode ter grande influência na formulação de políticas, mesmo que os próprios fluxos não representem uma ameaça convencional (Buzan 2006).

Uma das principais contribuições da Escola de Copenhaga é a concepção de uma sociedade internacional de estados interconectados, que partilham normas, valores e padrões de comportamento. Buzan (2015, 127) aponta que essa visão se baseia em três conceitos-chave: sistema internacional, sociedade internacional e comunidade internacional. O sistema internacional refere-se às interações e às relações de poder entre os estados, enquanto a sociedade internacional enfoca a presença de normas e instituições partilhadas que regulam essas interações. Por sua vez, a comunidade internacional, surge quando os estados começam a internalizar essas normas e a adotar comportamentos que refletem um sentido de comunidade mais amplo.

A partir desta abordagem tridimensional da segurança, conseguimos compreender que é dada bastante importância a sociedade internacional, nas normas partilhadas e nas interações sociais. Todos estes conceitos contribuem para uma compreensão mais rica e multifacetada da dinâmica global, preenchendo uma lacuna entre o realismo e o liberalismo e enriquecendo o campo dos estudos de segurança internacional.

Sendo a segurança uma construção social, Buzan (1991) e Silva e Pereira (2019) enfatizam que a percepção de ameaças e a procura pela segurança são influenciadas pela

maneira como os atores interpretam o mundo ao seu redor. As ideias desempenham um papel crucial na determinação do que é considerado uma ameaça à segurança. Isto significa que a segurança não é um termo fixo e universalmente compreendido, mas sim algo que varia de acordo com a interpretação e as percepções dos atores envolvidos. As normas e os discursos influenciam a maneira como os Estados percebem as ameaças e moldam suas políticas de segurança. A Escola de Copenhaga argumenta ainda que é importante analisar como essas ideias e normas são produzidas e difundidas (Buzan e Waever 2003; Silva e Pereira 2019).

O livro *Security: A New Framework for Analysis* (Buzan et al. 1998), por exemplo, apresenta uma agenda para investigação sobre segurança que procura mapear a complexidade das interações internacionais, considerando múltiplas dimensões e setores que afetam a estabilidade dos Estados e das regiões.

De acordo com Buzan (1991), os Estados têm o poder de securitizar um determinado problema e transformá-lo numa questão de segurança. Isso envolve a criação de um discurso que retrata a situação como uma ameaça significativa à segurança do Estado ou da sociedade. No entanto, também admite que a securitização não é um processo automático, porque como já foi dito depende da percepção dos atores políticos e da aceitação pela opinião pública.

A teoria destaca a importância das interconexões entre diferentes ameaças e a necessidade de abordagens teóricas mais integradas, de carácter holístico, pode dizer-se. Nesta perspetiva, destaca a relevância de fatores como a economia, meio ambiente, saúde e cultura na compreensão da segurança (Buzan et al. 1998). Além disso, a Escola de Copenhaga explica o papel dos atores não estatais, tais como organizações não governamentais (ONGs) e instituições internacionais, na formação da segurança global, reconhecendo que esses atores desempenham um papel importante na difusão de normas e na criação de regimes internacionais que afetam a segurança. A abordagem da Escola de Copenhaga também se destaca pela sua análise das relações entre os Estados no contexto regional. Buzan et al. (1998) descrevem a importância de entender estas dinâmicas regionais de segurança, que podem diferir e interferir nas abordagens globais. A teoria identifica especificamente estes diferentes setores regionais e funcionais que afetam a segurança, incluindo interações políticas, económicas e culturais dentro de uma determinada área geográfica.

Esta teoria acabou por proporcionar uma reorientação significativa na maneira como abordamos a segurança internacional. Buzan e Waever (2003) exploraram a forma como as regiões são estruturadas em termos de poder e de segurança, evidenciando que diferentes regiões têm dinâmicas próprias, que moldam por sua vez as interações entre os Estados e influenciam as questões de segurança. Por outras palavras, os ecossistemas regionais podem influenciar a forma como os Estados percebem as ameaças e decidem cooperar entre si.

Buzan e Waever (2003, 45) introduzem ainda o conceito de ‘complexo de segurança’ para representar a constelação de Estados e atores não estatais interconectados que partilham numa determinada região preocupações de segurança semelhantes. Essa abordagem enfatiza a importância das interações entre os Estados e a necessidade de analisar as relações de segurança de maneira contextualizada. Analisando a relação entre poder e segurança nas relações internacionais, os autores argumentam que o poder é fundamental na determinação da segurança, mas também reconhecem que diferentes tipos de poder podem ser mais relevantes em diferentes contextos regionais. Eles destacam a interconexão entre o poder militar, económico, político e cultural na formação da segurança regional, o que acaba por moldar as políticas de segurança com base em identidades nacionais, normas e ameaças percebidas. Devemos salientar que as comunidades de segurança são consideradas menos propensas a envolver-se em conflitos violentos entre si, pelo facto de partilharem uma base comum de entendimento e confiança.

Buzan (1991) e Waever (1995) admitem que medidas como o aumento do patrulhamento nas fronteiras, a construção de cercas de segurança e a implementação de políticas mais restritivas de concessão de asilo e outro tipo de políticas que visam conter a “ameaça” que os migrantes representam, são consequências dos discursos securitários em torno da migração. Assim como a detenção indefinida de requerentes de asilo e a ausência de direitos básicos para os migrantes, são condutas que as comunidades acabam por considerar como legítimas e necessárias para proteger a sua segurança nacional.

A securitização da migração na forma de discursos, mas também na forma de ações, medidas, decisões políticas concretas, acaba por moldar a opinião pública na sua relação com o tema, influenciando a visão das pessoas e, consequentemente, a política

interna e a dinâmica da própria agenda política nacional. Nesta linha, acaba também por direcionar um apoio público mais amplo para políticas reativas e medidas restritivas de migração, numa espécie de círculo vicioso, mesmo que tenham implicações humanitárias sérias e acabem por criar “crises” humanitárias. Todos estes fatores têm consequências como a criminalização de requerentes de asilo, detenções prolongadas, separação de famílias e negação de assistência humanitária básica (Buzan 1991; Waever 1995).

Waever (1995) analisa ainda o conceito de “dessecuritização”, que envolve a remoção de um tópico da esfera de segurança. Isto é, quando atores políticos redefinem um problema anteriormente tratado como uma ameaça à segurança e o retiram desse domínio, permitindo uma abordagem mais convencional.

Isto significa que os discursos securitários em torno da migração não apenas moldam as políticas de segurança e migração, mas também têm um impacto profundo nas vidas dos migrantes e requerentes de asilo. Ao mostrar a importância que a comunidade e as construções sociais têm dentro das tomadas de decisão, esta lente teórica abre assim também as portas para a procura de novas abordagens que permitam responder à questão complexa da migração através de um olhar mais equilibrado e humano.

3. Capítulo: A “crise” dos refugiados de 2015-2017

Este capítulo oferece uma breve contextualização histórica que explora a evolução das políticas de asilo e migração da União Europeia, com um enfoque particular nos eventos que culminaram na “crise” de refugiados de 2015. Analisa-se o papel crucial da comunicação social na construção e desconstrução da visão securitária sobre os fluxos migratórios, evidenciando como não apenas refletem, mas também moldam percepções e discursos políticos. Ao enquadrar as políticas de asilo da UE nesse contexto, o capítulo examina como a narrativa securitária emergiu e se consolidou, influenciando as respostas políticas e públicas à chegada massiva de refugiados à Europa.

3.1 Breve contextualização histórica

As ditas “crises” de refugiados, ocorridas principalmente entre 2015 e 2017, foram largamente impulsionadas por conflitos armados, perseguições (étnicas, religiosas, políticas), instabilidade económica, falta de perspectivas de vida e impactos negativos decorrentes das mudanças climáticas em várias regiões (Rodgers et al. 2016; UNICEF 2019, 7). Quando em 2015 testemunhamos um aumento sem precedentes no número de refugiados provenientes da Síria, que solicitaram asilo à UE, buscando proteção e segurança, encontramos um desafio significativo tanto para a União Europeia quanto para seus Estados-Membros (Comissão Europeia, 2017). Mas também na Líbia, por exemplo, a instabilidade política e social geradas pelas condições socioeconómicas precárias, a falta de oportunidades de emprego e a instabilidade política, levaram muitos a procurar uma vida melhor em países europeus. Também discriminações e perseguições a outras minorias de género, étnicas e religiosas têm levado à fuga de países de origem a procura de segurança e de liberdade. Pensemos por exemplo nos afegãos que protagonizaram uma “crise” humanitária de larga escala em 2021, com a retomada do poder pelos talibãs; nos Yazidis do Iraque ou nos Rohingya de Mianmar, grupos também particularmente perseguidos pelos Estados referidos. E mais recentemente, se quisermos abrir mais a janela temporal, temos o recente caso dos cerca de 7 milhões de refugiados provenientes da Ucrânia, que num curto espaço de dois a três meses, entre finais de fevereiro e abril de 2022, foram acolhidos pela União Europeia.

Voltando à chamada “crise” de 2015, é também importante não eliminar da equação a referência às alterações climáticas e à degradação ambiental entre as causas com um impacto ainda que indireto, pois também as secas severas e outros fenómenos meteorológicos extremos levaram à perda de colheitas agrícolas, e consequentemente à fome e à degradação em geral das condições de vida muito em particular das comunidades rurais e mais pobres de países como a Síria (Rodgers et al. 2016; Spindler 2015).

Apesar de não serem a causa direta dos fluxos de refugiados em análise, as mudanças climáticas agravaram as vulnerabilidades existentes (Rodgers et al. 2016;

Spindler 2015) e tenderão certamente a emergir no futuro em muitos casos como causas diretas de novos fluxos populacionais.⁹

Como exemplos de geografias em conflitos e que estiveram também na origem dos fluxos de refugiados de 2015, podemos aqui recordar também o Sudão do Sul, a República Democrática do Congo e o Afeganistão. Contudo, foi a guerra na Síria que, impactando sobre a vida de milhões de sírios subitamente fugindo à violência armada, aos bombardeamentos sucessivos, à destruição massiva de localidades, acabou por ser o evento na origem do grande fluxo de refugiados que então se verificou rumo à Europa (Rodgers et al. 2016).

De acordo com Rodgers et al. (2016), o conflito na Síria começou com protestos pró-democracia em 2011 no sul da cidade de Deraa, após a prisão e tortura de um grupo de adolescentes que tinham pintado slogans revolucionários numa escola. As forças de segurança reprimiram violentamente os manifestantes, o que levou a protestos em todo o país, exigindo a renúncia do presidente Bashar al-Assad. O uso da força pelo governo aumentou a determinação dos protestantes, resultando em grandes manifestações em todo o país. Com o tempo, a oposição ao regime começou a utilizar armas, inicialmente para se defender e depois para expulsar as forças de segurança das suas áreas, o que marcou a transição para uma guerra civil de grande escala, com os rebeldes a lutar contra o governo pelo controlo de cidades, vilas e áreas rurais. Assad acabou por colocar a maioria sunita do país contra o grupo xiita alauita ao qual pertence, ao mesmo tempo que atraiu potências regionais e globais. Algumas das dinâmicas registadas, segundo Cafiero (2023) e Calamur (2013) podem ilustrar-se do seguinte modo:

- A Rússia, liderada por Vladimir Putin, revela-se um aliado-chave de Assad, sendo quem lhe forneceu um apoio militar significativo. Este apoio explica-se naturalmente pelos interesses geoestratégicos da Rússia na região. Não

⁹ O conceito de "refugiados climáticos" não está ainda juridicamente consagrado e suscita debates entre os investigadores. Existindo inclusivamente preocupações sobre a possível diluição do conceito original de refugiado, centrado em razões políticas, religiosas, étnicas, ou de perseguição, ao abranger novas condições, como a migração motivada por mudanças climáticas. A expansão do conceito pode ter implicações significativas para o regime internacional de refugiados. Para uma análise mais aprofundada sobre este tema, sugere-se ao leitor a consulta das seguintes referências bibliográficas:

Ahmed, Bayes. "Who Takes Responsibility for the Climate Refugees?" *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, vol. 10, no. 1, 8 Janeiro 2018, pp. 5–26, <https://doi.org/10.1108/ijccsm-10-2016-0149>.

Behrman, Simon e Avidan Kent. "Climate Refugees | Environmental Policy, Economics and Law." Cambridge University Press, www.cambridge.org/us/universitypress/subjects/earth-and-environmental-science/environmental-policy-economics-and-law/climate-refugees-global-local-and-critical-approaches.

Berchin, Issa Ibrahim, et al. "Climate Change and Forced Migrations: An Effort towards Recognizing Climate Refugees." *Geoforum*, vol. 84, Agosto 2017, pp. 147–150, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.06.022>.

esqueçamos a base naval russa em Tartus, Síria, pela qual a Rússia garante a sua presença no Médio Oriente e no Mediterrâneo, e que acaba por estar na origem da intervenção militar russa a partir de 2015, a qual altera significativamente o equilíbrio de poder no conflito, fortalecendo o governo de Assad.

- O Irão é outro aliado vital da Síria. Partilhando afinidades principalmente por ser governado por xiitas, o Irão tem fornecido assistência militar substancial, incluindo o envio e treino de tropas que lutam ao lado das forças do governo sírio. A aliança com Assad muitas vezes está relacionada com a influência regional e alinhamentos sectários, particularmente no contexto da rivalidade político-religiosa entre sunitas e xiitas. O Irão, sendo uma potência xiita, vê o apoio a Assad como uma forma de expandir sua influência na região.
- O Hezbollah é outro perpetrador de relevo, sendo uma organização xiita libanesa apoiada pelo Irão, que enviou combatentes para apoiar al-Assad, desempenhando um papel importante nas operações militares.
- E não podemos também esquecer a crescente aliança económica e diplomática entre a Síria e a China, sob o governo de Bashar al-Assad, embora o seu envolvimento direto no conflito tenha sido mais limitado. Através de uma mudança de dinâmica nas relações internacionais do país, a Síria procurou uma nova parceria estratégica com a China que tem por sua vez interesse em investir em vários setores sírios, como o energético e a reconstrução pós-guerra. Devemos destacar que o apoio chinês está a miude relacionado com os interesses económicos dos estados escudando-se na defesa do princípio de não interferência nos assuntos internos de outros países.

As dinâmicas geopolíticas na região, mas também a nível global, foram evoluindo ao longo do conflito, resultando em alianças e oposições complexas, voláteis e que facilmente podem mudar, em resposta a eventos e mudanças nas dinâmicas regionais e internacionais. A Arábia Saudita e a Turquia, por exemplo, inicialmente posicionaram-se contra al-Assad, apoiando grupos rebeldes que procuravam derrubar o regime. No entanto, suas abordagens e prioridades mudaram ao longo do conflito (Cafiero 2023; Calamur 2013).

Por sua vez, os Estados Unidos e seus aliados, incluindo nações europeias, expressaram a forte oposição a al-Assad, culpando-o pela violência e violações dos

direitos humanos no conflito. Fornecendo ainda apoio a grupos rebeldes moderados e sancionadas medidas contra o regime sírio¹⁰.

A ascensão do grupo jihadista Estado Islâmico (EI) adicionou uma nova dimensão a um conflito já marcado por uma série de crimes de guerra, incluindo homicídio, tortura, violação e desaparecimentos. Decidiram ainda utilizar o sofrimento civil como método de guerra, através de bloqueios que impediram o acesso a alimentos, água, serviços de saúde e ainda pelo uso de armas químicas no conflito. Após a ameaça de intervenção militar dos Estados Unidos da América (EUA), o governo sírio concordou em destruir o seu arsenal de armas químicas, todavia, a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) documentou o uso contínuo de produtos químicos tóxicos no conflito (Rodgers et al. 2016).

A guerra na Síria provocou uma das maiores “crises” humanitárias das últimas décadas. Desde o início do conflito, mais de 5.5 milhões de sírios fugiram do país em direção aos países vizinhos, como o Líbano¹¹, Jordânia, Iraque, Egito e Turquia, que têm enfrentado desafios enormes ao lidar com esse grande fluxo de refugiados. Entretanto, a complexa rede de interesses internacionais que se teceu em torno do conflito, em nada aliviou a situação na Síria, contribuindo na verdade para o agudizar da tragédia humanitária, ao mesmo tempo que a necessidade de uma solução política para o conflito se tornava mais urgente (Reid 2023; Rodgers et al 2016).

A existência de rotas de migrações irregulares, como a rota dos Balcãs e a travessia do Mar Mediterrâneo, facilitou a deslocação de milhares de migrantes em direção à Europa e em busca da concessão do estatuto de refugiado. Estas rotas alimentadas por movimentos espontâneos, mas sobretudo por traficantes de pessoas em desespero, revelaram-se frequentemente perigosas e fatais. Na travessia do Mediterrâneo, as embarcações muito precárias, à mistura com condições atmosféricas adversas, resultaram em diversos momentos em enormes tragédias e desafios

¹⁰ No dia 5 de maio de 2023, os Estados Unidos decidiram não normalizar as relações com o governo sírio liderado por Bashar al-Assad, em contraste com a tendência observada entre alguns aliados árabes que estão restabelecendo laços com Damasco. Uma posição que pode estar mais uma vez associada a preocupações relacionadas com as ações do governo sírio, questões de direitos humanos ou considerações estratégicas na região (Staff 2023).

¹¹ O Líbano já se encontrava em circunstâncias sociais, económicas e políticas particularmente sensíveis, devido a uma história de divisões por uma guerra civil e vários “ismos” (sectarismo, classismo, facciosismo, nepotismo, racismo, entre outros). Como resultado, observamos uma população civil empobrecida e frágil, a que se veio juntar cerca de 1 milhão de refugiados sírios registados, que representam 98% dos refugiados, no país que acolhe a maior população de refugiados per capita do mundo (UNHCR 2020).

humanitários significativos¹² (Reid 2023; Rodgers et al. 2016). A interligação entre a “crise” na Síria e as rotas de migração para a Europa agravou assim ainda mais a situação, tornando imperativa uma abordagem política e humanitária realmente eficaz (o que em boa verdade não veio a acontecer).

Entretanto, pudemos ainda assistir a uma complexificação dos fluxos de migrantes ao longo dos anos. Assim, a par da perigosa travessia do mar Mediterrâneo, desde a Líbia ou da parte sul da Tunísia até à Itália (em particular até à ilha de Lampedusa), emergiu como travessia igualmente mortal a travessia da Turquia para as ilhas gregas, em particular Lesbos (Spindler 2015). A chamada rota do Mediterrâneo tornou-se assim nos últimos anos numa das mais movimentadas e procuradas pelos migrantes que buscam entrar na Europa. Partindo principalmente da costa líbia, Tunísia e Turquia, em direção à Itália e Grécia, os migrantes iniciam travessias por vezes fatais em embarcações sobrelotadas e inadequadas para enfrentar os perigos do mar. Tem sido assim em particular desde 2013 e não dá sinais de abrandar¹³.

Por sua vez, a rota dos Balcãs também retrata um importante ponto de entrada para os refugiados que tentam chegar à Europa Central e Ocidental. Os refugiados atravessam os países dos Balcãs, como Macedónia, Sérvia e Croácia, na sua jornada em direção ao norte da Europa, em particular a Alemanha ou a Suécia. No passado recente, também estas duas rotas tornaram-se problemáticas, quer pela chegada de muitos indivíduos requerentes de asilo, quer (sobretudo) pela óbvia incapacidade dos países europeus em responder ao desafio de lidar com a receção, registo e acolhimento dos recém-chegados (BBC News 2016).

No período de 2015-2017, os fluxos humanos para a Europa desencadearam debates intensos sobre os desafios complexos que se colocavam aos governos, organizações humanitárias e comunidade internacional em geral. Olhando para o caso das populações sírias, mais do que os números¹⁴, o que realmente se tornou dramático

¹² Recentemente, a 3 de outubro de 2023, os sobreviventes do naufrágio que matou 368 pessoas, incluindo cerca de 60 bebés e crianças, juntaram-se no local em memória dos que partiram na tragédia que aconteceu há 10 anos, tendo este sido um dos primeiros grandes desastres em Lampedusa, que desde então se continuam a repetir (ANSA 2022; França 2023).

¹³ Em setembro de 2023 foi sentida a tensão em Lampedusa, com a chegada de milhares de migrantes, que criaram momentaneamente algumas dificuldades de resposta por parte das autoridades italianas, justificando, não sem alguma demagogia política à mistura, uma breve visita da Presidente da Comissão Europeia e da primeira-ministra italiana, dias após os incidentes e quando a situação nos hotspots de Lampedusa já estava em boa verdade bastante normalizada.

¹⁴ Enquanto o continente europeu recebeu cerca de 1 milhão de refugiados em 2015 por exemplo, países como a Turquia e o Paquistão (considerados top hosts) receberam, respetivamente, cerca de 2.5 milhões e 1.6 milhões (ACNUR 2023d).

foi a incapacidade de resposta da Europa e consequentemente a sua necessidade premente de uma resposta coordenada e de políticas eficazes para abordar não apenas a questão das migrações forçadas, como também as suas causas subjacentes (Spindler 2015).

Os países que mais sentiram o impacto deste fluxo humano foram a Grécia e a Itália e como resultado, enfrentaram desafios significativos, como já mencionado. As organizações humanitárias, como os Médicos Sem Fronteiras e a Cruz Vermelha, desempenharam um papel fundamental no fornecimento de assistência médica, abrigo e suplementos essenciais às pessoas que chegavam. No entanto, a capacidade dessas organizações era muitas vezes insuficiente para atender às necessidades de todos. De salientar aqui o papel em particular da UNICEF (2019, 38) que procurou centrar a sua ação num terreno muito complexo, sobre as crianças, muito em especial as não acompanhadas e que são por isso mesmo grupos de uma vulnerabilidade extrema e necessitando de apoio especializado (não apenas para as carências básicas, para a garantia da segurança física, mas também para a gestão de questões emocionais difíceis).

Em 2018, logo a seguir ao pico da “crise” de 2015-2017, uma em cada quatro pessoas recém-chegadas, ou seja, refugiado ou migrante, era criança. Isso incluiu 12.000 crianças que viajaram desacompanhadas ou foram separadas de suas famílias, algumas com apenas três e quatro anos de idade. No início de 2018 ainda se encontravam cerca de 40.500 crianças em instalações de acolhimento na Grécia, Itália e nos Balcãs. Durante este percurso, as crianças enfrentaram inúmeras adversidades, incluindo violência, abuso, detenção, extorsão e exploração. Infelizmente, aproximadamente 400 crianças perderam a vida ao atravessar o perigoso Mar Mediterrâneo nesse mesmo ano. Como podemos imaginar, estas experiências afetaram a saúde física e mental das crianças, particularmente das que viajaram sozinhas e foram obrigadas a enfrentar todas essas complexas e violentas experiências, à mistura com as transformações emocionais e comportamentais próprias da infância e da adolescência, tudo isto estando expostas a situações traumáticas e sem uma rede de apoio (UNICEF 2019). A tudo isto acrescem ainda múltiplas barreiras sociais, linguísticas e culturais, a discriminação (religiosa, de género, étnica, etc) a que estão sujeitas e o acesso limitado a serviços de saúde e de educação, que em conjunto agravam em muito as dificuldades já enfrentadas por essas

crianças, fragilizando-as e expondo-as a diversas formas de violência e de exploração, incluindo tráfico humano.

Com a chegada de milhares de pessoas, surgiram também sérias preocupações sobre as condições nos campos de refugiados, para onde muitos eram encaminhados para abrigo temporário enquanto não se definia o seu estatuto final (se de refugiado se de migrante). Muitos campos na Grécia e em Itália ficaram sobrelotados, apresentando falta de recursos básicos, como água potável, saneamento básico adequado, alimentos suficientes e assistência médica. Em condições de vida precárias, barracas improvisadas, falta de aquecimento adequado durante os rigores do inverno, naturalmente que a saúde física e mental das pessoas foi posta à prova, sob enorme stress (UNICEF 2019).

De acordo com Zanfrini (2022), no cenário atual de mobilidade humana, e como aliás já referido nesta dissertação, a distinção entre migração económica e humanitária torna-se cada vez mais instável e incerta, sendo mesmo questionada por aqueles que defendem a existência de um direito universal de migrar. Esse direito é fundamentado nos princípios da liberdade de circulação, na igualdade de todos os seres humanos e no direito de buscar condições de vida dignas no exterior quando estas não são garantidas no país de origem.

Em paralelo, a migração, seja forçada ou voluntária, é sempre um desafio às fronteiras físicas e políticas das comunidades recetoras, e às próprias fronteiras que definem a identidade destas. Em resposta, os estados tendem a criar critérios de seleção de migrantes que acautelem não apenas os seus interesses económicos, mas também outras dimensões mais económicas, e até mais difíceis de admitir politicamente como as dimensões culturais. Os critérios são sempre legítimos do ponto de vista da soberania dos estados. Contudo, têm tanto de legítimo como também de arbitrário. Discriminar um migrante na base da sua religião, educação, competências ou país de origem é sempre um ato arbitrário, ainda que jurídica e politicamente legítimo. Ora, da aplicação de critérios de seleção podem também emergir sérias preocupações sobre o respeito devido ao princípio universal da dignidade de todos os seres humanos. Introduzir critérios de seleção baseados na admissão pelo mérito ou pelos níveis de educação, por exemplo, reduz logo à partida as oportunidades de migração regular para pessoas oriundas de países menos desenvolvidos (Zanfrini 2022).

Neste contexto de reflexão, a “crise” de 2015-2017 foi também ilustrativa dos impactos que resultam da aplicação de diferentes critérios de admissão consoante as políticas migratórias em vigor em cada país. As políticas migratórias, por seu turno, refletem tanto as opções políticas (e interesses políticos) dos governos em funções, como as visões das próprias sociedades sobre a presença do “outro”, ainda que essas visões possam ser mais voláteis do que o esperado. No período da “crise” de 2015, tanto a Alemanha e a Suécia optaram por receber de modo bastante aberto pessoas em busca de refúgio, agindo de forma a garantir a sua proteção imediata e proporcionar-lhes oportunidades de acolhimento e integração, no que foi visto também como uma forma pragmática de capitalizar economicamente a presença destas pessoas, em vez de as ver apenas como um problema. Por outro lado, a Hungria, a Polónia, a Eslováquia, protagonizaram políticas significativamente mais restritivas, incluindo o fecho de fronteiras, a introdução física de arame farpado em zonas mais sensíveis de passagem de pessoas em fuga, e a introdução de quotas para refugiados entre outras medidas¹⁵.

3.2 O papel da comunicação social na (des)construção da visão securitária sobre os fluxos migratórios

A importância do jornalismo foi bastante perceptível desde o início do fluxo humano de 2015 e por essa razão importa aqui dar-lhe algum destaque, para nos ajudar a compreender como os media são essenciais na criação ou pelo menos na legitimação de narrativas, sejam elas de solidariedade (humanitárias), sejam elas de medo (securitárias).

Spindler (2015), partilhou sete eventos marcantes que moldaram e ampliaram a compreensão da “crise” dos refugiados de 2015 e que causaram bastante impacto na comunicação social nesta fase inicial. Começamos em abril, quando uma tragédia no

¹⁵ Estas medidas podem ser comprovadas nas seguintes notícias:

Ciensi, Jan. 2015. “Migrants Carry ‘Parasites and Protozoa,’ Warns Polish Opposition Leader.” *Político*. 14 Outubro 2015. <https://www.politico.eu/article/migrants-asylum-poland-kaczynski-election/>.

Culik, Jan. 2015. “Beyond Hungary: How the Czech Republic and Slovakia Are Responding to Refugees.” *The Conversation*. 7 Setembro 2015. <https://theconversation.com/beyond-hungary-how-the-czech-republic-and-slovakia-are-responding-to-refugees-47122>.

FRANCE 24. 2015. “Migrants Head to Croatia as Hungary Shuts Borders.” *France 24*. 16 Setembro 2015. <https://www.france24.com/en/20150916-migrants-cross-croatia-hungary-closes-borders-germany-refugees-syria-serbia>.

Mediterrâneo resultou na morte de mais de 600 pessoas, destacando a urgência de operações de resgate eficazes no mar. Em agosto, a descoberta de 71 corpos de refugiados em um caminhão frigorífico na Áustria chocou o mundo, destacando o desespero enfrentado por aqueles que procuravam asilo e uma nova vida na Europa. Em setembro, testemunhamos a marcha de mais de 1.000 refugiados na Hungria em direção à fronteira austríaca, destacando a necessidade de cooperação e ajuda humanitária. A Hungria numa tentativa de combater o fluxo concluiu, no mesmo mês, uma cerca de arame farpado na fronteira com a Sérvia, marcando o fim de duas décadas de fronteiras abertas na União Europeia. Em outubro, o esquema de realocação da UE começou a realocar refugiados da Itália e da Grécia em outros países europeus, o que representou um passo importante na estabilização da “crise”, mas não se gerou diferentes estados de espírito e de desconfortos com a ideia de solidariedade como regra. Em novembro, as primeiras realocações da Grécia como parte desse esquema começaram, o que trouxe esperança para quem estava à espera de asilo.

Apesar de ter acontecido também em setembro, referimos por último um dos acontecimentos mais chocantes e que viria a tornar-se um símbolo da “crise”: a imagem de Aylan Kurdi, uma criança síria cujo corpo de apenas três anos foi encontrado numa praia turca. Foi necessário o impacto chocante da imagem de uma criança morta numa praia, orlada pela espuma das ondas, para lembrar à Europa que, sem uma profunda reflexão sobre as suas políticas, corria o sério risco de se afastar dos princípios de justiça, solidariedade e humanismo que também deveriam guiar a complexa questão da gestão de fronteiras. A imagem trouxe um novo nível de atenção global para as tragédias humanas que seguiam desta corrente migratória. Foi uma imagem poderosa, pungente e que provocou apelos por uma ação mais eficaz e coordenada do fluxo migratório (Spindler 2015; Zanfrini 2022). De acordo com trabalho de pesquisa jornalística de Trilling (2019), esta imagem foi a que ficou mais conhecida durante esta fase do fluxo migratório, a partir do resultado do trabalho consecutivo de jornalistas experientes e trabalhadores nas Organizações não Governamentais (ONGs) que tinham o objetivo de alertar a opinião pública do que se estava realmente a passar, de forma a criar alguma empatia e combater o lapso de resposta política à emergência humanitária que enfrentavam diariamente. A imagem acabou por prender a atenção do mundo, quer fosse por razões políticas, comerciais ou estéticas (devido à comparação feita entre a

imagem do guarda turco levando a criança morta nos braços, com a Pietà de Michelangelo), foi publicada em jornais, revistas e espalhou-se pelas redes sociais. Durante imenso tempo podemos assistir ao impacto que causou a partir de notícias como “Migrantes: imagem de corpo de criança provoca onda de choque” da Euronews (Barbosa 2015) e “Um ano depois da morte de Aylan Kurdi o que mudou?” da RTP Noticias (Sambado e Piteira 2016)

Todos estes acontecimentos ressaltam a gravidade da situação e das suas implicações humanitárias e políticas, além de enfatizar a necessidade contínua de cooperação internacional e medidas eficazes para abordar esta questão complexa (Spindler 2015).

Georgiou e Zaborowski (2017), realizaram um estudo no qual tentaram compreender qual a narrativa que imprensa europeia transmitia relativamente à chegada dos migrantes. Encontraram quatro pontos fulcrais relativamente às consequências previstas: económicas, geopolíticas, culturais e morais, que poderiam ser positivas ou negativas, dependendo do intervalo temporal ou geográfico em que se encontravam. A realidade é que a maioria dos trabalhos jornalísticos focavam-se nas consequências negativas e indesejadas que os migrantes/refugiados iriam trazer para a UE, especialmente numa primeira fase do fluxo migratório, o que fomentou o crescimento da ansiedade nas comunidades e também das reações xenófobas. Os artigos acabavam por facilmente entrar numa dicotomia entre medidas de solidariedade que apelavam à empatia para com os migrantes/refugiados e medidas de proteção das sociedades europeias, partilhando ideias ou incentivando a métodos de externalização das responsabilidades migratórias tais como o envio de refugiados ou migrantes de volta aos seus países de origem, o encerramento de fronteiras, a construção de obstáculos físicos entre países, entre muitos outros. Nesta fase foi assim possível assistir a uma divisão dentro da imprensa, entre posições humanitárias e posições securitárias. Podemos dar como exemplos, os títulos de notícias como “Bulgária com “medo” dos refugiados muçulmanos” do Observador (Agência Lusa 2015) ou “Berlim quer mais controlo nas fronteiras. Viena defende excluir Grécia de Schengen” do Diário de Notícias (Tecedeiro 2016).

Neste enquadramento é importante desenvolvermos a proporção dos quadros jornalísticos de solidariedade e de securitização que sofreram alterações ao longo do

tempo. De facto, se numa primeira instância os artigos jornalísticos tendiam a ser solidários com os migrantes e refugiados e promoviam ações para os ajudar de diversas maneiras, após os ataques terroristas em Paris em 2015, os artigos passaram tendencialmente a focar muito mais os perigos geopolíticos associados à migração (Georgiou e Zaborowski 2017). Desta forma, segundo Trilling (2019), o relato da “crise” foi-se desenvolvendo de modo diferente e contraditório: por vezes a mesma fonte que numa semana retratava os refugiados de forma simpática, enfatizando a inocência e vulnerabilidade das crianças, mulheres, doentes e idosos, na semana seguinte enfatizava os homens e as pessoas fisicamente aptas para trabalhar, aglomeradas de forma potencialmente perigosa e mais uma vez com uma representação anónima. Estes últimos eram muitas vezes dados como exemplo para agendas políticas que no seu discurso passavam a identificá-los com palavras como “ilegais”. Trilling deu como um dos exemplos deste último caso a edição da revista polaca *wSieci*, que na capa tinha como título “A violação islâmica da Europa”, tendo como imagem de fundo uma mulher branca com a bandeira da UE vestida, sendo apalpada pelos braços de homens de pele escura.

Nesta fase, facilmente se encontravam “menus” de histórias de sofrimento oferecidos aos jornalistas que iam trabalhar em campo. O preço de cada uma diferia de acordo com o valor que os próprios meios de comunicação lhe concediam, sendo visível a preferência e o sentido de urgência por algumas ou por outras em virtude do país de origem (Trilling 2019). Contudo, no geral, os refugiados era (e são) representados como um grupo anónimo de pessoas, um grupo indistinto e não qualificado. Somente 16% dos artigos é que incluíram nomes de refugiados e 7% as suas profissões, para além de que generalizavam as informações, não existindo dados concretos quanto à idade, género ou naturalidade das pessoas, concluíram Georgiou e Zaborowski (2017, 10) no seu estudo. Independentemente da proximidade geográfica, as vozes mais ouvidas foram as dos representantes dos governos nacionais, que a miude se reportavam ao “outro” numa caracterização limitada e num discurso moldado, que não representava nem os refugiados, nem os cidadãos europeus, os que ainda menos destaque tiveram nos discursos, segundo os autores.

Georgiou e Zaborow (2017) concluíram também que a localização geográfica dos países estava fortemente correlacionada com os tipos de narrativas na imprensa nacional. Os países que estavam na linha da frente e que tinham o primeiro contacto

com os refugiados tinham tendência para as partilhas humanitárias. Por sua vez, os restantes, representavam uma elevada percentagem de narrativas enquadradas num quadro defensivo e securitário, com referência a medidas de securitização para proteger a Europa (Georgiou e Zaborowski 2017).

Os meios de comunicação têm o dever e o direito de poder realizar o seu trabalho em situações de emergência. Isso implica poder transmitir não apenas factos e números, mas também transmitir o que está a acontecer, quem é afetado, de quem são os rostos dos que mais sofrem, o que está em carência, o que não estava a ser cumprido. Todavia, o modo como efetivamente o produzir e o veicular de notícias acontece, tende a criar situações de desvantagem na identificação dos verdadeiros inocentes e culpados. Seja de forma mais ou menos consciente, mais ou menos deliberada, os meios de comunicação também são responsáveis por alimentar ideias pré-concebidas e narrativas distorcidas sobre a verdade dos acontecimentos. Em paralelo, é precisamente perante um crescente quadro securitário que o papel dos meios de comunicação social mais relevante se torna, como mecanismo essencial para abordar questões complexas, que devem ser devidamente problematizadas, investigadas e apresentadas ao público de modo o mais imparcial (Georgiou e Zaborowski 2017; Trilling 2019).

Podemos exemplificar com notícias como: “Crise dos refugiados: um novo teste à coesão da União Europeia” (Viegas 2015), que enfatiza a relação entre a “crise” dos refugiados e os ataques terroristas assim como o “pânico” que a mesma significa para os governos europeus; “Jovem alemã é violada e assassinada por refugiado afegão” (Correio da Manhã 2017) onde ainda é referido que este incidente ocorreu “numa cidade apologista da entrada de refugiados na Europa” insinuando a ligação entre a entrada de refugiados com a elevada taxa de criminalidade. Em outras ocasiões, quando um relato deveria explicar a situação vivida por pessoas concretas, as notícias optavam por realizar uma interpretação quantitativa como o demonstra este exemplo: “Entenda a crise dos refugiados na Europa” (Melito 2015), que apesar do título apenas serviu como um esclarecimento quantitativo da situação. Por último é importante referir os casos de desinformação noticiosa que promoviam o ódio, e que em diversas ocasiões foram apagadas das suas fontes de publicação, como é o caso do *Noticias ao Minuto* que eliminou uma das suas publicações intitulada “Refugiados já têm emprego e casas

oferecidas, enquanto milhares de portugueses passam fome”, após a mesma ser desmentida pelo Polígrafo (2019).

3.3 Enquadramento da política de asilo da UE em 2015

Se a “crise” de refugiados de 2015 a 2017 serviu para algo foi claramente para pôr a descoberto as enormes debilidades da UE em matéria de políticas migratórias e de asilo, com a coexistência de diferentes visões dos Estados-Membros sobre as questões migratórias a manifestar a ausência de solidariedade e de verdadeira cooperação entre países. Mas para melhor perceber a pertinência da crítica, importa alguma contextualização sobre as respostas políticas em matéria de migrações e de asilo que a UE disponha ao tempo.

Em retrospectiva, olhando para 2015 verificamos que Política de Asilo na União Europeia se apresenta então como um sistema que organiza as respostas dos Estados-Membros aos potenciais requerentes de asilo que chegam às fronteiras externas da UE em busca de refúgio. É uma política que visa salvaguardar o estatuto adequado para qualquer cidadão de um país terceiro que necessite de proteção internacional, tendo por referencial desde logo a Convenção de Genebra de 1951 (Eurocid 2022).

As altas partes contratantes, (...)Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o carácter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados. (Convenção de Genebra, 1951:13 *in* ACNUR¹⁶)

Sob esta política, qualquer pessoa que fuja de uma perseguição ou violação dos direitos humanos no seu país de origem, tem o direito fundamental de requerer asilo, garantido pelo artigo 18.º Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Para além disso, o artigo 19.º desta Carta proíbe expulsões coletivas e estabelece que ninguém pode ser enviado para um Estado onde os seus direitos primordiais lhes sejam omitidos. Os

¹⁶Consultar em:

Conferência das Nações Unidas. 1951. “Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.”

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.

Estados-Membros da UE têm, portanto, a obrigação internacional de responder a esses pedidos de asilo (Eurocid 2022)¹⁷.

A Política de Asilo da União Europeia materializou-se no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), um conjunto de normas estabelecido inicialmente no Conselho Europeu de Tampere em 1999. Com a missão de unificar e harmonizar as políticas de asilo em todos os Estados-Membros, os objetivos gerais incluem conceder proteção adequada a estrangeiros que necessitam de abrigo internacional e garantir a estrita execução do princípio da não repulsão. Para isso, a política da UE deve estar totalmente em conformidade com a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados (como já referido), refletindo o compromisso da UE em cumprir as normas internacionais de proteção dos refugiados e dos direitos humanos (Sandu 2022).

Desde 1999, a UE procurou não só estabelecer, mas também aprimorar o quadro legislativo deste sistema comum. Neste sentido, entre 1999 e 2005, uma série de medidas legislativas foram aprovadas com o objetivo de estabelecer padrões mínimos comuns para o asilo em toda a União Europeia, com vista a uma efetiva coordenação da implementação das políticas acordadas entre os Estados-Membros; a melhoria da cooperação entre os Estados-Membros, a UE e países terceiros, e tendo sempre presente a necessidade de alinhar a legislação europeia com as normas internacionais de proteção. O objetivo era garantir que os requerentes de asilo fossem tratados de maneira consistente, de acordo com um sistema aberto e justo, independentemente do local onde solicitassem asilo (Comissão Europeia 2014a).

A espinha dorsal do SECA está num conjunto de quatro textos legislativos visando unificar os procedimentos de asilo na União Europeia, de modo a torná-los mais justos e eficazes para aqueles que procuram refúgio no continente. A saber de acordo com a Eurocid (2022):

- a) Diretiva 2011/95/UE que estabelecia os critérios para ser considerado refugiado ou beneficiário de proteção subsidiária e estipula um conjunto de direitos para os beneficiários, incluindo autorização de residência,

¹⁷ A Convenção de Genebra de 1951, que já foi referida no capítulo anterior, tornou-se num marco crucial no cenário internacional, estabelecendo os padrões e direitos fundamentais para a proteção dos refugiados. Simultaneamente com o Protocolo de 1967, é o meio pelo qual é garantido o direito de pedir asilo e receber refúgio num país seguro, proporcionando assim uma base legal para o processo de asilo e proteção internacional (Eurocid 2022).

documentos de viagem, acesso ao emprego, educação, segurança social e cuidados de saúde.

- b) Diretiva 2013/32/UE que estabelecia normas comuns para garantir que os procedimentos de asilo sejam justos e eficientes, fornece orientações claras sobre os procedimentos padrão para concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. Esta política é fundamentada legalmente nos artigos 67.º, n.º 2, e nos artigos 78.º e 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Sendo estes os mecanismos legais que formam a base jurídica que sustenta a política de asilo da UE em 2015, reforçando assim os direitos dos requerentes de asilo e as obrigações dos Estados-Membros. Os indivíduos que recebem essa proteção são aqueles que são oficialmente reconhecidos como refugiados e os requerentes de asilo, ou seja, pessoas que já solicitaram o estatuto de refugiado, mas ainda não tiveram o seu pedido aprovado. A concessão do estatuto de refugiado ou de outra forma de proteção internacional, como a proteção subsidiária, só ocorre após notificação pelas autoridades nacionais, ou seja, nem todos os que solicitam asilo acabam por ser reconhecidos como refugiados.
- c) Diretiva 2013/33/UE definia as condições mínimas de acolhimento, assegurando acesso dos requerentes de asilo a habitação, alimentação, emprego e cuidados de saúde.
- d) Regulamento (UE) 604/2013, denominado mais frequentemente como o Regulamento de Dublin, que irá ser abordado mais à frente neste capítulo, e que determinava qual é o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo.

Embora o SECA tenha sido projetado para fornecer garantias conjuntas de proteção de migrantes e acesso a sistemas unificados em toda a UE, na prática sabemos que as condições de receção e as taxas de aceitação de requerentes de asilo variaram significativamente entre os Estados-Membros no período mais agudo da “crise” de 2015-2017 (Hoel, 2015).

Segundo Ahmed (2020, 6), alguns países como o Grupo de Visegrád¹⁸ e partes da Europa Oriental, bem como a Dinamarca, têm criado continuamente obstáculos para a constituição de um verdadeiro plano europeu unificado em relação ao fluxo de pessoas em busca de asilo, tornando a criação de uma política comum entre os membros numa tarefa desafiadora quando se tenta conciliar opiniões tão divergentes. Hoel (2015) organizou a resposta dos países membros à “crise” em três categorias: a resposta liberal, a moderada e a restritiva. A resposta liberal foi adotada essencialmente por países como a Alemanha e a Suécia, que não hesitaram em oferecer proteção a quem procurava asilo. A resposta moderada foi dada pela Itália, por exemplo, bastante dependente da assistência da UE para poder responder a um impacto maior da chegada de novos fluxos em virtude da sua posição geográfica. Por sua vez, a resposta restritiva foi dada por países como a Hungria. No seu conjunto, a existência de três modos diferentes de encarar a chegada de pessoas maioritariamente provenientes da Síria em busca de refúgio, demonstra bem a dificuldade em operacionalizar o sistema de Dublin e as boas intenções de uma política comum de asilo.

De facto, apesar do compromisso dos Estados-Membros da UE em relação à responsabilidade coletiva pelos refugiados, foram poucos os avanços para uma abordagem colaborativa sobre o asilo¹⁹. O sistema de realocação e de reassentamento, por exemplo, proposto pela Comissão Europeia em junho de 2015, e cujo propósito visava redistribuir refugiados sírios e eritreus chegados à Itália ou Grécia após o dia 15 de abril de 2015 e que precisavam de proteção internacional, não chegou em boa verdade a funcionar, o mesmo acontecendo com o Mecanismo de Recolocação Permanente para todos os Estados-Membros da UE que enfrentassem pressões significativas dos seus sistemas de asilo devido a um grande e desigual fluxo de cidadãos de países terceiros, mecanismo que não passou de medida temporária e não uma solução definitiva para a “crise” (Hoel 2015, 38).

Ainda como parte relevante desta contextualização histórica, recordemos que em 2011 foi lançada pela Comissão Europeia a Visão Global para a Migração e a

¹⁸ Nome dado à aliança política entre quatro países da Europa Central (Hungria, Polónia, Chéquia e Eslováquia).

¹⁹ No entanto, algumas iniciativas e políticas foram postas em prática. Foi o caso do Fundo Fiduciário Regional da EU, estabelecido em dezembro de 2014, com o objetivo de apoiar tanto os refugiados como as comunidades de acolhimento, principalmente nos países vizinhos à Síria, de modo a poderem enfrentar as crescentes necessidades humanitárias no Líbano, Jordânia, Turquia, Iraque e Egito. Mas este foi também um fundo por muitos considerado como parte da estratégia de externalização do problema de conceção de asilo para fora das fronteiras da UE.

Mobilidade, a qual representava ao tempo, a tentativa de um enquadramento abrangente da política externa da UE em relação à migração e ao asilo. Este documento delimitava o modo como a UE deveria conduzir os seus diálogos políticos e cooperar com países terceiros, com base em prioridades claras e de maneira integrada nas suas ações globais externas, inclusive na cooperação para o desenvolvimento (Sandu 2022).

Mas nem esta visão, nem as medidas criadas para tentar responder à “crise” de 2015 contrariara na sua essência o que foi uma clara incapacidade política de gerar solidariedade entre os Estados-Membros no tratamento da questão migratória, como observado no funcionamento do Sistema de Dublin.

A criação do espaço Schengen na Europa trouxe consigo a necessidade de harmonizar as políticas de asilo na União Europeia, culminando nas negociações que deram origem à Convenção de Dublin (1990), posteriormente transformada nos Regulamentos Dublin II (2003) e Dublin III (2013). O principal objetivo do sistema Dublin não é, contudo, a distribuição justa da responsabilidade sobre os refugiados entre os Estados-Membros, mas sim estabelecer o país responsável pelo processamento rápido de cada pedido, baseando-se em critérios pré-definidos de forma ágil e racional. Este sistema visa evitar práticas como o “asylum shopping”, ou seja, a procura de asilo no país de escolha, ou a presença de pessoas na Europa sem que nenhum país assuma a responsabilidade pelo seu pedido de asilo. Os princípios de Dublin incluem: os requerentes de asilo têm apenas uma oportunidade de solicitar asilo na União Europeia, e se o pedido for recusado, essa decisão é reconhecida por todos os Estados-Membros; o Estado responsável pela análise do pedido é determinado pelos critérios da Convenção de Dublin, não pelas preferências dos requerentes; e os requerentes de asilo podem ser transferidos para o Estado-Membro designado (Garcés-Mascreñas 2015; Maiani 2016).

No contexto do sistema de Dublin, o Estado responsável fica encarregue de avaliar as necessidades de proteção do requerente e de tomar medidas apropriadas, incluindo o acolhimento daqueles a quem concede proteção e a remoção daqueles cujos pedidos são rejeitados ou declarados inadmissíveis. Os critérios para determinar o Estado responsável foram refinados em revisões subsequentes do sistema Dublin, com a unidade familiar estabelecida como o primeiro critério. Se o requerente tiver familiares com estatuto de refugiado ou em processo de asilo, o pedido deve ser examinado nesse país, caso contrário, o Estado responsável é o que emitiu a autorização de residência ou

visto, ou o país onde o requerente entrou na União Europeia. Quando nenhum desses critérios se aplica, o país onde o requerente solicita asilo assume a responsabilidade (Maiani 2017; Garcés-Mascreñas 2015). O núcleo do sistema reside nas cláusulas discricionárias. Através da “cláusula de soberania” no artigo 17.º, os Estados-Membros têm a flexibilidade de examinar pedidos por razões humanitárias ou de compaixão. Além disso, a “cláusula humanitária” permite a transferência de responsabilidade para um Estado mesmo que não seja o mais indicado segundo critérios específicos, especialmente para preservar ou estabelecer relações familiares (Maiani 2017).

Em 2003, o sistema EURODAC foi implementado para facilitar o funcionamento do sistema Dublin, sendo uma base de dados centralizada que armazena as impressões digitais dos requerentes de asilo e pessoas detidas ao cruzar as fronteiras da UE. Esse sistema permite que as autoridades verifiquem a responsabilidade de um pedido de asilo e, se necessário, devolvam o requerente a outro Estado-Membro da UE se for comprovado que já solicitou asilo nesse país ou cruzou as suas fronteiras para entrar na UE. Este processo tem o objetivo de evitar múltiplos pedidos e restringir a escolha de destino, submetendo-os a critérios acordados politicamente, onde o Estado-Membro que desempenhou o maior papel na entrada e residência do requerente tem a responsabilidade primária, com algumas exceções, para proteger a unidade familiar (Maiani 2017; Garcés-Mascreñas 2015).

O aumento significativo no número de refugiados no período em análise, evidenciou as falhas já conhecidas e discutidas do sistema de Dublin. A literatura sobre o funcionamento prático do sistema é vasta e consensual na avaliação de que o sistema não cumpriu com as expectativas geradas em nenhuma das suas três gerações, sendo um processo que acabou por produzir resultados limitados com custos elevados, tanto para os requerentes de proteção como para o funcionamento geral do Sistema Europeu Comum de Asilo (Maiani 2016). Embora com a capacidade teórica de designar um Estado responsável para cada pedido e detetar aplicações múltiplas através da base de dados EURODAC, a realidade é que o sistema foi amplamente considerado uma dispendiosa perda de tempo (Maiani 2017).

A falta de resultados foi inicialmente atribuída aos atrasos dos Estados na criação de centros de registo, mas mesmo com progressos nessa área, as deslocalizações continuavam abaixo das metas estabelecidas. As principais críticas focam-se

primeiramente na injustiça que existe quanto à sobrecarga desproporcional sobre os países fronteiriços em relação aos demais. O sistema era também bastante criticado pela aplicação inconsistente e desigual dos critérios, pondo em risco os direitos dos refugiados; pela existência de detenções frequentes para além de outras práticas questionáveis em alguns países e ainda uma falta de garantia de avaliações justas e eficientes dos pedidos. Além disso, como já dito, o sistema revelou-se também dispendioso, envolvendo custos elevados associados à manutenção do EURODAC, aos processos de transferência e à detenção e deportação de pessoas (Garcés-Mascreñas 2015; Maiani 2016).

O critério do primeiro país de chegada resultou numa carga desproporcional sobre os países fronteiriços, enquanto um sistema de distribuição que não leva em conta as preferências dos solicitantes de asilo mostrou-se não apenas eticamente questionável, mas também extremamente ineficaz. Enquanto alguns Estados-Membros defendiam um sistema integrado que distribuisse responsabilidades de maneira mais justa, outros insistiram em manter suas prerrogativas nacionais, dificultando o avanço para uma distribuição equitativa.

A persistência do sistema Dublin é atribuída ao delicado equilíbrio de poderes entre países com interesses diversos, por vezes mesmo opostos, refletindo tensões entre uma abordagem integrada e a manutenção de privilégios nacionais. Esta discordância não se limita a uma divisão Este-Oeste, já que países como Espanha e até Portugal também mostraram alguma resistência à partilha obrigatória de requerentes de asilo (Garcés-Mascreñas 2015; Maiani 2016).

Em contraponto à ineficiência do SECA, a grande solução da União Europeia para a gestão de fluxos humanos foi essencialmente a mesma que tem sido praticada ao longo das últimas décadas: apostar na externalização de responsabilidades quanto à gestão dos fluxos migratórios, procurando transferir para países terceiros o desafio do seu controlo. Os objetivos principais desta abordagem de externalização incluem melhorar a organização da migração legal, prevenir e combater a migração irregular, otimizar o impacto da migração e mobilidade no desenvolvimento e promover a proteção internacional, incentivando os refugiados a retornar aos seus países ou outros com os quais a UE estabelece acordos de readmissão. Ora, estas estratégias mais não fazem do que criar novos desafios humanitários na medida em que os países que funcionam como

safe havens na sua maioria nem fazem parte da Convenção de Genebra de 1951 (Sandu 2022) e têm eles mesmos uma relação complexa em matéria de respeito pelos Direitos Humanos dos seus próprios cidadãos.

Devido à tensão migratória, em maio de 2015 a Comissão propôs então uma nova Agenda Europeia para a Migração (será aprofundada no subcapítulo 5.3). Nela, várias medidas foram sugeridas para enfrentar essa pressão, incluindo a abordagem dos pontos críticos, uma iniciativa partilhada entre o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO), a Frontex (agora conhecida como Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira) e a Europol (Agência da União Europeia para a Cooperação Policial).

Esta abordagem envolvia trabalho de campo nos Estados-Membros mais pressionados para identificar, registar e coletar rapidamente dados dactiloscópicos dos migrantes/refugiados que aí chegavam. Além disso, pretendia simplificar a aplicação de mecanismos de recolocação de emergência para 160 000 pessoas necessitadas de proteção internacional. Estes instrumentos propostos pela Comissão Europeia foram então adotados em processo colegislativo pelo Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu, seguidamente confirmados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em setembro de 2015. A recolocação foi concebida como um método para implementar o princípio de solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades, conforme estipulado no artigo 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). No entanto, as taxas de recolocação foram inferiores ao esperado e o processo foi lento na sua implementação (Sandu 2022; Conselho Europeu e Conselho da União Europeia 2023a).

É um momento para construir uma resposta mais equitativa às crises de refugiados através da partilha de responsabilidades. A humanidade uniu-se para enfrentar muitos grandes desafios dos refugiados ao longo do século XX; deveríamos ser capazes de fazer o mesmo no dia 21. Esta não é uma situação incontável. (Guterres 2019)

A 22 de junho de 2015, o Conselho da União Europeia lançou a operação UE NAVFOR MED, uma missão naval para combater o tráfico humano no Mediterrâneo. A operação foi conduzida em várias fases, com a primeira fase focada na vigilância e avaliação das redes de contrabando e tráfico de pessoas. No dia 14 de setembro, o Conselho fez uma avaliação positiva das condições necessárias para avançar para a primeira etapa da segunda fase em alto mar. Posteriormente, em 28 de setembro, o Comité Político e de Segurança chegou a um acordo para iniciar a fase ativa da operação a partir de 7 de outubro de 2015. Isso permitiu a subida a bordo de vários migrantes/requerentes de asilo, bem como a busca e confisco em alto mar de navios suspeitos, conforme estipulado pelo direito internacional²⁰ (Conselho Europeu 2023).

A 15 de outubro do mesmo ano, os líderes da União Europeia (UE) acordaram várias prioridades, incluindo a cooperação com países de origem e circulação, (que levou à celebração do plano de ação conjunto UE-Turquia, muito criticado desde logo por organizações humanitárias). Enfatizaram ainda o reforço da proteção das fronteiras externas da UE, estabelecendo um sistema integrado de gestão das fronteiras que expandiria o mandato da Frontex, além de aumentar a proteção nas fronteiras de forma a garantir a segurança nas zonas de registo na Grécia e Itália (Conselho Europeu 2023).

Seguidamente, a 29 de novembro, durante a reunião entre líderes da UE e da Turquia, foi adotado um plano de ação para enfrentar a “crise” dos refugiados causada pela guerra na Síria. A UE e seus Estados-Membros comprometeram-se a fornecer três mil milhões de euros à Turquia para ajudar os refugiados sírios que se encontravam no país. O plano incluía uma cooperação intensificada para deteção de indivíduos que não estivessem necessitados de proteção internacional, um acordo de readmissão UE-Turquia que seria totalmente aplicado a partir de junho de 2016. Em simultâneo, pretendia-se finalizar o processo de liberalização de vistos para cidadãos turcos no espaço Schengen até outubro de 2016 (Conselho Europeu 2023).

Todas estas iniciativas podem ser entendidas como esforços da UE para enfrentar a complexa questão dos fluxos humanos e proteger os direitos dos requerentes de asilo, ao mesmo tempo que procurava manter um equilíbrio difícil entre os Estados-Membros, e entre comunidades, já que em que a inclusão de novos “outros” não raras vezes gera

²⁰ Além disso, o Comité decidiu renomear a operação de Sophia, em homenagem ao nome dado a uma bebé nascida num navio da operação (Conselho Europeu 2023).

sentimentos de ameaça e de insegurança. Porém, é importante lembrar que a identidade mais profunda da Europa, aquela que deu origem aos princípios da dignidade individual e da solidariedade institucionalizada, também estaria em perigo se decidíssemos abandonar os fundamentos da nossa civilização permitindo que o sentimento de ameaça face aos migrantes e refugiados superasse o desejo de acolhê-los. Também não podemos esquecer que as políticas de concessão de asilo e outras formas de proteção humanitária não deixam de ser formas conscientes de afirmar princípios, valores e visões de mundo. Essas políticas, muitas vezes sujeitas a pressões orçamentais e de segurança, oferecem uma oportunidade para as sociedades refletirem sobre os valores que sustentam e desejam transmitir às gerações futuras (Ahmed 2020; Zanfrini 2022).

4. Capítulo: Discurso europeu sobre migrantes e refugiados à luz da lente construtivista

O discurso europeu sobre migrantes e refugiados, especialmente em tempos de crise, é moldado por narrativas complexas que refletem as percepções culturais, políticas e sociais da União Europeia. Sob a lente do construtivismo social, este capítulo examina como as identidades, valores e interesses da UE são construídos e transformados através do discurso sobre migração. Ao explorar as narrativas emergentes no Pacto para a Migração e Asilo, analisa como a linguagem e as representações discursivas influenciam as políticas e as atitudes públicas, revelando as dinâmicas de poder e as estratégias subjacentes ao tratamento diferenciado de diferentes grupos de migrantes.

4.1 Construtivismo Social

O construtivismo social emergiu como uma teoria essencial nas Relações Internacionais (RI) desde a década de 90, quando as teorias racionais predominavam, oferecendo uma abordagem distintiva para compreender a dinâmica global. A abordagem construtivista trouxe novas perspectivas à compreensão da integração europeia, permitindo a exploração de várias questões a partir de abordagens alternativas, sem desconsiderar as instituições e regras racionais. À medida que tópicos como meio ambiente, direitos humanos, migração e antirracismo ganharam destaque

ao lado de preocupações tradicionais, como poder e interesses do Estado. Em contraste com teorias predominantes como o institucionalismo neoliberal e o neorrealismo, que partilham visões semelhantes sobre materialismo e individualismo, o construtivismo social destaca-se ao argumentar que as forças sociais, incluindo as ideias, as normas, o conhecimento e as regras que as sustentam, desempenham um papel fundamental na configuração não apenas das identidades e comportamentos de atores estatais e não estatais, mas também na composição da própria política global. O idealismo, um pilar dessa teoria, enfatiza a consciência social ao fornecer ideias e interpretações que contribuem para a construção de significados e de realidade material. Adicionalmente, os construtivistas sociais concebem o mundo como sendo socialmente construído através da interação entre agentes (estados, atores não estatais e indivíduos) e as estruturas holísticas de ambientes mais abrangentes, que são definidas por normas e discursos sociais. Esta perspectiva revela-se crucial para explicar as transformações globais e suas implicações (Anderson 2018; Lombardo e Kantola 2020; Nathoo 2023; Piotrowska 2021, 44; Kusalkova, Onuf e Kowert 1998; Karacan 2019, 147).

Elementos como conhecimento, legitimidade, símbolos e categorias são essenciais na construção das percepções individuais do mundo. Nicholas Onuf e Alexander Wendt foram pioneiros na introdução do construtivismo nas Relações Internacionais, desafiando as concepções tradicionais ao afirmar que os indivíduos vivem num mundo criado socialmente, e que a anarquia nas RI é moldada pela ação dos Estados, não por uma ordem internacional fixa. Wendt, especialmente, destacou a importância das práticas sociais na redefinição de identidades e interesses, diferenciando-se das teorias realistas e liberais (Nathoo 2023, 59; Piotrowska 2021). Por outras palavras, o construtivismo social redefine a identidade como construída e não como dada, questionando todas as eventuais interpretações simplistas. Na análise do poder da identidade, o construtivismo destaca a interligação entre identidade e interesses, argumentando que os interesses (seja dos estados, das entidades não-estatais, seja das sociedades em geral) pressupõem sempre a sua interação com as identidades em que se suportam. A teoria social construtivista desafia assim as abordagens centradas no Estado, oferecendo explicações para dinâmicas complexas que envolvem o todo social e que ajudam a entender as mudanças nas estruturas de governação global. Nessa perspectiva, a identidade e os interesses dos Estados são

moldados pela interação e por normas socialmente construídas, não sendo pré-existentes, nem sendo os seus interesses inatos. Por exemplo, a socialização dos Estados por organizações internacionais, ao influenciar a compreensão e aceitação de novas normas e objetivos políticos, destaca o papel dessas organizações como agentes de construção, exercendo impacto significativo no comportamento dos Estados e por conseguinte na governação global. Por seu turno, a autoridade de organizações internacionais não é intrínseca, mas sim derivada do reconhecimento obtido nas suas relações (Piotrowska 2021; Kusalkova, Onuf e Kowert 1998; Spanger, Dahl e Peterson 2017, 251; Bui 2021).

Em resumo, a perspectiva construtivista defende a ideia de que as pessoas moldam a sociedade e, simultaneamente, a sociedade molda as pessoas, estabelecendo um processo contínuo e bidirecional dinâmico. Ao introduzir o elemento das regras, que conecta pessoas e sociedade, este processo torna-se contínuo e recíproco. No contexto das regras, os agentes são vistos como aqueles que agem em nome de construções sociais, podendo ser um indivíduo ou um conjunto de pessoas, com a agência a ser uma condição social que vai além de seres humanos individuais. Apesar de esquemas que as dividem em constitutivas e reguladoras, o construtivismo destaca que, do seu ponto de vista, todas as regras são simultaneamente constitutivas e reguladoras. As regras regulam a conduta dos agentes, sendo normativas, e, ao mesmo tempo, constituem o mundo no qual essa conduta ocorre, mesmo que não intencionalmente. Assim, a intenção, embora útil na categorização de atos, não é determinante na categorização de regras, de acordo com a perspectiva construtivista (Kusalkova, Onuf e Kowert 1998; Onuf 2013).

Enraizado na sociologia, psicologia e história, o construtivismo interpreta o mundo como sendo socialmente construído, sublinhando a influência de fatores ideacionais sobre a interação humana e práticas políticas em detrimento de fatores materiais. Esta abordagem é aplicada de maneiras diversas, dependendo das perspectivas epistemológicas dos investigadores, abrangendo desde condutas de interpretação centradas no discurso, que exploram como os mesmos constroem a realidade social e impactam a sua comunidade, até abordagens mais racionalistas e centradas nos atores, que se concentram em como os discursos moldam a realidade social e afetam os atores

ao usarem ideias para buscar os seus interesses (Lombardo e Kantola 2020; Piotrowska 2021).

Em termos da abordagem discursiva instrumental à integração europeia, os discursos, ao moldarem as preferências dos atores, contribuem para impulsionar mudanças políticas, tais como as que levaram os Estados-membros a abraçar as mesmas normas de criação de mercado único da UE por considerarem ser esse um caminho preferencial na sua interação com a realidade internacional. Uma faceta crucial do construtivismo é a ênfase fornecida aos atores não estatais, reconhecendo que mesmo estruturas aparentemente permanentes (institucionalizadas, portanto) foram inicialmente concebidas por indivíduos²¹ (Lombardo e Kantola 2020; Nathoo 2023; Piotrowska 2021).

Enfatizando métodos qualitativos, o construtivismo não rejeita completamente a medição científica, contudo opta por uma abordagem interpretativa para compreender, em vez de simplesmente explicar, situações específicas. Contrariamente à visão de uma realidade objetiva, o construtivismo defende uma realidade subjetiva e contingente, destacando a ausência de uma verdade única. Os construtivistas, assim, adotam uma postura relativista epistemológica, considerando o conhecimento como um produto social e cultural construído através da interação e da partilha (Karacan 2019). Neste paradigma, não há uma metodologia única para a geração de conhecimento, e o foco está na estruturação e compreensão em vez da previsão. Este paradigma destaca a importância das interações entre atores, a percepção dessas ações por outros atores e a narrativa em torno delas (Karacan 2019; Bui 2021).

De acordo com Lombardo e Kantola (2020, 44), os pontos de vista predominantes do construtivismo social relativamente ao projeto europeu assentam em três ideias principais: a integração europeia é uma construção social em constante evolução, resultante da interação social (daí ser um projeto); os agentes e as estruturas são mutuamente constituídos; as ideias, os discursos e significados são elementos cruciais para compreender as mudanças políticas que vão ocorrendo na Europa.

As principais correntes do construtivismo social avançaram na conceptualização da integração ao considerarem a UE como uma construção social dinâmica, na qual

²¹ Como é o caso da União Europeia que foi desenvolvida e fundada por vários indivíduos como Johan Willem Beyen, Marga Klompé, Simone Veil, mas em especial por Jean Monnet e Robert Schuman.

estruturas e agentes se moldam mutuamente através da interação social, e em que as ideias e discursos atuam como fatores endógenos que explicam as transformações políticas na Europa (Anderson 2018).

No âmbito desta ontologia construtivista, a realidade é percebida como construída por processos coletivos de interação humana, refletida em estruturas cognitivas. Nos estudos contemporâneos, é comum descrever a política internacional como “socialmente construída”, adotando princípios fundamentais do construtivismo. Essa abordagem destaca que as estruturas nas relações humanas são predominantemente determinadas por ideias partilhadas, não por forças materiais, e que as identidades e interesses dos atores são construídos por essas ideias, desafiando uma perspectiva materialista. No entanto, ao aplicar o construtivismo ao sistema internacional, surgem desafios significativos. Socialmente, enquanto normas e leis orientam grande parte da política interna, a política internacional é governada por interesses próprios e coerção, sugerindo uma natureza menos “social”. Além disso, na construção de identidades, os Estados, como principais atores na política internacional, demonstram uma considerável autonomia em relação ao sistema social, agindo muitas vezes com base em considerações internas em vez de influências externas (Anderson 2018).

A ideia base do construtivismo social é que as instituições podem criar discursos pelo meio dos quais fazem a promoção, difusão e implementação no mundo de ideias e valores. Instituições como a União Europeia têm um *soft power* que assenta em ações de cooperação, mas também em discursos que exercem influência na criação normativista, como por exemplo no modo como promove os Direitos Humanos. Com a “crise” dos refugiados como estudo de caso, o construtivismo permite identificar e compreender as identidades e as normas que subjazem à visão política da UE sobre as migrações, e consequentemente a compreender como tal visão política se compatibiliza ou não com outros interesses igualmente relevantes na definição da ação política (e da identidade) dos Estados como sejam os interesses económicos e de coesão social e cultural. Enfatizando valores como Estado de Direito, liberdade e solidariedade, o construtivismo destaca a importância das normas na compreensão da política nos Estados membros e nas instituições da UE. Em paralelo, a abordagem social construtivista ajuda a esclarecer questões de identidade que subjazem às respostas de

inclusão e de exclusão na Europa, proporcionando um quadro abrangente para explorar várias dimensões da ação política. Assim, os desafios da integração de refugiados e de migrantes na União Europeia tanto são auxiliados pelos valores humanistas como em simultâneo têm de lidar com discursos negativos que influenciam a perceção sobre os refugiados, e impactam diretamente sobre os esforços de integração que governos e entidades não-estatais pretendam promover. Por outras palavras, a perceção sobre o refugiado e o migrante está sujeita a esta dualidade existencial da própria Europa. Por isso importa olhar para a interpretação quer dos discursos sociais positivos, quer dos negativos, sobre o conceito de refugiado, na medida em que nos ajuda a compreender os desafios da UE na resposta à chamada “crise” dos refugiados e como nessa resposta está presente o dilema identitário da Europa na sua relação com o Outro. Deste modo, representações negativas, disseminadas por discursos políticos e por meios de comunicação, prejudicaram não apenas os refugiados, mas também contaminaram os esforços de integração, especialmente em Estados europeus sem experiência prévia quanto à presença de um elevado número de comunidades não-nacionais culturalmente diferentes. Estas representações contribuíram para intensificar os receios dos cidadãos europeus, criando um ambiente de intolerância em alguns países, problemas relacionados com a segurança humana, baseados em diferenças culturais entre os refugiados e as comunidades anfitriãs na UE (Anderson 2018).

É hoje ponto assente que as narrativas pós-11 de setembro levaram a uma forte associação entre muçulmanos e terroristas, acabando por influenciar a identidade atribuída aos refugiados/migrantes do Médio Oriente, e refletindo-se em práticas políticas de exclusão. De acordo com Nathoom (2023, 62), as pesquisas indicam que a narrativa do “terrorista muçulmano” é socialmente construída, destacando que a ameaça terrorista significativa na Europa e América do Norte muitas vezes provém de supremacistas brancos. Para além do país de origem, o género também influenciou atitudes, com a presença masculina entre os refugiados sírios a ser alvo de estereótipos negativos. Isso conduziu a políticas de reassentamento distintas para alguns grupos, como a exclusão de homens solteiros de alguns programas direcionados a refugiados. A construção social de raça, religião e género desempenhou um papel crucial nesse fenómeno, influenciando as políticas estatais e intergovernamentais. Acabando por surgir uma oportunidade para os teóricos explorarem os impactos das normas na

interação entre as comunidades europeias e não-europeias. Os princípios do construtivismo social fornecem uma base para compreender as diversas normas e crenças dos países que geram reações opostas em relação aos refugiados, destacando a dificuldade de aceitação das ideias não-europeias em alguns países devido à abordagem eurocêntrica em relação aos “outros”. Como sublinha Karacan (2019), os refugiados do período da “crise” emergiram como agentes significativos que impactaram na vida quotidiana e política na Europa. Mas, esse impacto não foi apenas negativo, já que representava a entrada de pessoas vulneráveis em busca de novas oportunidades dentro do quadro estabelecido pelas instituições da União Europeia, com a esperança de encontrar uma realidade com melhores condições de vida tanto para si como para as suas famílias. Mais uma vez, a Europa sentiu-se exposta perante o seu dilema de como lidar com o Outro. Nesta dinâmica entre “agente” e “estrutura”, a interação revelou também os interesses e identidades dos refugiados, provocando reações positivas e negativas nas populações europeias e promovendo alterações na própria estrutura (política e social) como resultado dessa interação mútua.

Sob a lente do construtivismo social, destaca-se que não apenas o poder, mas também as identidades e normas desempenham papéis fundamentais na definição da securitização da migração. Visto que tanto a segurança como as ameaças são construções sociais, não podemos limitar-nos a considerar ameaças aquelas que são de teor militar, devendo desenvolver-se a flexibilidade necessária para capturar as mudanças na perceção de ameaças e dos instrumentos de segurança (Karacan 2019, 155). É necessário ter em consideração que enquanto a segurança social está relacionada com questões de direitos e justiça social, a segurança internacional está profundamente enraizada nas tradições das relações de poder, sendo essencialmente uma questão de sobrevivência, tradicionalmente abordada sob uma perspetiva realista centrada no Estado ou governo. No domínio social, a securitização emerge quando as questões em causa afetam a existência da identidade de um grupo, como exemplificado pelo influxo de migrantes que podem ser retratados como uma ameaça ao modo de vida, língua ou sentido de comunidade pelos agentes. Neste contexto, podemos observar que a legitimidade das ameaças é estabelecida através de várias construções sociais aceites. Ao definir a migração ou asilo como uma ameaça existencial, os Estados arriscam-se a

simplificar uma questão complexa para uma mera “ameaça à segurança nacional” (Bui 2021).

Portanto, o desafio para a nossa segurança é quando os refugiados desesperados pagam o bilhete a traficantes de coração frio, financiam os mesmos criminosos que contrabandeam armas, drogas e crianças. (...) se rejeitássemos os refugiados simplesmente por causa da sua origem ou religião, ou, por exemplo, porque são muçulmanos, então estaríamos a reforçar a propaganda terrorista de que nações como a minha se opõem de alguma forma ao Islão, o que é uma mentira horrível que deve ser rejeitada em todos os nossos países através da defesa dos valores do pluralismo e da diversidade. (Obama 2016)

4.2 O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular

Como referido anteriormente, o construtivismo social é uma teoria que enfatiza o papel da interação social na construção das realidades individuais e coletivas. Ao analisar o Pacto Global para a Migração da Organização das Nações Unidas (ONU) sob a lente do construtivismo social, podemos examinar como as normas sociais, os valores e as ideias moldam e influenciam as políticas e práticas relacionadas à migração a nível global.

Antes da adoção do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular em 2018, não havia um documento internacional específico com um intuito global que abordasse questões relacionadas à migração de maneira abrangente. Foi um documento desenvolvido para preencher essa lacuna e proporcionar uma abordagem mais coordenada e colaborativa para os desafios globais associados à migração. Precedentemente, as questões de migração eram abordadas por uma variedade de acordos bilaterais, regionais e internacionais, mas não havia um marco global unificado específico para orientar os Estados na abordagem dessas questões em conjunto. O Pacto Global para a Migração foi, portanto, um marco significativo para a cooperação global nesse domínio, pois poucos tópicos são tão globais quanto a migração.

O diálogo acerca do Pacto Global iniciou-se em setembro de 2016, quando a Assembleia Geral adotou a Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes (A/RES/71/1), com o objetivo de desenvolver um acordo global para garantir uma migração segura, ordenada e regular. O processo de elaboração desse pacto começou em abril de 2017, envolvendo 18 meses de consultas e negociações (ONU 2018a; Torny-Murphy 2018).

Apesar da Assembleia Geral adotar a histórica Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (A/RES/71/1) em setembro de 2016, anteriormente na Cimeira das Nações Unidas para Refugiados e Migrantes, em abril de 2016, o Secretário-Geral elaborou um relatório intitulado “Em Segurança e Dignidade: Abordando Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes” (A/70/59), fornecendo recomendações para o processo do Pacto Global e como o sistema da ONU poderia oferecer um melhor suporte. Em agosto de 2016, o Relator Especial da ONU sobre os direitos humanos dos migrantes também apresentou um relatório sobre o Pacto Global para uma Mobilidade Segura, Regular e Ordenada (A/71/285), oferecendo as suas próprias recomendações (ACNUDH 2018).

Em março de 2017, o Secretário-Geral da ONU designou Louise Arbor, antiga Alta-Comissária para os Direitos Humanos, como sua Representante Especial Secretariado-Geral das Nações Unidas para a Migração Internacional. Foi ela liderou e acompanhou de perto os desenvolvimentos relacionados com a migração provenientes da Cimeira das Nações Unidas para os Refugiados e Migrantes, incluindo o desenvolvimento do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. O processo de desenvolvimento do Pacto Global teve início em abril de 2017 e envolveu consultas temáticas informais seguidas de seis rondas de negociações intergovernamentais. A 13 de julho de 2018, após a conclusão da sexta e última ronda de negociações intergovernamentais, 192 Estados-Membros alcançaram um acordo sobre o projeto final do conteúdo do Pacto. Este marco foi amplamente celebrado como um “momento histórico” pelo Secretário-Geral da ONU, pelo Presidente da Assembleia Geral da ONU e pelos Co-facilitadores México e Suíça (ACNUDH 2018).

Representa um documento abrangente destinado a aprimorar a gestão da migração internacional, enfrentar os seus desafios e fortalecer os direitos dos migrantes, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável. Baseado no direito

internacional dos direitos humanos, reafirma o compromisso dos Estados em respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos de todos os migrantes. Embora o pacto se baseie fortemente em acordos já existentes, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, destaca-se por ser o primeiro a abordar integralmente a esfera da migração internacional através de uma ação coordenada global. Foi descrito, inclusive, pela antiga Alta-Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Louise Arbour, como “um grande projeto de cooperação internacional” (Rodríguez 2018; Tory-Murphy 2018).

O Pacto Global reconhece a presença histórica da migração na experiência humana, considerando-a uma fonte de prosperidade, inovação e desenvolvimento em um mundo moderno e globalizado. Ele expressa o compromisso coletivo dos Estados-membros em aprimorar a cooperação na migração internacional, destacando a impossibilidade de um Estado abordar a migração isoladamente. Reconhecendo a necessidade de uma abordagem cooperativa para otimizar os benefícios globais da migração, o pacto enfrenta simultaneamente os riscos e desafios associados a nível individual e comunitário nos países de origem, trânsito e destino (Rodríguez 2018; ONU 2018a; Tory-Murphy 2018).

A migração nunca deve ser um ato de desespero. Quando assim é, devemos cooperar para responder às necessidades dos migrantes em situações de vulnerabilidade e enfrentar os respetivos desafios. Devemos trabalhar em conjunto para criar condições que permitam às comunidades e aos indivíduos viver em segurança e dignidade nos seus próprios países. (ACNUDH 2018, 3)

Neste contexto é bastante relevante enfatizar que estava bem explícito que este pacto não impõe obrigações legais, em vez disso, fundamenta-se em valores como soberania estatal, partilha de responsabilidades, não discriminação e direitos humanos. Por outras palavras, o documento apresenta uma estrutura cooperativa não legalmente vinculante, baseada em compromissos prévios estabelecidos na Declaração de Nova Iorque para

Refugiados e Migrantes. Reconhece a importância de uma abordagem colaborativa para maximizar os benefícios globais da migração e lidar com os riscos associados em níveis individuais e comunitários nos países de origem, trânsito e destino (ONU 2018a; ACNUDH 2018; G1 2018)

Com base nesses pressupostos, o pacto aborda diretamente a gestão dos fluxos migratórios, a proteção dos direitos dos migrantes e como os países de acolhimento podem criar sociedades integradas. Apesar de grande parte da migração ser regulada por meio de regimes de vistos e acordos bilaterais, o pacto reconhece a migração irregular e os riscos associados, apontando que a falta de vias regulares e seguras é um problema (Tory-Murphy 2018).

O Pacto destina-se também expressamente a prevenir e combater a migração ilegal. Expressa o compromisso com a gestão das fronteiras. Expressa o compromisso de combater o tráfico de seres humanos. Expressa a convicção de que cada indivíduo deve possuir documentação adequada. E levanta a questão da readmissão de nacionais que residam ilegalmente noutro Estado. (Merkel 2018)

Para resolver tal questão, o pacto propõe facilitar a mobilidade laboral através de acordos de cooperação internacional e regimes de liberalização de vistos. Importante notar que o documento aborda a migração quase como se fosse um fenómeno natural. Assim, a migração é abordada dentro de um quadro geral de combate à pobreza e preparação para catástrofes, enquanto as causas subjacentes dessa pobreza e instabilidade, como o capital multinacional não regulamentado e a intervenção estrangeira, permanecem sem uma análise aprofundada (Tory-Murphy 2018).

Para além de ser o primeiro acordo do seu género, o pacto é notável pelo facto de não emitir juízos sobre que categorias de migrantes são consideradas “dignas” de viver fora dos respetivos países de origem. Apesar de reconhecer que migrantes e refugiados são regidos por enquadramentos legais distintos, o pacto salienta que as pessoas migram por uma variedade alargada de motivos, abrangendo fatores dentro e fora do seu controlo, frequentemente em simultâneo. Isto torna por vezes desafiante

determinar uma distinção clara, especialmente face aos movimentos motivados pelas alterações climáticas e desigualdades económicas. Independentemente da motivação para a migração, o pacto afirma ao ser implementado, garantiam “o respeito, a proteção e o cumprimento efetivos dos direitos humanos de todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório, em todas as fases do ciclo migratório” (ONU 2018b, 4).

Na declaração que acompanhou a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os Estados reconheceram o impacto positivo dos migrantes no crescimento inclusivo e no desenvolvimento sustentável. Eles afirmaram a importância multifacetada da migração internacional para o desenvolvimento dos países de origem, trânsito e destino, enfatizando a necessidade de respostas abrangentes e coerentes. Comprometeram-se a cooperar internacionalmente para assegurar uma migração segura, ordenada e regular, garantindo plenamente os direitos humanos e tratando os migrantes com dignidade, independentemente do seu estatuto migratório. Inclusivamente na Meta 10.7 do Objetivo 10, que se concentra na redução das desigualdades dentro e entre os países, destaca-se o compromisso de facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas. Outras metas, como a 8.7 e a 8.8, também tratam de aspetos da migração, como a erradicação do trabalho forçado, a proteção dos direitos laborais e a promoção de ambientes de trabalho seguros para todos os trabalhadores, incluindo migrantes e mulheres (BCSD 2022).

Como já constatamos, o mundo enfrenta uma “crise” migratória, e estima-se um aumento de migrações desse número devido a diversos fatores, como o crescimento populacional, aumento da conectividade, comércio, desigualdade crescente, desequilíbrios demográficos e mudanças climáticas. Com este Pacto a ONU pretendia destacar a necessidade de equilibrar as relações entre países e migrantes, visando regulamentar a migração de maneira a beneficiar tanto as pessoas quanto os países. O Pacto Global foi desenvolvido para enfrentar essa questão, operando em níveis nacional, regional e global. Louise Arbor, enfatizou que a implementação do pacto poderia resultar em maior aproveitamento dos benefícios da migração e, igualmente importante, na redução de alguns dos seus impactos negativos (G1 2018; ONU 2018a; Tory-Murphy 2018).

De acordo com Solomon e Sheldon (2018, 587), as condições e os padrões de migração variam consideravelmente entre os diferentes países e regiões, o que torna desafiador estabelecer um conjunto de regras internacionalmente vinculativas e normativas para os migrantes, semelhante ao que existe para os refugiados, dada a diversidade dessas circunstâncias. No entanto, reconhecendo a importância de harmonizar os esforços existentes e fortalecer a cooperação internacional, os Estados têm procurado lidar com a questão da migração através de iniciativas tanto em nível nacional quanto global.

Louise Arbour, observou que muitos países em todo o mundo enfrentam a necessidade de atrair trabalhadores estrangeiros para satisfazer a demanda do mercado de trabalho. Ela ressaltou que as tendências demográficas indicam que, para manter ou até mesmo aumentar os padrões económicos atuais, esses países precisarão acolher estrangeiros qualificados. Essa dinâmica destaca a complexidade da migração, com desafios humanitários e políticos a serem enfrentados perante a crescente busca por melhores oportunidades e condições de vida (Rodríguez 2018; Tory-Murphy 2018).

Todavia, apesar da migração oferecer vastas oportunidades e benefícios, as comunidades recetoras e as comunidades de origem, sua regulação inadequada pode resultar em desafios significativos. Estes desafios incluem a sobrecarga das infraestruturas sociais devido à chegada imprevista de um grande número de pessoas e ocorrências de mortes durante viagens perigosas realizadas por migrantes. O esforço concentra-se em criar condições propícias para que todos os migrantes possam enriquecer as sociedades com suas capacidades humanas, económicas e sociais, facilitando assim suas contribuições para o desenvolvimento sustentável em níveis local, nacional, regional e global. A ONU apresenta medidas para proteger os trabalhadores migrantes da exploração e insta a combater o contrabando e o tráfico de seres humanos. A UNICEF expressa apoio ao acordo, destacando sua importância para garantir que crianças migrantes tenham acesso a educação, cuidados de saúde e proteção contra exploração e violência (ONU 2018a; Burdiak 2021).

O Pacto é construído sobre dez princípios essenciais, incluindo por exemplo, a soberania dos Estados-nação, o reconhecimento dos direitos humanos universais, do Estado de direito e devido processo e o desenvolvimento sustentável. Abrange também 23 objetivos que visam atenuar fatores adversos e estruturais que impedem a

construção e manutenção de meios de subsistência sustentáveis nos países de origem, além de procurar reduzir os riscos e vulnerabilidades enfrentados pelos migrantes em todas as fases da sua jornada, respeitando e protegendo seus direitos humanos, oferecendo cuidados e assistência (ONU 2018a).

Os objetivos traçados para uma migração segura, ordenada e regular pela (ONU 2018b) são os seguintes:

1. Recolher e utilizar dados precisos e desagregados como base para políticas;
2. Minimizar os fatores adversos e os fatores estruturais que obrigam as pessoas a deixarem seus países de origem;
3. Fornecer informações precisas e oportunas em todos os estágios da migração;
4. Assegurar que todos os migrantes tenham prova de identidade legal e documentação adequada;
5. Aumentar a disponibilidade e a flexibilidade dos caminhos para a migração regular;
6. Facilitar o recrutamento justo e ético e salvaguardar condições que garantam um trabalho decente;
7. Abordar e reduzir vulnerabilidades na migração;
8. Salvar vidas e estabelecer esforços internacionais coordenados em migrantes desaparecidos;
9. Reforçar a resposta transnacional ao tráfico ilícito de migrantes;
10. Prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas no contexto internacional migração;
11. Gerenciar as fronteiras de forma integrada, segura e coordenada;
12. Reforçar a certeza e previsibilidade nos procedimentos de migração para triagem, avaliação e encaminhamento;
13. Usar a detenção de migração apenas como uma medida de último recurso e trabalhar para alternativas;
14. Reforçar a proteção, assistência e cooperação consulares em toda o ciclo de migração;
15. Fornecer acesso à serviços básicos para migrantes;
16. Capacitar os migrantes e as sociedades para a plena inclusão e coesão social;

17. Eliminar todas as formas de discriminação e promover o discurso público baseado em evidências para moldar percepções de migração;
18. Investir no desenvolvimento de competências e facilitar o reconhecimento mútuo de competências, qualificações e competências;
19. Criar condições para os migrantes e as diásporas contribuírem plenamente para o desenvolvimento sustentável em todos os países;
20. Promover uma transferência de remessas mais rápida, segura e mais barata e promover a inclusão financeira dos migrantes;
21. Cooperar para facilitar o regresso e a readmissão seguros e dignos, bem como reintegração sustentável;
22. Estabelecer mecanismos para a portabilidade dos direitos de segurança social e benefícios;
23. Fortalecer a cooperação internacional e as parcerias globais para garantir a segurança, ordenação e migração regular.

Após uma breve análise dos objetivos tratados, é importante salientar que apesar da atenção dada à distinção entre os termos refugiado e migrante, existe uma inclinação para a resolução do problema de como lidar com a migração mista e migrantes em situações vulneráveis que não se encontrem dentro da definição de refugiados. Durante as negociações, surgiu um consenso crescente de que resolver lacunas de proteção em cenários de migração mista é mais uma questão prática do que legal. O Pacto encoraja os Estados a abordarem as vulnerabilidades que surgem durante o processo migratório, e que não estão necessariamente ligadas à situação no país de origem, em contraste com o regime internacional de proteção aos refugiados, reconhecendo assim que tais vulnerabilidades podem emergir quer de condições nos países de origem, quer ao longo da rota migratória (incluindo abusos perpetrados por contrabandistas ou traficantes), quer nos territórios de destino (como condições exploração laboral e sexual). Estas vulnerabilidades podem afetar tanto migrantes regulares (legais) como com irregulares (ilegais), sendo estes últimos frequentemente mais propensos à discriminação, à exploração e ao abuso (Solomon e Sheldon 2018, 589).

Em Dezembro de 2017, a administração Trump anunciou a retirada dos EUA do Pacto Global para as Migrações, alegando que o seu país estaria a prejudicar o direito

soberano de colocar em prática as suas leis de imigração e também a proteção das suas fronteiras. Acabou por seguidamente serem ouvidas declarações semelhantes do Ministro australiano dos Assuntos Internos, Dutton, que alegadamente justificou que estava em causa o interesse nacional e a soberania do seu país, onde a detenção de requerentes de asilo, incluindo menores e famílias, é uma política generalizada (Carrera et al. 2018, 1; Burdiak 2021, 53).

Alguns Estados-Membros da UE começaram também a levantar incertezas, sendo o governo húngaro de Viktor Orbán, o primeiro a expressar desacordo e a abandonar o Pacto durante o processo de aprovação do texto, em outubro de 2018, afirmando que o documento estava em desacordo com os interesses de segurança da Hungria, e iria conflitar com a intenção de restaurar a segurança europeia. O governo austríaco do conservador Sebastian Kurz, também declarou no mesmo mês que não iria assinar o Pacto porque o mesmo estaria a apoiar e a promover a migração colocando-a ao nível de direito humano, o que claramente colidia com os interesses de segurança nacional. Estes governos foram acompanhados por outros na Polónia, Bulgária e República Checa, também, eles escudando as suas reservas em relação ao Pacto nos interesses nacionais e na soberania ameaçada pela migração irregular (Carrera et al. 2018; Murphy 2018; Burdiak 2021, 54).

Dois dias antes da conferência em Marraquexe, Marine Le Pen, expressou veementemente sua oposição ao Pacto, conectando-o aos protestos dos coletes amarelos em França. Criticou ainda o presidente francês, afirmando que suas declarações sobre o Pacto corresponder na sua redação aos valores europeus e aos interesses da Europa, representarem um ato de alta traição ao país. Ao elaborar o programa eleitoral para as eleições presidenciais de 2017, Marine Le Pen provocou ainda mais controvérsia entre os defensores dos modelos multiculturalistas ao enfatizar que na sua perceção a crescente violência e ameaça à liberdade se devia ao avanço do fundamentalismo islâmico em França e na Europa (Burdiak 2021, 56).

A posição dos Estados que rejeitaram a assinatura do Pacto foi intensamente criticada pela Comissão Europeia, que expressou indignação e afirmou que os países que optaram por não aderir provavelmente não leram o documento na íntegra. Essa mesma perspetiva foi partilhada pela Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para as Migrações Internacionais e líder da conferência, Louise Arbour, que

manifestou desapontamento diante da recusa de vários países em aderir ao Pacto, especialmente após extensas negociações que resultaram em um acordo sobre o texto (Burdiak 2021). Louise Arbor, afirmou que tal “reflete muito mal sobre aqueles que participaram nas negociações... é muito decepcionante ver esse tipo de inversão tão pouco tempo depois de um texto ter sido acordado” (ONU 2018c). Por sua vez, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, desmentiu alguns equívocos difundidos sobre o conteúdo do documento, negando a ideia de que a ONU teria o poder de impor políticas de migração aos Estados-membros, enfatizando que via o Pacto como um guia para prevenir o sofrimento humano e o caos (Burdiak 2021, 58).

De acordo com Burdiak (2021, 56), os opositores do Pacto Global sobre Migração manipularam o seu conteúdo antes das eleições para o Parlamento Europeu. A iniciativa da ONU foi fortemente contestada por partidos populistas de extrema-direita, pois como já foi constatado a escolha deliberada da não vinculação legal do Pacto Global sobre Migração oferece uma margem significativa de flexibilidade na sua implementação, permitindo tanto o apoio financeiro quanto a avaliação do progresso por meio de revisões regulares. É importante ressaltar que não há punições associadas à falta de cumprimento, como afirmado pelo Serviço de Ação Externa (SEAE) durante as discussões no Parlamento Europeu. O Pacto não impõe obrigações legais aos Estados, mas sim serve como um compêndio de orientações políticas e boas práticas para informar as políticas nacionais de migração. O princípio da soberania nacional está subjacente ao Pacto Global sobre Migração, reafirmando o direito soberano dos Estados de determinar suas políticas de migração. A mensagem central é que os governos têm o direito de controlar a migração de acordo com suas prioridades, desde que o façam de maneira a garantir vias de imigração seguras, ordenadas e regulares. Desta forma a adesão ao Pacto Global sobre Migração não introduz novas obrigações ou direitos legais, mas sim confirma os compromissos já existentes dos Estados-Membros da UE com normas internacionalmente acordadas. O Pacto reitera a importância de aprimorar a cooperação dentro dos instrumentos internacionais existentes, fornecendo uma orientação valiosa para a implementação dessas normas universalmente reconhecidas (Carrera et al. 2018, 3).

Por outro lado, a Chanceler alemã, Angela Merkel, elogiou a adoção do pacto, destacando a importância da comunidade internacional alcançar um consenso mais

realista sobre a migração global. Merkel alertou que abordagens isolacionistas não são a solução do problema e enfatiza que o multilateralismo é a única abordagem viável. Salientou ainda que a Alemanha recebeu mais de um milhão de migrantes e refugiados no período anterior a 2018, principalmente da Síria tendo a situação ajudado a resolver a necessidade de mão de obra qualificada de fora da União Europeia, que no seu entender passava também pelo interesse alemão na migração regular. Todavia, reiterou a necessidade de os Estados Membros combaterem a migração irregular e de proteger as fronteiras para prevenir o tráfico de seres humanos, conforme proposto no Pacto (G1 2018).

Devido ao seu desenvolvimento demográfico, a Alemanha é um país que no futuro continuará a necessitar de um maior número de peritos qualificados, incluindo mais peritos de países fora da União Europeia. Temos, por isso, interesse na migração legal. O que é do nosso interesse está também sujeito ao nosso direito soberano à autodeterminação. O Pacto afirma especificamente que os Estados-Membros têm o direito soberano de determinar as suas próprias políticas. Ao mesmo tempo, o Pacto não é juridicamente vinculativo. Portanto, dependeremos da migração legal no que diz respeito a especialistas qualificados e precisaremos de falar com outros países sobre o que é do nosso interesse. (Merkel 2018)

Não deixa aqui de ser interessante analisar o caso da Ucrânia que durante o processo de coordenação intergovernamental do Pacto Global, expressou preocupações sobre sua adoção, optando por não assiná-lo. Contudo, a Ucrânia enfrentou desafios sem precedentes devido ao ataque da Rússia que resultou desde logo na ocupação ilegal da Crimeia. Acreditamos que tal facto contribuiu para uma leitura que acabou sendo diferente. De facto, como salienta Burdiak (2021, 58), a Ucrânia nunca deixou de cumprir as suas obrigações nos termos dos tratados internacionais sobre direitos humanos e sobre readmissão de migrantes. A Ucrânia acabou por elogiar o desenvolvimento da cooperação internacional em matéria de migração, reconhecendo o papel importante da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e manifestou disposição para

continuar a cooperar com a OIM em diversas questões relacionadas com a migração. O país também apelou aos Estados que não aderiram ao Pacto a reconsiderarem a sua posição, salientando, tal como o Secretário-Geral das Nações Unidas também o fez, que o documento não impõe novas obrigações nem viola a soberania dos Estados-membros (Burdiak 2021, 59).

Desta forma, enquanto examinamos detalhadamente o Pacto da ONU sob a lente do construtivismo social, podemos entender como as normas sociais, os valores e as ideias moldam as políticas e práticas relacionadas à migração em escala global. Primeiramente, o construtivismo social realça que as normas e ideias sobre migração são construídas socialmente e podem variar conforme os contextos culturais e políticos. O Pacto Global para a Migração reflete uma tentativa de estabelecer normas comuns e valores partilhados em relação à migração, com o objetivo de guiar as políticas e práticas dos Estados. Consequentemente, durante o processo de negociação e elaboração do Pacto Global, houve interação entre diversos atores, como Estados, organizações internacionais e sociedade civil. Essa interação contribuiu para a formação de consenso em torno de determinadas ideias e abordagens sobre migração, evidenciando a influência das normas sociais e valores partilhados.

O construtivismo social também destaca a capacidade das interações sociais em transformar as identidades e interesses dos Estados. No contexto, o Pacto Global pode atuar como um mecanismo de socialização, facilitando a disseminação de práticas e padrões de comportamento entre os Estados. Isso ocorre à medida que os Estados se envolvem com o pacto, interiorizando as suas normas e princípios e aplicando-os nas suas políticas e práticas migratórias. Do mesmo modo, permite também que os Estados sejam influenciados a redefinir as suas identidades e interesses em relação à migração, adotando uma abordagem mais cooperativa e baseada em normas para lidar com esse fenómeno. Por último, o construtivismo social reconhece que as normas e ideias podem ser contestadas e resistidas. Alguns Estados podem rejeitar ou contestar o Pacto Global para a Migração com base nas suas próprias interpretações de interesse nacional ou em divergências ideológicas sobre o fenómeno migratório.

Queridos amigos,

O Pacto Global sobre os Refugiados é a nossa conquista coletiva e a nossa responsabilidade coletiva.

Fala da situação de milhões de pessoas.

E fala ao cerne da missão das Nações Unidas. (Guterres 2019)

4.2.1 Influencia do Pacto Global da ONU no Pacto para a Migração e Asilo da União Europeia

O Pacto para a Migração e Asilo²², proposto pela Comissão Europeia em 2020, visa responder aos desafios migratórios enfrentados pela União Europeia desde a “crise” de 2015. Esta crise, que expôs as fragilidades do Sistema Europeu Comum de Asilo, evidenciou a falta de coordenação entre os Estados-membros e a necessidade de uma abordagem mais eficiente e solidária (Collett & Ahad 2020).

De acordo com a Amnistia Internacional (2020), em 2015, as políticas migratórias da UE falharam em gerir adequadamente o fluxo massivo de migrantes e refugiados, o que levou à adoção de medidas de contenção e externalização, como o controverso acordo de 2016 com a Turquia, que delegou a este país a responsabilidade pelo acolhimento de refugiados.

Segundo a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen (2020a),

Este Pacto reflete também uma abordagem pragmática e realista. Sabemos que temos de construir segurança entre os Estados-Membros e a confiança dos cidadãos em que podemos gerir isto enquanto União. O Pacto reflete a complexidade da questão, uma vez que reúne todos os aspetos da migração:

²² Visto que o pacto foi adotado em 2024 está disponível para consulta em:

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. 2024. “Regulamento (UE) 2024/1351 Do Parlamento Europeu E Do Conselho.” 14 Maio 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351>.

Comissão Europeia. 2024. “Pact on Migration and Asylum.” Home-Affairs.ec.europa.eu. 21 Maio 2024. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.

gestão e rastreio das fronteiras, asilo e integração, regresso e relações com parceiros externos.

O novo pacto surge então para corrigir as deficiências estruturais reveladas pela “crise” de 2015 e propunha três pilares fundamentais (Comissão Europeia 2020a):

- (1) procedimentos eficientes de asilo e retorno;
- (2) reforço da solidariedade e partilha justa de responsabilidades;
- (3) o estabelecimento de parcerias com países terceiros.

Entre as principais inovações, destaca-se a criação dos procedimentos acelerados nas fronteiras da UE, que visam processar rapidamente os pedidos de asilo, o que envolve uma cooperação mais estreita com agências como a Frontex (Parlamento Europeu 2024). Embora esses procedimentos prometam maior eficiência, eles levantavam preocupações sobre a proteção dos direitos dos requerentes, uma vez que a aceleração do processo pode resultar em detenções prolongadas e numa avaliação inadequada das necessidades de proteção dos migrantes. Ou seja, apesar dessas ambições, a proposta mantém muitos dos princípios controversos das políticas anteriores, como a contenção e externalização, sem grandes alterações ao Regulamento de Dublin, que coloca uma sobrecarga nos países da linha da frente, como a Grécia e a Itália, sem oferecer uma solução duradoura para a partilha de responsabilidades (Collett e Ahad 2020; Amnistia Internacional 2020).

Outra inovação proposta é a criação de mecanismos de resposta a crises, como o sistema de alerta rápido, preparação e gestão de crises, que visa reforçar a resiliência dos Estados-membros mais afetados por picos migratórios. O sistema que deveria permitir uma partilha de responsabilidades mais equitativa entre os países, garantindo que aqueles que estão na linha da frente não suportem sozinhos a carga dos fluxos migratórios, todavia, é um mecanismo de solidariedade com um sistema de contribuições flexíveis, que permite que Estados-membros optem por financiar outros países em vez de acolherem requerentes de asilo (Comissão Europeia 2020a; Parlamento Europeu 2024). Esta abordagem, embora promova algum alívio financeiro para os países de fronteira, corre o risco de não alcançar uma redistribuição justa dos

migrantes entre todos os Estados-membros, pois os países podem preferir pagar a acolher refugiados, perpetuando as desigualdades no sistema de asilo (Amnistia Internacional 2020; Comissão Europeia 2020a; Parlamento Europeu 2024; Human Rights Watch 2020).

Contrariamente à resposta fragmentada às migrações provenientes do Médio Oriente e da África, a “crise” provocada pela invasão russa da Ucrânia em 2022 mostrou que a UE é capaz de adotar uma abordagem mais coordenada e solidária. A ativação da diretiva de proteção temporária, que permitiu a rápida distribuição de milhões de refugiados ucranianos entre os Estados-membros, demonstrou que é possível uma resposta migratória unida e eficaz, respeitando o direito internacional e os direitos humanos (Collett e Ahad 2020; Amnistia Internacional 2020).

A integração do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular das Nações Unidas nas políticas da União Europeia, forneceu uma base em particular na criação do Pacto para a Migração e Asilo, o que evidenciou um esforço de convergência entre normas internacionais e regionais na gestão dos fluxos migratórios. Como já foi referido anteriormente, o Pacto Global, adotado em 2018, estabelece um quadro internacional de cooperação para a governança migratória e visa promover uma abordagem mais humana, cooperativa e eficaz à migração (Organização das Nações Unidas 2018). A União Europeia, por sua vez, refletiu esta abordagem na criação de procedimentos eficientes de asilo e retorno, que visam garantir que os pedidos de asilo sejam processados de forma célere e justa, ao mesmo tempo que reforça as medidas de retorno voluntário ou forçado para os migrantes que não tenham direito a permanecer no território da UE (Collett & Ahad 2020). Neste contexto, as parcerias da UE com países terceiros para melhorar a gestão migratória externa e prevenir fluxos irregulares também estão alinhadas com os objetivos do pacto global de promover rotas migratórias seguras e organizadas.

Segundo a Comissão Europeia (2020a), outro elemento de convergência entre os dois pactos é a promoção do desenvolvimento sustentável como um fator essencial para abordar as causas profundas da migração. O Pacto Global para a Migração reconhece que a migração internacional pode ser uma ferramenta para o desenvolvimento sustentável se bem gerida, uma visão que a União Europeia partilha ao integrar a sua

política migratória com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Assim, e através do seu Pacto para a Migração e Asilo, a UE entende também como relevante promover a cooperação com países de origem e de trânsito para abordar as causas da migração, como a pobreza, os conflitos e as alterações climáticas, ajudando a reduzir os fluxos migratórios irregulares.

Contudo, apesar das influências claras do Pacto Global para a Migração, a abordagem da União Europeia no seu Pacto para a Migração e Asilo (PMA) é mais restritiva, particularmente no que diz respeito à externalização da gestão migratória. Embora o PAM enfatize a cooperação internacional e o fortalecimento das capacidades dos países de origem e trânsito, a UE tem sido criticada por transferir parte da responsabilidade pelo acolhimento e processamento de migrantes para países terceiros, frequentemente sem garantir que esses países cumpram plenamente as normas de direitos humanos (Anistia Internacional 2020; Human Rights Watch 2020). Esta prática, exemplificada pelo acordo da UE com a Turquia em 2016, tem suscitado controvérsias e preocupações quanto à conformidade com o direito internacional, apesar de estar em linha com o objetivo do pacto global de promover uma gestão migratória cooperativa e ordenada. Neste caso, a UE tem intensificado os acordos com países fora do bloco europeu, como a Tunísia, o Egito e a Mauritânia, para externalizar a gestão das migrações²³ (Collett & Ahad 2020).

Continuarão as tentativas de externalizar a responsabilidade pelo asilo e de utilizar indevidamente a ajuda ao desenvolvimento, os regimes de vistos e outros instrumentos para pressionar os países terceiros a cooperarem no controlo da

²³ E realmente, estas parcerias que visam conter os fluxos migratórios antes de chegarem à Europa, levantam sérias preocupações quanto às condições de acolhimento e respeito pelos direitos humanos nesses países. Podemos encontrá-las respetivamente em: União Europeia e República da Tunísia. 2023. “Memorandum of Understanding on a Strategic and Global Partnership between the European Union and Tunisia.” Julho 16, 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_3887/IP_23_3887_EN.pdf.
União Europeia e Egito. 2021. “Multi-Annual Indicative Programme European Union – Egypt 2021-2027”. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/213673fa-fb58-4e6b-b280-b999db62e3ea_en?filename=C_2022_4049_F1_ANNEX_EN_V3_P1_1915690.PDF.
União Europeia e República das Maurícias. 2024. “Joint Declaration Establishing a Migration Partnership Between the Islamic Republic of Mauritania and the European Union.” 7 Março 2024. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/24425c1c-dd34-4c71-8f9e-77ecbac22305_en?filename=De%CC%81claration-conjointe-Mauritanie-EU_en.pdf.

migração e nos acordos de readmissão. Isto não só corre o risco de contrariar o próprio compromisso da UE com os princípios de desenvolvimento, como também de (...) permitir violações dos direitos humanos. (Human Rights Watch 2020)

Em suma, a União Europeia tem incorporado muitos dos princípios estabelecidos pelo Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular na criação do seu Pacto para a Migração e Asilo. Através de uma ênfase partilhada na solidariedade, nos direitos humanos, na segurança e no desenvolvimento sustentável, a UE procura alinhar-se com os objetivos globais, enquanto adapta as suas políticas às especificidades do contexto europeu. Contudo, persistem desafios, nomeadamente no equilíbrio entre a proteção dos migrantes e a externalização das responsabilidades migratórias para países terceiros.

5. Capítulo: Como se tem construído o discurso da UE em matéria de fluxos migratórios e de refugiados?

De forma a realizarmos uma análise ao discurso da União Europeia em matéria de fluxos migratórios e de refugiados, devemos considerar uma série de opções de política externa que esta tem adotado em matéria de gestão migratória. Podemos apontar como exemplos os acordos de readmissão com países de origem e de trânsito de migrantes e de refugiados, para facilitar o retorno dos mesmos. A sua capacidade de gestão de fronteiras também se tem baseado na cooperação com países terceiros, através de assistência humanitária, de recursos financeiros, de formação de recursos humanos, incluindo recursos militares e policiais, entre outros recursos para reassentamento de refugiados (Frelick, Kysel e Podkul 2016, 206). Todos estes exemplos configuram o que se pode chamar e se tem chamado de externalização de responsabilidades migratórias, visto que muitas vezes ocorre uma clara transferência da gestão dos fluxos de migrantes e refugiados para países terceiros. Ora, nesses países terceiros, estes fluxos constituídos por pessoas particularmente vulneráveis, podem enfrentar condições precárias em centros de detenção, falta de acesso a procedimentos

de asilo justos e risco de múltiplas violações de direitos humanos. Para mais, esta lógica de externalização põe em causa os princípios da responsabilidade e da solidariedade, podendo afetar a estabilidade e segurança regional, especialmente quando os países terceiros não têm capacidade ou vontade política para gerir adequadamente os fluxos migratórios (Ruiz-Estramil 2023; Frelick, Kysel e Podkul 2016).

Seguidamente iremos analisar as principais rotas migratórias a sul da Europa, assim como a política europeia da vizinhança e de acordos bilaterais, tópicos que se mostram cruciais para entender o que acabamos de escrever sobre a política de externalização de responsabilidades e sobre o modo como a migração afeta tanto a Europa quanto os países de origem e de trânsito dos migrantes.

5.1 As principais rotas migratórias

As rotas migratórias estão em constante fluxo e desenvolvimento, sendo altamente influenciadas pelas condições nos países de origem, trânsito e destino. Iremos proceder a uma pequena análise das principais rotas usadas pelos migrantes para entrar na União Europeia: a rota do Mediterrâneo Central, do Mediterrâneo Oriental, do Mediterrâneo Ocidental e dos Balcãs Ocidentais (Kuschminder, Bresser e Siegel 2015; McMahon e Sigona 2018). Recorde-se que o Mar Mediterrâneo em si tem sido historicamente testemunha e palco de diversas interações sociais, políticas e económicas entre os países da região sendo uma área particularmente sensível na relação da Europa com o continente africano e com todo o próximo e médio oriente.

Muitos estudos empíricos sustentam a ideia de que os fluxos migratórios regulares para a Europa seguem um padrão proeminentemente mais evidente do que a migração irregular. Isso ocorre devido aos custos da migração irregular serem significativamente maiores, incluindo riscos como detenção, tortura e morte (Achilli 2016, 103). Um estudo conduzido por Restelli (2023) concluiu que a educação é um determinante relevante das intenções de migração, mas na hora de decidir os níveis educacionais são menos relevantes do que a ausência de rendimentos e de perspectivas em os obter no país de origem. Por outras palavras, independentemente do nível educacional, as famílias com rendimentos mais baixos têm maior probabilidade de migrar mesmo que seja de forma irregular.

O ACNUR (2018b) revelou no seu relatório que em 2017 o número de refugiados e migrantes chegados à Europa reduziu em relação ao ano anterior; contudo os desafios tinham em diversas situações aumentando em número e gravidade. O mesmo documento destacava por exemplo os abusos e extorsões enfrentados pelos refugiados e migrantes às mãos de traficantes, contrabandistas ou grupos armados em diversas rotas para a Europa. Mulheres, especialmente as que viajam sozinhas, e crianças desacompanhadas estão particularmente expostas ao risco de violência sexual e de género.

Uma vez detidos no mar pelas autoridades italianas, maltesas ou gregas, os migrantes são enviados para instalações de receção e detenção de migrantes, onde aguardam para que as suas identidades sejam verificadas e os seus pedidos de asilo sejam processados. Ora, considerando que a detenção e resposta aos pedidos de asilo pode levar a longos períodos de espera, em virtude de os próprios mecanismos de segurança de fronteira serem mais rigorosos hoje do que no passado, tal acaba por se traduzir na prática não numa dissuasão efetiva dos fluxos migratórios (como as autoridades europeias desejariam) mas num aumento dos métodos ilegais de entrada e em ajustamentos das rotas migratórias no Mediterrâneo (Hammond 2015, 6).

Como forma de responder aos desafios das rotas migratórias irregulares, fora estabelecido em 2003 o Diálogo sobre Migração de Trânsito Mediterrâneo (MTM), um espaço de discussão entre mais de 40 governos e 7 organizações internacionais visando desenvolver abordagens conjuntas para a gestão sustentável da migração. O seu propósito seria implementar projetos práticos e operacionais, formular recomendações, abordar questões de migração irregular e mista, assim como a relação entre migração e desenvolvimento. Inicialmente focado na chamada migração de trânsito, o MTM expandiu-se para incluir várias dimensões da migração irregular e mista, bem como questões de asilo, proteção de refugiados, combate ao tráfico de pessoas e contrabando, e medidas de retorno e readmissão de migrantes. Contudo, a declaração de uma “crise” humanitária, entre 2015 e 2017, ativou um estado de urgência, que resultou na união de recursos tanto dos governos, como de organizações humanitárias de forma a ampliar significativamente as operações de resposta imediata às chegadas irregulares. A Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras (Frontex) teve aqui um papel de relevo no apoio ao controlo das fronteiras externas da UE através de operações marítimas

conjuntas, como a Operação Indalo, Sophia ou a Mare Nostrum. Recorde-se que os recursos fornecidos pela agência, incluindo oficiais, embarcações e meios de vigilância, auxiliam as autoridades nacionais na vigilância das fronteiras e nas operações de salvamento (Conselho Europeu 2024; OIM 2024; McMahon e Sigona 2018).

De acordo com várias investigações, a maioria dos migrantes não pretendia permanecer nos países europeus onde chegaram inicialmente. As rotas que iremos apresentar representam assim as portas de entrada pelo sul da Europa, ao mesmo tempo que são frequentemente vistas pelos migrantes apenas como portas de trânsito para outros países situados no centro e norte do continente, onde consideram que terão mais e melhores oportunidades de vida (Hammond 2015, 7).

5.1.1 Rota do Mediterrâneo Central

Esta rota é definida pelos movimentos migratórios do Norte de África para Itália e, em menor escala, para Malta. A Líbia emergiu como o principal ponto de partida nos últimos 25 anos, especialmente após a queda do regime de Khadafi. É considerada por muitos investigadores a rota de migração marítima mais movimentada e mais mortal do mundo (Kuschminder, Bresser e Siegel 2015; Weber 2017; Hammond 2015).

A Frontex (2024a) relatou que, no segundo trimestre de 2014, as detenções na Rota do Mediterrâneo Central representaram três quartos de todas as detenções de travessias irregulares de fronteira para a UE, número que foi ultrapassado em 2016. Os sírios representaram uma parte significativa dessas detenções, seguidos pelos eritreus e outros africanos subsaarianos²⁴.

O documento “Jornadas Desesperadas” (ACNUR 2018b) relata uma significativa diminuição nas chegadas marítimas a Itália, principalmente provenientes da Líbia, a partir de julho de 2017. Essa queda continuou nos primeiros três meses de 2018, com uma redução de 74% em comparação com o ano anterior. No entanto, como já foi referido, a viagem até a Itália tornou-se cada vez mais perigosa. A taxa de mortalidade entre aqueles que partem da Líbia em direção à Europa por via marítima aumentou, atingindo uma morte a cada 14 pessoas nos primeiros três meses de 2018, em

²⁴ O Mediterrâneo Central foi a rota migratória mais ativa para a UE, representando dois em cada cinco travessias irregulares (41%) em 2023, seguido pelos Balcãs Ocidentais (26%) e pelo Mediterrâneo Oriental (16%). Registou um aumento de 50% nas travessias irregulares de fronteira em comparação com 2022. Sírios, guineenses e afegãos foram as nacionalidades mais prevalentes, compreendendo 37% de todas as travessias irregulares de fronteira (Frontex 2024b).

comparação com uma a cada 29 pessoas no mesmo período de 2017. Além disso, era possível testemunhar um alarmante quadro de deterioração na saúde dos recém-chegados da Líbia, com um aumento no número de pessoas em situação extremamente debilitada, desnutridas e com problemas de saúde em geral.

Para Bobić e Janković (2017, 22) a rota do Mar Mediterrâneo Central restabelece um perigoso *déjà vu* de barcos acumulados nas ilhas exteriores de Lampedusa, Malta, Gozo e Pantelária. Após o naufrágio já mencionado, ocorrido em 2013 perto de Lampedusa, no qual mais de 350 pessoas morreram, surgiram bastantes críticas direcionadas a Itália e à sua gestão que impedia que navios de refugiados atracassem em segurança nos seus portos. Após vários desastres, o governo italiano iniciou a operação de resgate Mare Nostrum. A operação era conduzida próxima à costa da Líbia e recebeu apoio financeiro da União Europeia, que entregou 1,8 milhões de euros do Fundo de Emergência para as Fronteiras Externas. A Itália também foi auxiliada pelas operações Hermes e Aeneas, coordenadas pela Frontex. A operação Hermes esteve ativa por vários anos, com poucas interrupções, tendo sempre a Itália como estado anfitrião. Esta operação, realizada nas proximidades da costa italiana, visava controlar as fronteiras externas da União Europeia e tinha um orçamento anual de aproximadamente 5 milhões de euros em 2014. Conforme solicitado pela Itália, a operação utilizou recursos marítimos italianos, enquanto outros Estados-Membros contribuíram com uma aeronave de vigilância e oficiais para apoio em terra. A operação Aeneas, também com a Itália como estado anfitrião, concentrava-se principalmente nos fluxos migratórios provenientes do Egito e da Turquia (via Grécia) para a Itália (Comissão Europeia 2014b). A operação Mare Nostrum terminou em outubro de 2014, um ano depois de ser iniciada. Surgiu seguidamente a Operação Triton em novembro de 2014, que se concentrou mais em combater os contrabandistas do que em resgatar os migrantes. Esta operação, coordenada pela Frontex a pedido das autoridades italianas, contou com a participação de 21 Estados-Membros, que forneceram recursos humanos e técnicos, incluindo aeronaves, helicópteros e embarcações de patrulha. O orçamento mensal da operação foi estimado em 2,9 milhões de euros, financiado por fundos do Fundo de Segurança Interna e do orçamento da Frontex. Embora não substituísse as obrigações da Itália em monitorizar as fronteiras externas do Espaço Schengen, a Triton visava apoiar os esforços italianos, de forma a respeitar as leis internacionais e da UE, especialmente no que se

refere aos direitos dos migrantes e ao princípio da não devolução (Comissão Europeia 2014c). Posteriormente, a Operação Sophia da EUNAVFOR MED fez também parte de uma resposta da UE à questão migratória, abordando tanto os seus componentes físicos quanto as causas subjacentes, como conflito, pobreza, mudanças climáticas e perseguição. De junho de 2015 até março de 2020, a sua missão central baseou-se em identificar, capturar e eliminar embarcações usadas por contrabandistas e traficantes de migrantes, contribuindo para interromper o modelo de negócio dessas redes no Mediterrâneo Central e prevenir perdas de vidas no mar. Desde outubro de 2015, a operação avançou para a fase de abordagens e apreensões em águas internacionais. Em junho de 2016, o Conselho da UE estendeu o mandato da Operação Sophia até julho de 2017, acrescentando tarefas de apoio, como o treino da guarda costeira e marinha da Líbia e a implementação do embargo de armas da ONU na costa do país. A operação foi estruturada em quatro fases, desde a compreensão das atividades de contrabando até à retirada das forças, sempre em conformidade com o direito internacional e os princípios de direitos humanos (EUNAVFOR MED 2018).

O ACNUR e a OIM (2017) chegaram a publicar uma declaração conjunta onde destacavam a urgência de medidas para enfrentar a perda de vidas e as condições precárias dos migrantes e refugiados ao longo da rota do Mediterrâneo Central, especialmente na Líbia. Apelaram para que os líderes europeus fortalecessem a União Europeia além das suas fronteiras para proteger e ajudar aqueles em necessidade, incluindo o desenvolvimento de mais capacidades de salvamento, reforço do Estado de direito e combate às redes criminosas. Instaram igualmente à implementação de sistemas sustentáveis de migração e de asilo na Líbia e em países vizinhos, afastando-se da detenção automática e desumana de refugiados e migrantes, em favor de centros de acolhimento adequados. Também foram solicitadas medidas concretas de apoio ao governo líbio para registo de recém-chegados, apoio ao retorno voluntário, processamento de pedidos de asilo e criação de oportunidades de caminhos seguros, como reassentamento e admissão humanitária²⁵.

²⁵ A Líbia enfrentou uma governação caótica e corrupta, marcada por graves violações dos direitos humanos por grupos armados e milícias. A competição entre elites políticas e diversas autoridades quase-legítimas pelo controlo do território levantou sérias dúvidas sobre a utilização dos fundos europeus. As autoridades, tanto no leste quanto no oeste da Líbia, reprimiram atividades de grupos civis, muitas vezes detendo e processando membros de ONGs. A ausência de eleições desde 2014 e a divisão do poder entre o Governo de Unidade Nacional em Trípoli e o Governo de Estabilidade Nacional no leste ilustraram a crise política. Além disso, a devastação causada em setembro de 2023 pela tempestade Daniel em Derna, que resultou na morte de milhares de pessoas, expôs

Apesar dos esforços, as restrições de segurança (e a própria incapacidade em confiar nas autoridades políticas, militares e policiais de países como a Líbia) continuaram a dificultar a assistência e a criação de soluções para os mais vulneráveis. De facto, a Líbia está longe de ser um país terceiro seguro e o processamento extraterritorial de requerentes de asilo na região não é, nem nunca foi, considerado apropriado (OIM e ACNUR 2017), não obstante toda a boa vontade dos objetivos almejados pela OIM ou pelo ACNUR.

De acordo com UNFPA (2019), em 2019, milhares de pessoas continuaram a enfrentar risco de vida e a falta de alimentos, água e serviços essenciais devido à instabilidade política e ao conflito contínuo. Cerca de 823.000 pessoas, incluindo aproximadamente 278.000 mulheres, necessitaram de assistência humanitária. A governação na Líbia continuava dividida entre duas entidades em conflito: o Governo de Acordo Nacional (GNA), reconhecido internacionalmente e sediado em Trípoli, e o Governo Interino no leste da Líbia, apoiado pela Câmara dos Representantes (HOR) e pelo Exército Nacional Líbio (LNA). Em abril de 2019, o comandante do LNA, General Khalifa Hiftar, atacou Trípoli, o que resultou numa ofensiva violenta que matou mais de 200 civis e feriu mais de 300, além de criar mais de 120.000 deslocados. A insegurança que persistia impediu a realização de um referendo sobre a constituição planeada para janeiro de 2019. Grupos armados, alguns ligados ao GNA ou ao Governo Interino, realizaram execuções extrajudiciais, raptos e torturas. Migrantes e requerentes de asilo continuaram a enfrentar detenções arbitrárias e abusivas. Tanto a ONU quanto outros atores internacionais tentaram mediar o conflito e impor entraves de armas, mas a situação humanitária e política permaneceu crítica (Human Rights Watch 2019). O acesso limitado a cuidados de saúde agravou a situação, expondo mulheres e meninas à violência de género e a riscos à saúde. A resposta humanitária incluiu a implementação de mecanismos de resposta rápida e apoio psicossocial, com foco em mulheres e crianças vulneráveis. As intervenções também visaram fortalecer a capacidade local para proporcionar espaços seguros para mulheres e meninas, além de serviços especializados de apoio às vítimas de violência de género (UNFPA 2019).

falhas na manutenção de infraestruturas e na resposta a emergências, aumentando ainda mais a desconfiança na gestão dos recursos (Human Rights Watch 2023).

5.1.2 Rota do Mediterrâneo Oriental

A rota do Mediterrâneo Oriental refere-se à entrada na Europa de fluxos migratórios irregulares através da Grécia, Bulgária ou Chipre, tendo como ponto de partida a Turquia. Insere-se no que podemos considerar um complexo sistema de rotas clandestinas dos Balcãs, com a costa oeste da Turquia a protagonizar várias histórias (em particular entre 2013 e 2017) de contrabandistas turcos com barcos de pesca cheios de migrantes em pleno Mar Negro (Schloenhardt 2019; Bobić e Janković 2017; Kuschminder, Bresser e Siegel 2015).

Em 2014, a Frontex (2014a) registou um aumento significativo no número de migrantes irregulares que tentavam entrar na UE através da rota do Mediterrâneo Oriental, em comparação com 2013. A maioria das pessoas provenientes da Síria, Iraque e Afeganistão, incluindo um número significativo de famílias com crianças, enfrentou longas esperas em ambientes superlotados e condições precárias nas ilhas gregas. A escalada do conflito sírio e o recrudescimento da instabilidade política na área aumentaram substancialmente o número de migrantes que viajam ao longo desta rota. No entanto, essa tendência não está apenas relacionada com a instabilidade política e conflitos armados. Mudanças radicais nos controlos de fronteira dos países de trânsito e a proliferação de redes de contrabando em Istambul e outras cidades turcas também desempenharam um papel importante no aumento dramático das chegadas à Europa (ACNUR 2018b; Achilli 2016, 99)

A existência e sobrecarga desta rota entre a Grécia e Turquia, resultou em tensões no Mar Egeu, incluindo disputas territoriais sobre ilhas e zonas marítimas. Os requerentes de asilo e refugiados acabaram por ficar numa corda bamba, presos em condições desumanas nas ilhas do Mar Egeu, ao serem recusados tanto pela Turquia como pela Grécia (Öztürk e Erkan 2023, 549).

O relatório do ACNUR de 2018 destaca que, devido às crescentes restrições na Hungria governada por Viktor Orbán (de extrema-direita), muitos refugiados e migrantes passaram a recorrer a rotas alternativas para viajar para a Europa, incluindo a travessia pela Sérvia para a Roménia ou para a Grécia via Albânia, Montenegro e Bósnia-Herzegovina, até a Croácia.

No final de 2019, a Rota do Mediterrâneo Oriental estava marcada por uma “crise” humanitária exacerbada pelo conflito e deslocamento forçado. Com 79,5 milhões

de pessoas deslocadas globalmente, a Síria liderava a lista de países com maior número de refugiados, que fugiam para os países vizinhos. A falta de recursos adequados agravava as vulnerabilidades económicas, políticas e sociais nos países anfitriões. O influxo massivo de deslocados e a permanência prolongada, em virtude de longos conflitos, aumentavam o risco de colapso governamental e conflitos violentos. Para mitigar esses riscos, a promoção da “resiliência societal” nos países de acolhimento emergia como uma estratégia promissora. Esta resiliência é a capacidade adaptativa das sociedades, comunidades e indivíduos para enfrentar desafios e oportunidades de forma pacífica, sendo essencial o fortalecimento da confiança social e a legitimidade das instituições governamentais (Ozcurumez 2021, 1303).

5.1.3 Rota do Mediterrâneo Ocidental

A rota do Mediterrâneo Ocidental abrange a travessia marítima do Norte de África para Espanha, bem como a rota terrestre para os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilha, situados em Marrocos (Kuschminder, Bresser e Siegel 2015; Conselho Europeu 2024).

Anteriormente, essa rota era mais comum entre cidadãos argelinos e marroquinos. Nos finais dos anos 90, cresceu o número de africanos subsaarianos que a utilizavam. Em 2003, os subsaarianos representavam já perto de um quarto dos migrantes detetados. No entanto, nos últimos anos, a rota da Líbia para a Espanha tem sido mais usada, resultando numa diminuição do uso da rota do Mediterrâneo Ocidental (Kuschminder, Bresser e Siegel 2015; Achilli 2016).

Os migrantes subsaarianos geralmente têm duas opções para chegar ao mar: a mais longa implica viajar ao longo da costa da África Ocidental; a mais curta, porém mais perigosa, consiste em fazer caminho através do Sahara. De tal modo que a rota costeira tem sido muitas vezes a escolhida pelos migrantes, tal a perigosidade da travessia do deserto (Achilli 2016, 99).

Em 2018, esta rota mais longa tornou-se a mais popular para chegar à Europa. No entanto, as chegadas têm diminuído constantemente, devido a vários fatores, incluindo os esforços intensificados de Marrocos para combater a migração irregular, a cooperação estreita entre Marrocos, Espanha e a União Europeia e os efeitos da pandemia de COVID-19 (Conselho Europeu 2024). Temos aqui um claro exemplo de

externalização de responsabilidades europeias, já que os acordos bilaterais desta natureza, implicam financiamento aproveitado pelo Reino de Marrocos para libertar Espanha e a UE de um grande fardo. Ao mesmo tempo, vários relatórios de organizações humanitárias (incluindo a Amnistia Internacional e a Human Rights Watch) têm alertado para os sucessivos ‘desaparecimentos’ de milhares de migrantes subsaarianos no vasto Atlas, e nas dificuldades de Marrocos em se compatibilizar com os Direitos Humanos no tratamento de migrantes, seja os que procuram a Europa, seja dos que a Europa recambia para Marrocos.

Os migrantes da África Subsaariana em Marrocos enfrentam abusos que incluem: a destruição de seus acampamentos improvisados, roubo de pertences e expulsões sumárias para a fronteira com a Argélia, frequentemente sem o devido processo legal. A Human Rights Watch (2014) documentou que as forças de segurança marroquinas e, em alguns casos, a Guarda Civil espanhola usaram força excessiva contra esses migrantes em diversas ocasiões. Isso incluiu a negação de direitos básicos, como acesso a advogados, tradutores e a possibilidade de recorrer de decisões de deportação, violando as normas internacionais de direitos humanos. De acordo com a mesma fonte, a situação foi agravada pela cooperação entre Marrocos e a União Europeia para controlar a migração irregular, levando a políticas de fronteira que resultaram em violência e tratamento desumano de migrantes, incluindo crianças e requerentes de asilo, apesar de Marrocos ter anunciado reformas para melhorar a sua política de migração e asilo em 2013.

A Frontex (2024a) detetou que o maior número de migrantes irregulares atravessou esta rota em 2018, principalmente nas áreas costeiras do sul da Espanha e nas fronteiras terrestres de Ceuta e Melilha.

A natureza do fluxo mudou, entretanto, à medida que um número crescente de requerentes de asilo fugindo de turbulências políticas e conflitos armados no Mali, Sudão, Sudão do Sul, Camarões, Nigéria, Chade e República Centro-Africana, se juntaram também ao grupo anterior. Em dezembro de 2022, a União Europeia e os países parceiros africanos lançaram as Iniciativas da Equipa Europa (IEE), que visam abordar os desafios da migração através de esforços conjuntos dos Estados-Membros da UE e de parceiros africanos. Estas iniciativas incluem um foco específico nas rotas do Mediterrâneo

Ocidental e da África Ocidental e mobilizam 950 milhões de euros para colaborar com parceiros africanos relevantes (Conselho Europeu 2024).

5.1.4 Rota dos Balcãs Ocidentais

A rota dos Balcãs Ocidentais compreende dois movimentos migratórios principais: o dos próprios migrantes dos Estados dos Balcãs Ocidentais e o de migrantes predominantemente asiáticos que inicialmente entraram na UE através das fronteiras entre a Grécia e a Turquia e depois prosseguiram através dos Balcãs Ocidentais até à Hungria ou Roménia. A rota dos Balcãs Ocidentais tem sido tanto um local de origem de migração para a Europa quanto um percurso de trânsito para a Europa para migrantes vindos de outras regiões do mundo (Kuschminder, Bresser e Siegel 2015; Cocco 2017).

Após a introdução da isenção de vistos na UE em 2009 e a estabilização política e económica gradual na região, houve uma mudança significativa nas tendências da migração irregular nos Balcãs Ocidentais. A região deixou de ser uma área de emigração para se considerar predominantemente uma região de trânsito para migrantes em situação irregular provenientes da Grécia (Kuschminder, Bresser e Siegel 2015, 46).

Os dados da Frontex (2024a) revelam que o número de detenções de passagens irregulares de fronteiras na área aumentou significativamente ao longo dos anos, atingindo o seu pico em 2015. Os migrantes que chegam à Grécia por terra ou mar através da Rota do Mediterrâneo Oriental tendem a continuar em direção aos países da Europa Ocidental através dos Balcãs, o que significa que podem ser intercetados quer ao chegar à Grécia, quer posteriormente ao chegar às fronteiras com a Eslovénia, Croácia e Hungria. Para Cocco (2017, 296), a ausência de respostas eficazes por parte dos países e das instituições da UE no período agudo da “crise dos refugiados” em 2015, teve um efeito negativo na perceção dos povos dos Balcãs sobre a própria União Europeia, e pode ser vista como uma das causas para a erosão da imagem da UE entre as populações dos Balcãs.

Em 2015, a Alemanha criou vias legais na forma de acesso ao mercado de trabalho alemão ao realizar uma experiência de política migratória pouco conhecida e quase accidental: a Regulação dos Balcãs Ocidentais (Bither e Ziebarth 2018). Foi introduzida como parte de um conjunto mais amplo de reformas no sistema de asilo, como resposta ao aumento significativo de requerentes de asilo sírios que usavam a rota

dos Balcãs para chegar ao norte da Europa. Muitos destes requerentes eram originários dos países dos Balcãs Ocidentais e apesar de terem baixas probabilidades de obter asilo, utilizavam esta rota para tentar a sua sorte na Alemanha. Para atenuar a pressão no sistema de asilo e atrair trabalhadores dos Balcãs Ocidentais através de canais legais, a regulamentação permitiu a emissão de vistos de trabalho temporários para cidadãos desses países que obtivessem uma oferta de trabalho de um empregador alemão. A regulamentação, inicialmente válida até dezembro de 2020, foi prorrogada até 2023, estabelecendo uma quota anual de 25.000 pessoas. Durante o período entre 2015 e 2017, a medida resultou na emissão de 44.093 vistos de trabalho e numa redução de 90% nos pedidos de asilo da região, aliviando o sistema de asilo e melhorando a cooperação entre a Alemanha e os países dos Balcãs Ocidentais (Center for Global Development 2021).

5.2 Política Europeia de Vizinhança (PEV)

A Política Europeia de Vizinhança foi estabelecida em 2004 com o intuito de fortalecer as relações da União Europeia com 16 países vizinhos localizados a Sul e a Leste. A revisão de 2015 da PEV destaca quatro áreas prioritárias: boa governação, desenvolvimento económico, segurança e migração/mobilidade, visando aumentar a resiliência dos Estados e sociedades na proximidade da UE. A PEV adota uma abordagem diferenciada, adaptada a cada parceiro, com ênfase na apropriação mútua. A definição de novas prioridades de parceria com interesses comuns identificados é um aspeto crucial da política. É uma iniciativa que estabelece uma relação privilegiada entre a União Europeia e seus vizinhos, com base em valores comuns como democracia, direitos humanos, Estado de direito e desenvolvimento sustentável. Todavia, a política não se confunde com o processo de alargamento da UE, permitindo flexibilidade para evolução futura, mas ambos incentivam a cooperação e o desenvolvimento (Trapouzanlis e Placzek 2024; Cunha et al. 2021; Mustafa 2024).

O Instrumento de Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVCDI) apoia a PEV, com um montante previsto de 19 mil milhões de euros destinados à vizinhança no atual quadro financeiro plurianual (2021-2027). A PEV é fundamentada por planos de ação bilaterais que refletem necessidades e interesses

mútuos que serão abordados no subcapítulo 5.4 (Trapouzanlis e Placzek 2024; Cunha et al. 2021).

A relação da União Europeia com a região da PEV evoluiu numa cooperação ampla e rica, abrangendo dimensões políticas, estratégicas e de segurança, incluindo questões de direitos humanos, democracia e Estado de direito. (União Europeia 2021)

A PEV também promove o acesso ao mercado e a mobilidade, incluindo parcerias para facilitação de vistos estabelecidas em 2008. A Parceria Oriental, em particular, coopera com países como Arménia, Azerbaijão, Geórgia e Ucrânia tendo como objetivo promover reformas políticas, judiciais e económicas nessa região. Importa sublinhar que a UE enfrenta diversos desafios geopolíticos nesta região, especialmente em relação à Rússia, pelo que é fundamental ter estes países na sua esfera de influência (e até mesmo como membros futuros, como no caso da Ucrânia e da Geórgia). Contudo, a União procura em simultâneo promover a estabilidade e a convergência com os critérios europeus nesses países, para que a relação futura possa assentar em valores comuns como o respeito integral pelo Estado de direito, as liberdades e a transparência. E daí se entende a importância da Parceria Oriental que decorre desde 2008 (Trapouzanlis e Placzek 2024; Cunha et al. 2021; Mustafa 2024).

A União para o Mediterrâneo, abrange por sua vez a cooperação da UE com países como o Egito, Tunísia e Marrocos, visando não apenas o desenvolvimento económico em áreas como energia, ambiente, cultura e migração, mas também a promoção da paz (Trapouzanlis e Placzek 2024; Cunha et al. 2021). Contudo, recordamos aqui a importância de um olhar crítico sobre estas mesmas parcerias, como proposto na análise do caso marroquino.

Ao longo dos anos, a política externa de vizinhança foi sendo revista de modo a adaptar-se às mudanças geopolíticas e institucionais, como a Primavera Árabe e o Tratado de Lisboa. Assim, em 2011, houve uma revisão da PEV, com um foco maior na promoção de democracia e desenvolvimento económico nos países árabes. Destacam-se como elementos-chave a promoção de eleições justas, o combate à corrupção, a independência judicial e as liberdades fundamentais. Por sua vez, em 2015, a PEV foi

novamente revista, de forma a ajustar instrumentos políticos de acordo com os países parceiros, resultando numa abordagem mais flexível e coerente (Trapouzanlis e Placzek 2024).

A PEV consiste assim numa relação fundamentalmente bilateral entre a União e cada um dos parceiros, uma conexão privilegiada e assegurada por um acordo mútuo, e que a UE entende como parte crucial da sua abordagem aos vizinhos, no que concerne à promoção da estabilidade, da segurança, do desenvolvimento através de uma variedade de instrumentos diplomáticos, económicos e institucionais (Cunha et al. 2021; Sande 2014; Mustafa 2024), mas também com o objetivo muito claro de trazer esses parceiros para a sua esfera de gestão de fluxos migratórios.

Para alguns académicos, a instabilidade nestes estados periféricos representa uma ameaça séria à UE, da qual pode decorrer uma de potencial contaminação quanto a pressão sobre as fronteiras europeias (Sande 2014, 88). Nesta linha de pensamento, a imigração tem contribuído para a deterioração do ambiente político europeu, alimentando o sentimento anti-imigração, fortalecendo partidos extremistas e promovendo discursos xenófobos e antieuropeus. Mas resta saber se a PEV é a resposta mais eficaz para responder a essa pressão.

Embora a Europa tenha conseguido lidar com alguns dos seus problemas internos, estes ainda persistem, afetando o cenário político atual. Os resultados limitados da PEV não apenas prejudicam a influência da UE, mas também comprometem a sua posição como ator global e como garante da segurança regional. A UE reconhece a interdependência das suas relações com os países vizinhos, adotando assim uma estratégia complexa, mas muitas vezes inconsistente. Projetar-se frequentemente como um ator superior, impondo a sua própria compreensão da realidade, da segurança e das necessidades dos países vizinhos, poderá de facto não ser a melhor abordagem. Isto cria uma imagem de confusão política e de contradição prática, desencorajando os parceiros a se comprometerem plenamente com o processo de aproximação e harmonização com as leis, as normas e os princípios europeus (Dias 2014, 82; Sande 2014), ao mesmo tempo que não renegam as ajudas financeiras que acompanham esses processos de aproximação. Aliás, numa análise mais fria, podemos considerar que a PEV acaba por gerar condições de vulnerabilidade à União tornando-a em potencial alvo de chantagem

por parte dos países vizinhos que percebem como os fluxos migratórios podem ser usados como armas de arremesso, como será ainda tratado neste capítulo.

5.3 Agenda Europeia de Migração

A Agenda Europeia de Migração entre 2015 e 2022 foi um marco crucial na gestão das políticas migratórias da União Europeia, impulsionada principalmente pela “crise” migratória de 2015, a agenda focou-se em quatro áreas principais: a redução dos incentivos à migração irregular, a criação de um sistema de asilo comum e eficaz, a garantia de fronteiras seguras e a promoção de políticas de integração para migrantes regulares (Comissão Europeia, 2016).

A primeira prioridade da agenda foi combater as causas da migração irregular, focando-se em parcerias com países terceiros e no reforço das capacidades de retorno de migrantes em situação irregular. Através de acordos de cooperação com países de origem e de trânsito, a UE procurou mitigar as causas profundas da migração, como conflitos armados, pobreza e mudanças climáticas. O fortalecimento da Frontex também foi essencial para garantir uma gestão mais eficaz das fronteiras e a coordenação de operações de salvamento no Mediterrâneo, refletindo o compromisso da UE em salvar vidas e controlar melhor as suas fronteiras (Comissão Europeia, 2016).

A reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) foi outro pilar crucial. A revisão do Regulamento de Dublin, que estipula o país responsável pelo processamento dos pedidos de asilo, teve como objetivo assegurar uma repartição mais justa da responsabilidade entre os Estados-Membros. O novo sistema incluía um mecanismo de redistribuição de requerentes de asilo em momentos de crise, garantindo uma partilha equitativa de responsabilidades e acelerando os procedimentos de asilo para reduzir a sobrecarga sobre os países na linha da frente, como a Itália e a Grécia (Comissão Europeia, 2021).

No que diz respeito à integração, a Agenda de Migração de 2015 também reconheceu a importância de políticas eficazes de inclusão para garantir que os migrantes legais pudessem integrar-se plenamente nas sociedades de acolhimento. O Plano de Ação para a Integração e Inclusão de 2021-2027 destacou a necessidade de acesso a serviços essenciais como educação, habitação e emprego, promovendo a

integração e inclusão social dos migrantes e requerentes de asilo. Esta estratégia reforçou a ideia de que a integração é um processo bidirecional, exigindo tanto o esforço dos migrantes como o apoio ativo das comunidades anfitriãs (Comissão Europeia, 2021).

A Agenda Europeia de Migração também fortaleceu as parcerias externas através do Pacto de Parceria para a Migração, incentivando o desenvolvimento económico e social nos países de origem, ao mesmo tempo que abordava as causas subjacentes à migração. De acordo com a Comissão Europeia (2020b), estas parcerias foram projetadas para promover retornos eficazes e voluntários, melhorar as capacidades de gestão das fronteiras nos países terceiros e combater redes de tráfico de seres humanos. Porém, o período entre 2015 e 2022 também foi marcado por desafios políticos significativos dentro da União Europeia. Vários Estados-Membros resistiram à implementação de cotas de redistribuição de migrantes, exacerbando divisões dentro da UE. Este contexto culminou na proposta do Novo Pacto sobre Migração e Asilo em 2020, que como mencionado anteriormente, procurou reformar as políticas de migração e asilo, propondo um sistema de solidariedade flexível que permitisse tanto a redistribuição de migrantes quanto a contribuição financeira de países que não pudessem acolhê-los diretamente (Human Rights Watch, 2020).

O Relatório do Tribunal de Contas Europeu de 2022 criticou alguns aspetos da implementação da agenda, apontando para falhas na distribuição de fundos e na coordenação entre Estados-Membros. Apesar dos desafios, a Agenda de Migração entre 2015 e 2022 estabeleceu as bases para uma abordagem mais coordenada e solidária no seio da União Europeia, enquanto se ajustava a um cenário migratório em constante mudança (Tribunal de Contas Europeu, 2022).

A Agenda Europeia de Migração também enfatizou a importância da proteção dos direitos dos migrantes, promovendo a igualdade de tratamento e a luta contra a discriminação. Em resposta ao aumento da retórica anti-imigração e ao extremismo de direita em alguns Estados-Membros, a UE procurou reafirmar o seu compromisso com os direitos humanos e as normas internacionais. A proteção das crianças migrantes, em particular, foi um foco significativo, com iniciativas destinadas a garantir que os menores não acompanhados recebessem cuidados adequados e proteção (Comissão Europeia, 2021).

Além disso, a questão da sustentabilidade foi considerada nas discussões sobre migração. A Agenda reconheceu que a migração não é apenas um desafio, mas também uma oportunidade para o crescimento económico e o desenvolvimento social, se adequadamente gerida. O desenvolvimento de políticas de migração sustentáveis tem como objetivo beneficiar tanto os países de origem quanto os de destino, promovendo uma abordagem holística que aborde os desafios demográficos e sociais (Comissão Europeia, 2021). Desta forma, através da mobilidade legal, a UE procurou desenvolver canais de migração legais que permitissem a entrada de trabalhadores qualificados, a fim de atender à escassez de mão de obra em vários setores. O Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regula, adotado pelas Nações Unidas em 2018, serviu de referência para a UE na formulação de políticas que promovessem a mobilidade segura e regular, ao mesmo tempo que fortaleciam a proteção dos direitos dos migrantes (Comissão Europeia, 2020c).

Por fim, a cooperação com organizações internacionais e não governamentais também foi uma componente crucial da Agenda de Migração. A colaboração com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e outras organizações foi essencial para garantir que as políticas da UE estivessem alinhadas com os princípios internacionais de proteção e direitos humanos, facilitando um apoio mais robusto aos refugiados e migrantes (UNHCR, 2020). Esses elementos mostram que a Agenda Europeia de Migração de 2015 a 2022 não apenas se concentrou na gestão das fronteiras e na segurança, mas também considerou as implicações sociais, económicas e humanas da migração, refletindo uma abordagem mais equilibrada e integrada às questões migratórias dentro da UE.

5.4 Acordos bilaterais

No contexto das políticas migratórias da União Europeia, os acordos bilaterais desempenham um papel crucial na gestão e controlo dos fluxos migratórios entre os Estados-membros e países terceiros. Estes acordos, estabelecidos diretamente entre países, permitem uma maior flexibilidade e adaptação às necessidades e circunstâncias específicas de cada Estado envolvido, enquanto também refletem as prioridades políticas e estratégicas da União Europeia. O presente capítulo explora a natureza, os

objetivos e as implicações dos acordos bilaterais no âmbito das políticas migratórias, analisando como estes instrumentos têm sido utilizados tanto para facilitar a cooperação internacional como para reforçar as fronteiras externas da UE, em resposta às crescentes pressões migratórias.

5.4.1 O Acordo UE-Turquia

A fim de quebrar o modelo de negócio dos contrabandistas e de oferecer aos migrantes uma alternativa para não colocarem as suas vidas em risco, a UE e a Turquia decidiram hoje pôr fim à migração irregular da Turquia para a UE. (Conselho da União Europeia 2016)

O acordo de cooperação com a Turquia, estabelecido a 18 de março de 2016, teve como principal objetivo conter o fluxo de migração irregular da Turquia para a Europa, mais especificamente para as ilhas gregas. Segundo o acordo, todos os novos migrantes irregulares e requerentes de asilo que chegassem às ilhas gregas da Turquia e tivessem os seus pedidos de asilo negados seriam destinados novamente à Turquia. Além disso, foi estabelecido que por “cada sírio repatriado das ilhas gregas para a Turquia, outro sírio será reinstalado da Turquia para a UE, tendo em conta os critérios de vulnerabilidade da ONU” (Conselho da União Europeia 2016) (priorizando aqueles que não tentaram entrar na UE anteriormente de forma ilegal). Ou seja, ficou estabelecido que um regime voluntário de admissão humanitária seria posto em prática quando as travessias fossem substancialmente reduzidas. A Turquia, comprometeu-se também a tomar medidas para evitar a abertura de novas rotas de migração irregular para a UE, cooperando com os seus países vizinhos. Em troca pelos seus esforços, ficou combinado que a Turquia iria receber 6 mil milhões de euros e isenção de visto para os seus cidadãos viajarem para a Europa (Perchoc 2019; Conselho Europeu 2016; Comitê Internacional de Resgate 2023; Comissão Europeia 2015b; Arribas 2016; Parlamento Europeu 2016).

Surgiu como uma resposta da UE ao aumento significativo do número de pessoas que chegavam à Europa em 2015, que desencadeou um intenso debate público e político, levando à prática do acordo como medida temporária para conter a migração

irregular. É o resultado de uma série de reuniões entre a UE e a Turquia, incluindo o Plano de Ação Conjunto UE-Turquia implementado a 29 de novembro de 2015 e a Declaração UE-Turquia a 7 de março de 2016. Nestas reuniões, ambas as partes destacaram os progressos significativos alcançados até o momento em que se encontravam, incluindo medidas como a abertura do mercado de trabalho turco para os sírios sob proteção temporária, a introdução de novos requisitos de visto para sírios e outras nacionalidades, o reforço da segurança das fronteiras marítimas pela guarda costeira e polícia turcas, assim como a intensificação da cooperação em termos de partilha de informações (Perchoc 2019; Conselho Europeu 2016; Comitê Internacional de Resgate 2023; Parlamento Europeu 2016).

Nesta altura, o Parlamento Europeu, já tinha ressaltado que a externalização não era uma solução a longo prazo e apelou aos Estados-Membros da UE para que fossem mais solidários no acolhimento dos refugiados. Também destacou a importância da utilização adequada dos fundos do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia e a necessidade de proteção de grupos vulneráveis, como mulheres, crianças e minorias religiosas, bem como o respeito à regra de não repulsão (Perchoc 2019).

É frequentemente apontado como um modelo para uma futura política europeia de refugiados, mas na realidade a sua implementação teve resultados mistos. Embora tenha contribuído para a redução do número de pessoas que arriscam a perigosa travessia marítima para a Grécia, muitos criticam os impactos humanitários e legais do acordo. A pandemia de COVID-19 exacerbou a situação, com a Turquia recusando-se a receber mais refugiados desde março de 2020. Dos dois lados do Mar Egeu milhares de requerentes de proteção foram assim privados de seus direitos e tratados de forma degradante (Comitê Internacional de Resgate 2023; ARE 2023).

Este acordo é fortemente criticado por representar uma violação frontal da proteção internacional dos refugiados. Desta forma, à medida que a União Europeia se reúne com o governo turco para revisar o acordo de 2016, confronta-se com um dilema: fortalecer as suas fronteiras e excluir refugiados e outros migrantes, ou reconhecer que os custos humanos e políticos são demasiado elevados. Este acordo, que envolveu um compromisso financeiro significativo da UE com a Turquia em troca da contenção dos requerentes de asilo rumo à Europa, representou em larga medida uma afronta aos valores fundamentais da UE e alimentou o populismo. Assinado durante um

período em que se evidenciava um crescente sentimento anti-imigração na Europa, o acordo de 2016 foi politicamente conveniente para a UE e financeiramente benéfico para a Turquia (Meral 2023).

As políticas implementadas como resultado do acordo tiveram um impacto devastador nos refugiados na Grécia, com milhares de pessoas encurraladas em condições precárias. Além disso, uma decisão grega recente designou a Turquia como um “país terceiro seguro” para várias nacionalidades, dando origem a mais rejeições de pedidos de asilo (Comitê Internacional de Resgate 2023; Haferlach e Kurban 2017, 89).

Como já foi referido, as más condições de detenção nas ilhas gregas são amplamente conhecidas, e a falta de medidas para lidar com a COVID-19 nos campos agravou ainda mais a situação. Além da solidariedade da população grega local e da sociedade civil, os migrantes retidos nas ilhas enfrentam o isolamento, sem perspectivas de avançar ou regressar. O incêndio no campo de Mória, em Lesbos, ocorrido em setembro de 2020, logo, em plena pandemia, foi um exemplo que expôs de forma trágica a situação de milhares de pessoas “presas e esquecidas” nas ilhas gregas. É evidente que a detenção prolongada de migrantes e requerentes de asilo em condições precárias nas ilhas gregas viola os artigos 3 e 5 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, assim como outros princípios de direitos humanos (Ineli-Ciger e Ulusoy 2020).

Tanto a Declaração de Março de 2016 como o Plano de Ação Conjunta que a precede seguem essencialmente a política de “externalização” da UE e funcionam como mais um passo no sentido de colocar a gestão da migração no centro das relações externas da UE. Podemos observar que a Declaração não tem em consideração as prioridades e as dificuldades enfrentadas pela Turquia e pela Grécia na oferta de proteção a um grande número de requerentes de asilo e até mesmo dos próprios migrantes e estabelece um plano para travar a migração irregular que transforma a região do Egeu numa zona fronteiriça (Ineli-Ciger e Ulusoy 2020; Haferlach e Kurban 2017; Casaglia e Pacciardi 2022).

Meral (2023) argumenta a este propósito que estamos perante um exemplo de países ricos que externalizam a responsabilidade pelo acolhimento de refugiados para Estados com uma economia média e baixa. Legalmente a UE não foi responsabilizada pelo desfecho das tragédias como a de Lesbos, porque, para todos os efeitos, subsiste sempre a ambiguidade sobre a autoria efetiva das mesmas. Contudo, não é despidendo

referir que a Declaração é efetivamente um instrumento jurídico celebrado entre a Turquia e a EU, tendo a Comissão Europeia divulgado relatórios sobre sua implementação, o que pode ser entendido como a admissão tácita da responsabilidade da UE não apenas pela redação da Declaração, mas também pelos resultados da mesma. Existe aliás a perspetiva de que embora as partes do acordo tenham finalizado o texto da Declaração, a sua conceção e estrutura foram na verdade decididas previamente em escritórios em Berlim, Haia e Estrasburgo. Os verdadeiros autores foram assim os burocratas e técnicos europeus que seguiram um manual de externalização, deixando a Turquia e a Grécia a discutir apenas detalhes financeiros e políticos menores. De qualquer forma, os tribunais europeus confirmaram que a UE não é autor, o que implica que a Declaração está fora dos mecanismos legais da UE e que a UE não pode ser responsabilizada por violações do direito internacional e dos direitos humanos resultantes da sua implementação (Ineli-Ciger e Ulusoy 2020; Parlar Dal e Dipama 2023; Casaglia e Pacciardi 2022). Contudo, não é irrazoável considerar que os Estados-Membros que optaram por não partilhar a responsabilidade com a Grécia e demonstrar verdadeira solidariedade, também são moralmente responsáveis pelas tragédias ocorridas.

Relativamente à distribuição entre os Estados participantes, recorde-se que esta foi baseada em critérios como a capacidade de acolhimento e de integração, a dimensão da população residente, o PIB, os esforços anteriores de asilo e as taxas de desemprego nacionais. O Pacto Global da ONU, referido anteriormente, reconheceu esse problema e propôs um novo mecanismo de solidariedade. No entanto, embora a melhoria das condições de acolhimento nas ilhas gregas seja uma prioridade da UE, a abolição das políticas de detenção não está no horizonte. Pelo contrário, o novo Pacto e os regulamentos propostos ampliam a possibilidade de detenção de mais requerentes de asilo e migrantes (ONU 2018b; Ineli-Ciger e Ulusoy 2020; Comissão Europeia 2015a).

De acordo com Ineli-Ciger e Ulusoy (2020), é evidente que falta de dados e a confusão nas informações sobre a implementação deste documento não são acidentais, uma vez que o texto da Declaração carece de qualquer mecanismo de relatório ou monitorização. Ao se definir como uma “medida temporária e extraordinária”, os redatores da Declaração evitaram qualquer instrumento que pudesse questionar, retardar ou avaliar a execução. Sem órgãos específicos de monitorização, supervisão ou

mecanismos de responsabilização, torna-se impossível identificar lacunas durante a implementação da Declaração. Por outro lado, a Comissão Europeia (2015b), no seu comunicado de imprensa intitulado de “Comissão apresenta recomendação relativa a um regime voluntário de admissão humanitária com a Turquia para refugiados da Síria” propõe a inclusão de uma cláusula de revisão e um mecanismo de monitorização para suspender ou adaptar o plano caso não houver uma redução substancial das passagens irregulares da Turquia para a EU.

Para resolver esta “crise” humanitária, o Comitê Internacional de Resgate (2023) insiste que a UE garanta que todos os pedidos de asilo serão examinados com base na capacidade, que acabe com as políticas de contenção e a procure uma abordagem baseada na solidariedade e na partilha de responsabilidades. A expansão de rotas seguras e legais para a Europa também é fundamental para evitar que as pessoas arrisquem suas vidas em jornadas perigosas.

Dada esta situação, é necessário identificar os problemas que surgiram com a implementação da Declaração, destacando por que não deve ser um modelo para a futura cooperação da UE com países terceiros na área da migração. Argumenta-se que a Declaração UE-Turquia foi uma abordagem reativa para lidar com a “crise” migratória, contendo ações unilaterais que não consideravam a complexidade da situação na região. Para avançar, os líderes europeus precisam reformular a narrativa dos refugiados e adotar uma abordagem mais humana e sustentável. A retórica inflamada, como o termo “escudo europeu” e de “países terceiros seguros”, dificulta a obtenção de consenso sobre políticas mais humanas. Os acordos como o UE-Turquia não oferecem soluções sustentáveis e minam os valores fundamentais da EU, que deveria enfrentar as suas responsabilidades legais para com os refugiados, em vez de reforçar as suas fronteiras e externalizar o problema (Meral 2023; Ineli-Ciger e Ulusoy 2020; Casaglia e Pacciardi 2022).

5.4.2 O Acordo UE-Marrocos

A parceria para a mobilidade UE-Marrocos estabelece um conjunto de objetivos políticos e prevê uma série de iniciativas destinadas a garantir que a circulação de pessoas é gerida da forma mais eficaz possível. Estas medidas incluem negociações

entre a UE e Marrocos sobre um acordo para facilitar a emissão de vistos para determinados grupos de pessoas, especialmente estudantes, investigadores e profissionais de negócios. As negociações vão também continuar sobre um acordo para o regresso de migrantes irregulares. (Comissão Europeia 2013)

De entre todos os seus parceiros meridionais, é com Marrocos que a UE mantém uma das mais amplas relações. O acordo entre a União Europeia e Marrocos tem como propósito estabelecer uma base sólida para o diálogo político, fomentando relações intrínsecas em várias áreas de interesse mútuo. Está em vigor desde 2000 um acordo de associação e foi adotado em 2013 um novo plano de ação no âmbito da PEV. Em 2008, foi concedido ao país um “estatuto avançado” no âmbito da PEV, que reflete a ambição de reforçar a cooperação entre a UE e Marrocos e de apoiar as reformas económicas e políticas (Parlamento Europeu 2023; Abderrahim 2019; Govantes 2018).

É parte da Parceria Euro-Mediterrânica (EuroMed), que integra a política de vizinhança da UE com os países do Sul do Mediterrâneo. Visa criar condições favoráveis para a liberalização progressiva do comércio de bens, serviços e capitais, bem como promover o comércio e relações económicas e sociais equilibradas, contribuindo assim para o desenvolvimento e prosperidade de Marrocos. No contexto social e cultural, o acordo enfatiza a não discriminação dos cidadãos marroquinos que trabalham legalmente na UE e vice-versa. Na área financeira, o acordo abrange desde a modernização da economia marroquina até o apoio a reformas que promovam o investimento privado e a criação de emprego. Institucionalmente, o acordo prevê a criação de um Comité e um Conselho de Associação para garantir sua aplicação e revisão de questões relevantes (Parlamento Europeu 2023; Abderrahim 2019).

A Decisão nº 2/2005, foi também um desenvolvimento significativo no âmbito do acordo. Onde foi estabelecida a liberalização de serviços e o direito de estabelecimento entre as partes, o que constitui um passo importante na criação de uma zona de comércio livre mais abrangente, conforme ambicionado pelo Acordo de Associação (União Europeia 2005).

Por sua vez a Decisão nº 1/2011, considerada um instrumento eloquente que estabelece o Protocolo que adota as disposições relativas ao mecanismo de resolução

de disputas entre os dois países. A implementação deste mecanismo de resolução de disputas demonstrou ser um passo importante para assegurar que ambos, possam beneficiar plenamente das disposições do acordo, enquanto gerenciam eficazmente qualquer divergência que possa surgir na sua implementação prática (União Europeia 2011).

A parceria para a mobilidade UE-Marrocos foi lançada em junho de 2013. As negociações sobre os acordos de facilitação da emissão de vistos e de readmissão e sobre um ACLAA estão em curso. Além disso, entrou em vigor em 2014 um acordo renovado de pesca. De acordo com dois acordos do Tribunal de Justiça da União Europeia, a UE pode aplicar os seus acordos com Marrocos, mas estes não podem ser aplicados ao Saara Ocidental (Parlamento Europeu 2023).

Após o aumento significativo das chegadas registado em 2018 na rota do Mediterrâneo Ocidental, a União Europeia (UE) implementou uma série de novas iniciativas em parceria com países parceiros, destacando-se a cooperação intensificada com Marrocos (Conselho Europeu 2024).

Marrocos tem adotado uma postura pragmática para extrair o que precisa da parceria com a União Europeia, enquanto desenvolve uma política externa mais multilateral. A intensa atividade diplomática internacional permitiu-lhe desenvolver uma rede política e diplomática mais ampla, o que aumentou a confiança política de Marrocos, embora não tenha diminuído significativamente sua dependência económica da UE (Teevan 2019; Abderrahim 2019, 20; Govantes 2018).

Lopes (2022) afirma que, por sua vez, as políticas da União Europeia em relação à migração podem violar o Direito Internacional, nomeadamente as disposições humanitárias estabelecidas pela Convenção de Genebra de 1951. Destaca que a UE tem adotado políticas de fortalecimento de segurança nas fronteiras, como exemplificado pelos acordos internacionais e o reforço da Frontex. Bensaoud (2022) concorda explicando que a estratégia de migração irregular da UE, ao ser analisada tanto na teoria quanto na prática, evidencia não apenas uma discrepância entre a retórica da UE e sua prática, mas também inconsistências dentro da própria estratégia global.

A cooperação entre Espanha e Marrocos é particularmente focada na intercetação de migrantes no Mediterrâneo, o que levou a incidentes onde a guarda costeira espanhola devolveu a Marrocos um número exorbitante de indivíduos,

incluindo crianças desacompanhadas. Apesar de enfrentar uma “crise” humanitária que impacta diretamente os fluxos migratórios, o aliado tem sido usado pela Espanha e pela UE como um parceiro na contenção da migração, incluindo a criação de prisões ad hoc onde ocorrem relatos de tortura e maus-tratos a migrantes e refugiados (Lopes 2022; Bensaoud 2023).

Tendo em conta que Marrocos é uma fonte importante de fluxos de migração irregular, a externalização do controlo de fronteiras, enquanto os padrões políticos domésticos são ignorados, não ajudam a criação de estabilidade tanto da UE como de Marrocos. Pelo contrário, contribui para exacerbar padrões de superioridade política e económica. Para alcançar soluções sustentáveis para a migração irregular, é necessária uma abordagem mais abrangente e inclusiva, que priorize o enfrentamento dos desafios socioeconómicos enfrentados pela população jovem de Marrocos, fomente reformas políticas e promova cooperação e entendimento mútuos entre a UE e Marrocos (Bensaoud 2022; Bensaoud 2023).

5.4.3 O Acordo (inexistente) UE-Líbia

Com já foi referido, as relações entre a União Europeia (UE) e seus vizinhos imediatos são reguladas pela Política Europeia de Vizinhança (PEV). Nesse contexto, a UE oferece aos seus vizinhos uma parceria privilegiada e uma cooperação reforçada em áreas prioritárias identificadas em conjunto. No entanto, ao contrário de muitos outros países da região, a Líbia ainda não formalizou um Acordo de Associação com a EU (Delegação da UE na Líbia 2021).

Após a queda do regime de Khadafi, a Líbia encontrou-se numa guerra civil devido as complexas divisões políticas, territoriais, sociais e tribais. Além disso, a Líbia é conhecida por ser uma rota de trânsito para o tráfico e o contrabando na região do Sahel. Diante desse cenário, a União Europeia procura fornecer assistência para desenvolver um Estado mais estável e inclusivo. A UE apoia os esforços de mediação da ONU para encerrar as hostilidades e está realizando esforços diplomáticos junto à Líbia e às partes interessadas regionalmente. (Parlamento Europeu 2023)

Embora a Líbia não tenha um acordo de associação ou outros acordos contratuais com a UE, o país é elegível para financiamento por meio do IVCDI e de outros instrumentos financeiros. Devido à instabilidade local e regional, a Líbia passou de um

país de destino para a migração para um país de trânsito, exigindo uma resposta imediata da UE para atender às necessidades mais urgentes. Por isso, a UE forneceu financiamento através da vertente Norte de África do Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a África, que visa abordar as causas profundas da migração irregular e prestar apoio à proteção e gestão da migração. Em termos de relações políticas, a UE colabora estreitamente com a ONU e participa ativamente do Processo de Berlim, com o objetivo de restaurar a paz e a estabilidade na Líbia. Está em diálogo constante com a ONU e o Governo de Unidade Nacional Líbio para apoiar o processo em direção às eleições gerais e adotou sanções contra aqueles que tentam sabotar o processo político na Líbia e violam os direitos humanos e o direito humanitário internacional (Parlamento Europeu 2023; Delegação da UE na Líbia 2021; Comissão Europeia 2017).

Congratula a abertura de negociações entre a UE e a Líbia, como um passo para desenvolver uma nova relação para a UE na região do Mediterrâneo e em África; considera que a cooperação com a Líbia é útil para abordar questões como a segurança e a estabilidade, a migração, a saúde pública, o desenvolvimento, o comércio, as alterações climáticas, a energia e a cultura. (Jornal Oficial da União Europeia 2011)

No que diz respeito às relações económicas e comerciais, as trocas entre a UE e a Líbia têm sido afetadas pela “crise” prolongada e pela instabilidade no país. A Líbia não assinou um Acordo de Livre Comércio com a UE e as relações comerciais ocorrem fora de um quadro bilateral, contudo a União Europeia é o maior parceiro comercial da Líbia, representando mais da metade do comércio total do país. É também um dos maiores doadores de assistência humanitária do país, incluindo apoio à saúde, proteção de grupos vulneráveis e gestão de migração (Delegação da UE na Líbia 2021; Giuffre 2017).

Podemos afirmar que a União Europeia está ativa na Líbia e ao longo da rota do Mediterrâneo Central com o intuito de evitar a migração em condições perigosas, combater o tráfico humano e, sobretudo, assegurar a proteção dos migrantes e refugiados de acordo com as normas internacionais. Esta ação faz parte de uma

estratégia mais ampla ao longo dessa rota, iniciando-se na África Ocidental, onde são abordadas as causas fundamentais da migração e se procura evitar que as pessoas caiam nas mãos de redes criminosas. Todas as medidas são implementadas em colaboração com organizações das Nações Unidas e outros intervenientes internacionais presentes na região (Comissão Europeia 2017; Giuffre 2017).

De acordo com a Delegação da UE na Líbia (2021), está nos planos da UE intensificar a relação política com a Líbia e a cooperação financeira e técnica por meio dos diferentes instrumentos da Política Europeia de Vizinhança. Embora exista um acordo de cooperação bilateral entre a Itália e a Líbia conhecido como o Acordo de Amizade, Parceria e Cooperação, assinado em 2008. Focado principalmente em objetivos a curto prazo como salvar vidas no mar e no deserto, dismantelar redes de traficantes e contrabandistas e abertura de rotas regulares para a Europa às pessoas que necessitam de proteção. No que diz respeito aos propósitos de longo prazo, o acordo geralmente enfrenta as raízes da migração irregular e enfoca na externalização dos métodos de controlo migratório. Algumas análises vincularam a redução das chegadas de migrantes à Itália no verão de 2017 ao acordo, o qual, no entanto, pode acarretar algumas consequências adversas para aqueles a quem se destina (Kruashvili 2020).

No que diz respeito à migração ilegal, cada partido estabelecerá um sistema de controlo das fronteiras terrestres da Líbia, que será confiado a empresas italianas com as competências técnicas necessárias. O governo italiano assumirá cinquenta por cento dos custos e os partidos solicitarão à União Europeia que suporte os restantes cinquenta por cento, tendo em conta o acordo que tinha sido concluído na altura entre a Grande Jamahiriya e a Comissão Europeia. (Grande Jamahiriya Árabe Líbia Popular Socialista e República de Itália 2009)

Este acordo abrange várias áreas de cooperação, incluindo economia, comércio, migração, segurança e energia. No entanto, as relações entre os dois países nem sempre têm sido estáveis, e o acordo tem sido objeto de debate e controvérsia ao longo dos

anos, especialmente devido à “crise” política e à instabilidade na Líbia. Segundo a Amnistia Internacional (2017), os governos europeus estão cientes e coniventes com a tortura e abuso de milhares de refugiados e migrantes detidos na Líbia. Documentado no relatório “A dark web de conluio da Líbia”, revela que, ao contrário do que é dito os governos europeus apoiam ativamente um sistema de abuso e exploração por parte da Guarda Costeira Líbia, autoridades de detenção e contrabandistas. Este apoio que visa deter a migração através do Mediterrâneo, resulta em detenções arbitrárias, tortura e exploração generalizada. Os detidos enfrentam abusos terríveis em centros sobrelotados, enquanto a Guarda Costeira Líbia, apoiada por barcos fornecidos por governos europeus, coloca vidas em perigo e impede o resgate de migrantes em perigo no mar. A Amnistia Internacional (2017) defende que aos governos europeus deveriam reconsiderar esta cooperação e garantir vias regularizadas de acesso à Europa para os refugiados.

A prioridade da UE é melhorar as condições de vida das comunidades de acolhimento, das pessoas deslocadas internamente e dos migrantes nos municípios líbios. (União Europeia 2022)

5.5 A resposta europeia aos refugiados provindos da Ucrânia

O século XXI tem sido marcado por um aumento contínuo de crises internacionais que resultam em deslocamentos massivos a nível global. Como abordamos nesta investigação, em 2011, a Primavera Árabe desencadeou uma série de protestos que culminaram na Guerra Civil Síria. Todavia seria bastante interessante apontar algumas diferenças que se fizeram sentir na abordagem e reação do sistema europeu entre a “crise” humanitária síria (entre 2015-2017) e a “crise” humanitária decorrente da invasão da Ucrânia pela Rússia (focada nos dados de 2022) que está base de uma guerra que ainda decorre volvidos quase três anos desde o seu início.

Em fevereiro de 2022, a Rússia iniciou a invasão da Ucrânia, o que provocou o deslocamento forçado de milhões de ucranianos e de outros residentes no seu território, que procuraram assim refúgio na União Europeia e em países vizinhos. Em resposta, a UE ativou de imediato a Diretiva de Proteção Temporária (em março de 2022),

oferecendo aos deslocados um visto de residência, acesso ao mercado de trabalho, assistência médica e educação para as crianças, aliviando assim a pressão sobre os sistemas nacionais de acolhimento e serviços públicos. Os países da UE que acolheram o maior número de refugiados foram a Alemanha, Polónia e República Checa, e países como a Hungria, a Roménia e a Eslováquia também receberam grandes contingentes (Conselho Europeu e Conselho da União Europeia 2023b; Karasapan 2022; Sales 2023).

Os relatórios das Nações Unidas indicam que, em Outubro de 2022, mais de 7 milhões de refugiados ucranianos estavam dispersos pela Europa (incluindo 2,85 milhões na Rússia, onde muitos terão sido submetidos a processos de “filtração” e de ideologização pelo regime de Putin. Além disso, 13 milhões de pessoas permaneceram presas na Ucrânia devido aos combates e à falta de recursos. Apesar da integração facilitada pela UE e do retorno de muitos refugiados à Ucrânia logo após os primeiros meses de guerra, as dificuldades para se movimentarem e as incertezas sobre o seu futuro continuam a impactar as vidas de milhares de ucranianos que permanecem deslocados (Karasapan 2022).

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (citada por Karasapan 2022), a integração dos refugiados ucranianos na Europa tem sido facilitada pelo seu elevado nível educacional, redes sociais preexistentes e acesso imediato ao emprego. Contudo, como a maioria dos refugiados são mulheres e crianças, surgem desafios específicos, como a necessidade de escolarização infantil, cuidados materno-infantis e apoio emocional e psicológico, especialmente para os mais novos. Além disso, existem dificuldades como a falta de documentos, acesso à habitação e o risco de tráfico humano. A educação para os cerca de 2 milhões de crianças ucranianas tem sido uma prioridade, com vários países europeus a oferecerem diferentes tipos de apoio, desde planos de aprendizagem individualizados até materiais bilíngues para facilitar a integração.

A nível educacional, a União Europeia e os seus estados-membros têm implementado várias medidas para garantir o acesso das crianças ucranianas ao ensino. Programas de aprendizagem personalizados na Suécia e na Finlândia, materiais bilíngues em Portugal, Lituânia e Espanha, e programas de imersão linguística em França e no Reino Unido são algumas das iniciativas em curso. Além disso, a Roménia, que já possuía escolas que ensinavam em ucraniano, está agora a acolher crianças refugiadas e foram

organizados acampamentos de verão com a participação de organizações ucranianas em diversos países europeus, como por exemplo na Moldávia e na Turquia. Para lidar com o trauma da guerra, países como a Áustria e os Países Baixos oferecem apoio psicológico através de programas especializados (Karasapan 2022).

Em relação ao emprego, Alemanha e Polónia têm sido dois dos principais países a integrar os refugiados ucranianos no mercado de trabalho. Contudo, na Alemanha, a barreira linguística continua a ser um obstáculo significativo, e muitos empregos requerem certificação profissional. A Polónia tem sido particularmente ativa, com cerca de 1,2 milhões de ucranianos a receberem números de segurança social e metade deles já empregados (Karasapan 2022).

A resposta da União Europeia (UE) à “crise” dos refugiados ucranianos foi admirável e notavelmente diferente da resposta à “crise” síria de 2015. Por essa mesma razão tem chamado a atenção de muitos investigadores. Em vez de uma abordagem fragmentada, confusa, apreensiva, a UE revelou uma ação coesa, coordenada, ativando por exemplo, e pela primeira vez, a Diretiva de Proteção Temporária²⁶. Ora, esta diretiva foi criada pela primeira vez em 2001, mas nunca tinha sido ativada, nem mesmo perante a “crise” humanitária dos sírios. Nela se pode ler:

«Protecção temporária», um procedimento de carácter excepcional que assegure, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma protecção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correcto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem protecção (Diretiva 2001/55/CE, art.2, alínea a in Conselho da União Europeia)

²⁶ Pode ser consultada em:

Conselho da União Europeia. 2001. “Directiva 2001/55/CE Do Conselho, de 20 de Julho de 2001, Relativa a Normas Mínimas Em Matéria de Concessão de Protecção Temporária No Caso de Afluxo Maciço de Pessoas Deslocadas E a Medidas Tendentess a Assegurar Uma Repartição Equilibrada Do Esforço Assumido Pelos Estados-Membros Ao Acolherem Estas Pessoas E Suportarem as Consequências Decorrentes Desses Acolhimento.” União Europeia. 7 Agosto 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32001L0055>.

Tal facto gerou várias críticas, pois ao passo que as centenas de milhares de refugiados sírios foram vistos como uma “crise de refugiados” ao longo de dois anos, gerando sensação de insegurança e de invasão em diversas comunidades da Europa, e assentando na ideia de que a Europa não estava preparada para receber tantas pessoas (daí o termo “crise”), a mesma Europa não questionou a sua capacidade de resposta quando acolheu, em menos de dois meses, cerca de 4 milhões de refugiados vindos da Ucrânia, tendo ativado de imediato uma diretiva com mais de 20 anos. O facto de os sistemas de segurança social e dos serviços públicos não terem colapsado, e a rapidez com que as sociedades europeias foram capazes de acolher os refugiados, levantou dúvidas se não teria havido igual capacidade de resposta quando as primeiras dezenas de milhares de sírios começaram a chegar à Europa em 2015.

A colaboração entre os países europeus para enfrentar os desafios daquela que foi desde início designada por “crise” humanitária dos refugiados da Ucrânia, revelou uma melhoria significativa em comparação com as respostas a crises anteriores (Åslund 2022; Karasapan 2022; Moise, Dennison e Kriesi 2023). Ou seja, a resposta europeia à chegada de refugiados (ou dito até de modo mais correto, de pessoas que buscam o estatuto de refugiado) tem assim mostrado um padrão duplo, evidenciado por exemplo pela discrepância entre por um lado o tratamento da questão dos refugiados sírios entre 2015 e 2017, e até dos afegãos em 2021, todos eles forçados a deixar os seus lares em virtude da guerra no caso sírio e do regresso do regime talibã no caso afegão, e por outro lado, a resposta dada à “crise” humanitária ucraniana.

De facto, a própria cobertura mediática e a perceção pública sobre as crises síria e ucraniana mostram diferenças marcantes. Como já abordado, a “crise” síria, foi marcada por uma narrativa complexa e a presença de múltiplas potências envolvidas, gerou pouca simpatia pública na Europa (Alsbeti 2023; Moise, Dennison e Kriesi 2023). Em paralelo, a invasão russa da Ucrânia foi amplamente interpretada como uma agressão direta contra uma nação democrática, geradora de uma “crise” humanitária de urgente resposta. A “crise” síria resultou numa imagem pública que oscilou entre uma certa empatia²⁷ e um crescente receio de desordem, em larga medida por culpa do

²⁷ Mais uma vez, é impossível esquecer, por exemplo, a imagem de Alan Kurdi: Smith, Helena. 2015. “Shocking Images of Drowned Syrian Boy Show Tragic Plight of Refugees.” The Guardian. September 2, 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/shocking-image-of-drowned-syrian-boy-shows-tragic-plight-of-refugees>.

próprio funcionamento deficiente do Sistema de Dublin na gestão das entradas de requerentes de asilo, ao passo que a “crise” ucraniana não chegou a ter tal designação porque de imediato se ativaram mecanismos para responder à “crise” humanitária como amplamente entendida pela opinião pública.

No contexto da “crise” ucraniana (que na realidade não era tratada como uma “crise”, mas sim como invasão/ guerra), a cobertura mediática desempenhou um papel crucial ao destacar o sofrimento dos refugiados, dando-lhes rostos sobretudo de mulheres, de crianças com as suas mães, de pessoas idosas, o que despertou naturalmente empatia e solidariedade nas opiniões públicas europeias e pressionou os responsáveis políticos a fornecer uma ajuda humanitária adequada. Os media ajudaram a esclarecer a magnitude e complexidade da “crise”, sublinhando a necessidade de uma resposta coordenada e abrangente da UE. A cobertura mediática desempenhou um papel significativo na formação das respostas da UE em relação aos refugiados ucranianos como referem vários autores (Åslund 2022; Alsbeti 2023; Buket 2023; Sales 2023; Karasapan 2022).

Sales (2023) defende que para melhorar a resposta a crises humanitárias e combater a desinformação, as redações dos meios de Comunicação Social devem priorizar o combate à xenofobia e evitar mensagens racistas e discriminatórias, investindo na preparação de profissionais que abordem as nuances culturais e políticas dos contextos reportados, além de diversificar as equipas jornalísticas. A sociedade civil e os envolvidos na migração também têm um papel crucial ao reagir contra narrativas negativas e padrões de tratamento duplos, devendo promover mensagens positivas e desenvolvendo plataformas inovadoras para identificar e combater notícias falsas e discriminatórias. Paralelamente, o mesmo autor aconselha os formuladores de políticas da União Europeia a rever as políticas de migração, proteção temporária e asilo para eliminar desigualdades, incorporando os benefícios da Diretiva de Proteção Temporária no sistema de Dublin, garantindo direitos iguais a todos os requerentes de asilo, como permissões de residência, alojamento, assistência médica, acesso ao mercado de trabalho, educação e reunificação familiar.

Por outro lado, existe quem defenda que a experiência da “crise” síria e a resposta da UE à “crise” ucraniana refletem lições aprendidas e mudanças na abordagem europeia. Nesta linha de pensamento, a UE, aprendendo com as falhas anteriores,

abandonou a alocação de quotas e adotou regras mais claras e simplificadas para a proteção e integração dos refugiados ucranianos, abrindo as portas à necessidade política de uma urgente abordagem mais humanista e solidária para com todos os refugiados. Este deverá (deveria ter sido) a premissa de base do seu novo Pacto para a Migração e Asilo.

A UE precisa criar caminhos seguros e legais para os refugiados e garantir que sejam tratados com justiça, dignidade e respeito, independentemente da sua origem. A cooperação internacional é crucial para assegurar o reassentamento, a reunificação familiar e a concessão de vistos humanitários, bem como para garantir que aqueles que foram rejeitados injustamente tenham a oportunidade de se recandidatar ao processo de asilo com o apoio (jurídico, linguístico...) necessário (Alsbeti 2023).

Adotar uma abordagem centrada na dignidade humana é essencial para projetar e implementar políticas de migração e asilo, combatendo a discriminação e o racismo institucionalizados. Além disso, é crucial que as instituições europeias evitem explorar narrativas negativas e sensacionalistas baseadas em preconceitos, promovendo uma reportagem ética e precisa e considerando diversas perspectivas ao tomar decisões (Sales 2023). Para honrar seus compromissos com os direitos humanos e oferecer um refúgio seguro, a União Europeia deve agir rapidamente para corrigir as desigualdades observadas, responsabilizando os Estados-membros por violações dos direitos internacionais e da legislação da UE. Somente por meio de ações concretas a UE conseguirá proporcionar um tratamento justo e humano a todos os refugiados, priorizando a proteção dos mais vulneráveis, como crianças e sobreviventes de violência (Alsbeti 2023).

6. Capítulo - Considerações metodológicas e análise de dados

O fenómeno dos fluxos migratórios (em particular dos entendidos como irregulares pelas autoridades soberanas dos Estados), e de requerentes do estatuto de refugiado, tem ocupado uma posição central nas agendas políticas internacionais ao longo das últimas décadas. Particularmente na União Europeia, essas questões têm influenciado não apenas políticas internas, mas também relações exteriores e tratados com países terceiros. O discurso em torno destas temáticas é, portanto, não apenas um

reflexo das políticas vigorantes, mas também um moldador de percepções e atitudes tanto dentro quanto fora das fronteiras da UE.

Neste contexto, o estudo do discurso oficial da UE sobre migração irregular e refugiados oferece uma janela privilegiada para compreender as dinâmicas de poder, as escolhas políticas e as influências ideológicas que permeiam as suas políticas migratórias. Contudo, a análise de tal discurso exige uma abordagem metodológica rigorosa e bem fundamentada, capaz de desvendar as camadas de significado e as implicações implícitas nas comunicações oficiais.

Este capítulo tem como objetivo detalhar e justificar as metodologias utilizadas para a recolha e análise dos dados neste estudo. Ao fazer isso, visa não apenas garantir a transparência e a replicabilidade da pesquisa, mas também assegurar que as interpretações e conclusões derivadas sejam sólidas e fundamentadas em práticas robustas de pesquisa qualitativa. As escolhas metodológicas descritas a seguir são essenciais para entender como os discursos são construídos, quais temas são enfatizados e como a UE se posiciona no cenário global em relação à migração e refugiados.

A técnica de recolha de dados inclui a recolha de documentação de fontes primárias e secundárias, envolvendo desde a pesquisa online de investigações científicas, até à consulta de notícias da comunicação social, tendo sempre por base a informação principal que era retirada das fontes oficiais e públicas, como o ACNUR, a ONU, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e Conselho Europeu. Os documentos (fontes primárias) consultados incluem comunicados de imprensa, diretivas, regulamentos, decisões, comunicações da Comissão, discursos de figuras-chave e relatórios de progresso, selecionados com base na relevância para o tema. Desta forma a viabilidade da pesquisa está assegurada com a triangulação de dados. A utilização de múltiplas fontes de dados sobre o mesmo tema, fornece soluções explicativas para as perguntas iniciais, e garante assim consistência e credibilidade das conclusões. Apesar de a qualidade das fontes ser fundamental, assim como o cuidado a ter com a interpretação de dados conflituosos entre si, a análise de fontes primárias tem entre as suas vantagens, a maior autenticidade que proporciona ao estudo na medida em que não faz depender tanto a análise da investigadora do que já foi analisado e (re)interpretado por outros autores (fontes secundárias).

É ainda importante referir que ao incluir documentos e declarações de diferentes períodos, é nos permitido verificar se houve evolução ou mudança na abordagem da UE em relação à migração irregular e refugiados ao longo do tempo.

Como técnica de tratamento dos dados recolhidos, surgiu a opção pela Análise Crítica do Discurso (ACD), que é fundamentada na sua capacidade de entender as relações intrínsecas entre linguagem, poder e sociedade. A ACD não permite apenas uma investigação detalhada sobre como o discurso é aplicado para executar, consolidar ou contestar o poder dentro de contextos sociais específicos, mas também revela as estruturas ideológicas subjacentes que moldam a compreensão pública e as políticas sobre migração e refugiados. Segundo os autores, a ACD tem-se concentrado principalmente no estudo sistemático, etnográfico e analítico das instituições políticas e da tomada de decisões no cotidiano das organizações, com o objetivo de compreender como essas práticas discursivas influenciam e são influenciadas por relações de poder e contextos sociais (Fairclough, Mulderrig e Wodak 1997; Jäger 2001; Wodak e Meyer 2009; Jäger e Maier 2014). Esta metodologia é particularmente pertinente para o presente trabalho que visa explorar a natureza construída e frequentemente contestada das narrativas migratórias dentro da União Europeia.

De acordo com Norman Fairclough (1995), a ACD não é apenas uma teoria, mas uma abordagem interdisciplinar que examina como a linguagem, seja ela escrita, falada ou visual, desempenha um papel fundamental na construção do conhecimento, das ideologias e do poder. O autor destaca a conexão intrínseca entre linguagem e prática social, considerando o discurso não apenas como uma forma de comunicação, mas como uma ação social ativa.

Esta metodologia posiciona a linguagem dentro do seu contexto social, tendo em consideração quem o diz, o que é dito e em que local. O objetivo é analisar como o poder e o controlo são manifestados através da linguagem e realizar uma investigação crítica sobre o papel que desempenha na manutenção e na criação de desigualdades sociais. O poder no discurso pode ser analisado tanto através das estruturas linguísticas e estratégias usadas para criar uma sensação de autoridade, como o uso de verbos imperativos, perguntas retóricas e linguagem emotiva, quanto pelo estudo das razões sociológicas e ideológicas que determinam quem exerce poder sobre os outros e porquê (Fairclough 1995; Tenorio 2011).

É importante apresentar uma clara distinção entre a Análise de Conteúdo e a Análise Crítica do Discurso, visto que são duas metodologias utilizadas para explorar textos e comunicações que diferem significativamente nos seus objetivos e abordagens. É uma disparidade crucial a compreender para delinear metodologicamente qualquer pesquisa que envolva a interpretação de textos e discursos (Columbia University 2019; Cardoso, Oliveira e Ghelli 2021). A Análise de Conteúdo é metodologicamente mais flexível, podendo ser tanto quantitativa quanto qualitativa, focada na descrição objetiva de frequência, padrões e categorias dentro do texto. Uma abordagem frequentemente utilizada para quantificar variáveis específicas de conteúdo e interligar dados. Por outro lado, a Análise Crítica do Discurso adota uma abordagem mais profunda e reflexiva, ideal para estudos que buscam compreender de modo crítico as complexas dinâmicas de poder que se manifestam através do discurso. A ACD permite uma exploração detalhada de como o discurso é usado para exercer, negociar e desafiar o poder dentro de contextos sociais específicos. Enquanto a análise de conteúdo pretende responder ao “o quê” e “quanto” de determinados elementos no texto, a ACD procura entender “como” e “por que” os textos operam para moldar e serem moldados por contextos sociais e políticos.

A epistemologia construtivista, que fundamenta este estudo, baseia-se na premissa de que o conhecimento é construído socialmente através das interações e experiências humanas. De acordo com esta perspetiva, a realidade não é uma entidade fixa e objetiva, mas sim um constructo contínuo, moldado pelas perceções e interpretações dos indivíduos dentro de seus contextos sociais e culturais específicos. No âmbito desta pesquisa, essa abordagem epistemológica é crucial, pois permite uma exploração profunda de como os discursos sobre migração e refugiados são formulados, compreendidos e influenciados pelas estruturas sociais e pelo poder (Berger e Luckmann 1966). Ao adotar o construtivismo como fundamento epistemológico, em conjunto com a ACD, a linguagem e o discurso são vistos como centrais na formação da realidade social, pois são caminhos interpretativos que se focam em como o discurso molda e é moldado por estruturas sociais.

Debater as limitações dos métodos e técnicas utilizados na pesquisa é importante, de tal forma que deve ser fornecida uma avaliação transparente e honesta das potenciais fraquezas do estudo. Embora a ACD ofereça *insights* profundos sobre

como o discurso molda e é moldado por relações de poder, ela pode não ajudar a compreender integralmente outras formas de influência social e política, como ações não verbais ou contextos económicos e históricos que também afetam as relações de poder. É ainda fundamentalmente interpretativa, o que significa que está submetida a um certo nível de subjetividade. As conclusões podem variar conforme as diferentes perspectivas na interpretação dos textos analisados. Esta subjetividade pode ser vista tanto como uma força (por permitir uma compreensão profunda dos contextos e subtextos) quanto uma limitação, pois pode afetar a replicabilidade do estudo. É necessário reconhecer que a ACD exige uma análise detalhada e profunda, o que pode ser um processo muito demorado. Além disso, a complexidade dos textos analisados pode levar a desafios na interpretação e apresentação de resultados de forma clara e compreensível para aqueles não familiarizados com a metodologia.

Por sua vez, os métodos qualitativos, especialmente quando focados em contextos particulares como na ACD, podem ter como sua limitação a generalização dos resultados. Pois como em qualquer pesquisa qualitativa, há sempre o risco de viés, onde as próprias crenças, valores ou experiências podem influenciar inconscientemente a seleção, análise e interpretação dos dados. Alguns documentos importantes podem não estar acessíveis publicamente devido a restrições de confidencialidade ou segurança, o que pode limitar a compreensão completa dos processos de formulação de políticas.

Reconhecer estas limitações não apenas clarifica os contornos dentro dos quais os resultados desta pesquisa devem ser interpretados, mas também oferece um caminho para futuros trabalhos. Pesquisas subsequentes poderiam abordar essas limitações, por exemplo, incorporando uma variedade maior de fontes de dados ou utilizando metodologias complementares que possam abranger as dimensões não capturadas por este estudo.

Trabalhar com temas sensíveis que envolvem poder e ideologia requer uma atenção cuidadosa às questões éticas, especialmente no que diz respeito à representação justa de grupos que são objeto de estudo. Isso inclui a maneira como os dados são recolhidos, analisados e apresentados. Desta forma, todos os autores foram citados de forma adequada e todas as questões delicadas foram abordadas com sensibilidade e respeito pelas culturas e grupos envolvidos, para evitar perpetuar estereótipos ou preconceitos.

Neste capítulo foram abordadas as escolhas metodológicas, desde a recolha de dados até as técnicas de análise, meticulosamente planeadas para garantir que a pesquisa seja realizada com o máximo rigor e integridade. Deste modo, está estabelecida uma fundação sólida para o capítulo analítico subsequente. A metodologia adotada é crucial para alcançar os objetivos de pesquisa estabelecidos, oferecendo insights significativos sobre o discurso da UE relacionado à migração irregular e refugiados. A análise que segue baseia-se nas fundações metodológicas aqui estabelecidas, esperando-se que contribua para a compreensão e discussão das políticas de migração irregular na UE.

7. Capítulo – Discussão

Neste capítulo, analisamos os resultados da pesquisa à literatura existente sob a lente do construtivismo social. Avaliamos como a cobertura mediática tem desempenhado um papel na construção e desconstrução das narrativas de segurança em torno dos fluxos migratórios. Focamos na identificação de padrões e tendências nas mudanças de discurso antes e depois das crises de refugiados, especialmente nos acordos bilaterais da União Europeia com a Turquia, Marrocos e a Líbia. Exploramos as implicações teóricas e práticas dos resultados, considerando como as percepções e experiências são moldadas por contextos históricos e culturais. A análise, dividida em três partes, examina os resultados em relação à literatura analisada, a mudança de discurso nos momentos antes e após as crises e, por fim, as consequências teóricas e práticas das descobertas, sempre sob a ótica do construtivismo social, que enfatiza a construção social da realidade por meio de interações e discursos.

7.1 Discussão dos resultados em relação à literatura analisada

Os resultados da nossa pesquisa evidenciam a complexidade e as nuances nas distinções entre migrantes e refugiados, temas extensamente debatidos na literatura. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR 2023c) define refugiados com base na motivação para a deslocação, mas, como observado por Oliveira, Peixoto e Góis (2017), a aplicação desta distinção é complicada, especialmente em contextos de movimentos migratórios mistos, onde indivíduos podem ser simultaneamente categorizados como migrantes e refugiados. As terminologias

“migrante” e “refugiado” são politicamente pesadas e têm profundas implicações para políticas públicas e direitos humanos. Torkington e Ribeiro (2019) destacam a desumanização associada ao termo “migrante”, o que ressoa com as nossas conclusões sobre a despersonalização que influencia as percepções públicas e políticas. Durante a “crise” de 2015, conforme observado por Pinto (2019), os estados europeus frequentemente rotularam os recém-chegados como “migrantes” para evitar as responsabilidades legais de acolhimento de refugiados.

A análise dos resultados à luz da Escola de Copenhaga confirma a teoria da securitização, que sublinha como o discurso é crucial na construção social da segurança e na percepção de migrantes e refugiados. Discursos securitários emergem como fatores que politizam a questão dos refugiados, convertendo-a numa ameaça à segurança nacional, justificando assim ações políticas extraordinárias (Buzan et al., 1998; Waever, 1995). A nossa investigação também revelou que os Estados não só respondem a ameaças existentes, mas baseiam a compreensão destas através do discurso. A ideia de migração como ameaça é sustentada por discursos que enquadram migrantes como riscos à identidade e segurança nacional, uma vez que normas e discursos definem interpretações de ameaças (Buzan 2006; Buzan, 1991; Waever, 1995; Silva e Pereira 2019).

A “crise” de refugiados entre 2015 e 2017 destacou-se como um ponto de inflexão na política migratória e na consciencialização pública sobre a migração, com a Síria como um epicentro de deslocamento forçado, demonstrando a interconexão entre conflitos armados e deslocamentos populacionais (Rodgers et al., 2016; Spindler, 2015; UNICEF, 2019). Os países da União Europeia adotaram respostas diversas, com a Alemanha e Suécia a implementarem abordagens abertas, enquanto a Hungria e a Polónia mantiveram políticas restritivas (Zanfrini, 2022). Este panorama reflete a complexidade política e social dos Estados europeus em equilibrar interesses nacionais com compromissos internacionais de direitos humanos. A literatura frequentemente aborda a distinção entre migrações económicas e humanitárias, mas durante e após a “crise” de 2015-2017, essa distinção tornou-se mais desafiante, com movimentos de pessoas cada vez mais complexos, destacando a realidade multifacetada das experiências migratórias contemporâneas (Zanfrini, 2022).

Adicionalmente, foi possível compreender que a comunicação social molda as narrativas sobre crises de refugiados, oscilando entre solidariedade humanitária e medo securitário, mostrando a sua capacidade de influenciar ideias públicas e políticas através da seleção e enquadramento de notícias (Georgiou & Zaborowski, 2017; Spindler, 2015). As notícias abordadas, como “Crise dos refugiados: um novo teste à coesão da União Europeia” (Viegas, 2015), ilustram como os eventos relacionados aos refugiados são frequentemente associados a temas de segurança e terrorismo. Este enquadramento não só amplifica o pânico entre os governos europeus, mas também desvia a atenção das realidades vividas pelos próprios refugiados, transformando-os em meros objetos de análise política. Por exemplo, a reportagem que relata o crime de uma jovem alemã, supostamente perpetrado por um refugiado afegão, sugere uma conexão entre a imigração e o aumento da criminalidade, especialmente ao mencionar que o incidente ocorreu em uma cidade favorável à acolhida de refugiados (Correio da Manhã, 2017). Este tipo de narrativa é problemático, pois perpetua estigmas e gera um clima de hostilidade em relação aos migrantes, desconsiderando as complexidades sociais e económicas que muitas vezes impulsionam a migração. Além disso, a reportagem “Entenda a crise dos refugiados na Europa” (Melito, 2015) apresenta uma abordagem quantitativa que, embora informativa, carece de uma análise mais profunda sobre as experiências individuais dos refugiados. Essa falta de humanização nos relatos pode contribuir para a dessensibilização do público em relação à situação dos migrantes, dificultando a empatia e a solidariedade.

Por fim, a desinformação desempenha um papel crucial na construção dessas narrativas. O caso do artigo do Notícias ao Minuto, que foi posteriormente eliminado após ser desmentido pelo Polígrafo (2019), destaca como a propagação de informações errôneas pode fomentar o ódio e a desconfiança. A eliminação de tais conteúdos pode ser vista como uma tentativa de mitigar os danos causados pela desinformação, mas também revela uma falha na responsabilidade dos meios de comunicação em relatar factos de forma precisa e ética. A comunicação social, portanto, não apenas molda as perceções públicas sobre a migração, mas também influencia as políticas migratórias ao enfatizar determinadas narrativas em detrimento de outras. A análise crítica do discurso, neste contexto, permite identificar como as estruturas de poder e as ideologias dominantes se refletem nas representações mediáticas, evidenciando a necessidade de

uma abordagem mais crítica e informada nas discussões sobre migração e asilo na Europa.

A análise da Política de Asilo da UE durante a “crise” de refugiados de 2015 revelou uma discrepância entre objetivos teóricos e a prática real. O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), apesar das suas intenções, enfrentou desafios na implementação, com países fronteiriços como Itália e Grécia a suportarem cargas desproporcionais, reforçando divisões entre países com capacidades e disposições variadas para lidar com a “crise” (Ahmed, 2020; Hoel, 2015).

A resposta da UE incluiu melhorias na cooperação e gestão, como a Agenda Europeia para a Migração, que foi apresentada como uma tentativa de melhoria na cooperação e gestão, mas a sua implementação tem sido marcada por limitações significativas. O Mecanismo de Recolocação Permanente, uma das iniciativas-chave da Agenda, enfrentou resistência de vários Estados-Membros, o que evidencia a discrepância entre os discursos de solidariedade e as práticas políticas efetivas (Sandu 2022; Conselho Europeu 2023). Este fenómeno revela um complexo entrelaçamento de normas, identidades e perceções que moldam não apenas as políticas migratórias, mas também a forma como os migrantes são percebidos dentro da sociedade europeia. A abordagem construtivista sugere que as realidades políticas e sociais não são dadas, mas sim construídas socialmente, o que é particularmente evidente na forma como a migração é discutida na Agenda Europeia. A construção da migração como uma “crise” é central na narrativa da Agenda e serve para legitimar medidas de controlo e segurança reforçadas, resultando em uma visão de uma União Europeia que tem necessidade de um “controlo de fronteiras” e “prevenção de migração irregular” (Conselho Europeu e Conselho da União Europeia 2024), que contribuem para a formulação de políticas que muitas vezes excluem e marginalizam os refugiados. Esta narrativa de “crise” não só molda as políticas de asilo e migração, mas também influencia a identidade coletiva europeia, gerando uma perceção de urgência.

Os resultados da pesquisa destacam que o discurso europeu sobre migrantes e refugiados é moldado por construções sociais e identidades coletivas, em linha com o construtivismo social. Esta teoria enfatiza a importância de ideias, normas e identidades na política e interação internacional, oferecendo um quadro para interpretar a evolução desses discursos (Onuf 2013; Wendt 1999).

A integração europeia, discutida por Lombardo e Kantola (2020), é uma construção social dinâmica, refletida nas narrativas sobre migrantes e refugiados. As representações de refugiados são influenciadas por normas sociais e discursos predominantes, moldados por interações entre agentes e estruturas sociais (Lombardo e Kantola 2020). A análise dos discursos revela como a percepção dos refugiados evolui com base na construção social de identidades e normas que regem políticas de migração. Apesar de já termos observado discursos de Ursula von der Leyen, que aproveita sempre para enfatizar a necessidade de solidariedade, podemos também falar acerca da famosa frase “Wir schaffen das” (“Nós conseguimos”) da chanceler alemã Angela Merkel, proferida em 2015. Este foi um lema que se tornou num símbolo da resistência à retórica anti-imigração, promovendo uma visão humanitária em contraste com as narrativas de medo e exclusão. Falando em narrativas de medo, podemos abordar o discurso do líder da Hungria, que resiste às políticas de redistribuição de refugiados e reforça uma narrativa de soberania nacional e segurança. Viktor Orbán, declarou numa entrevista com o jornal alemão Bild que “não consideramos que estas pessoas sejam refugiados muçulmanos. Nós consideramo-los invasores muçulmanos” (Orbán 2018), utilizando como justificação “pensamos que um elevado número de muçulmanos cria necessariamente sociedades paralelas. As sociedades cristã e muçulmana nunca se fundirão numa só. O multiculturalismo é uma ilusão” (Orbán 2018).

O construtivismo destaca que a percepção de segurança é uma construção social, não uma realidade objetiva. Karacan (2019) argumenta que a securitização da migração está intrinsecamente ligada a identidades sociais e culturais, e a narrativa de ameaça associada aos refugiados tem implicações profundas nas políticas (Bui 2021). Os dados indicam que a construção da ameaça, frequentemente associada a grupos específicos de migrantes, reflete normas sociais e discursos que moldam a política de migração na Europa. Este capítulo discute os resultados em relação à literatura, com foco na influência do construtivismo social nas políticas migratórias globais, especialmente no contexto do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. A teoria do construtivismo social oferece uma lente útil para compreender dinâmicas no desenvolvimento e implementação de normas migratórias internacionais.

A análise do Pacto Global revela uma tentativa de institucionalizar normas e valores comuns sobre a migração a nível internacional. O Pacto responde à necessidade de uma abordagem coordenada e colaborativa à migração, preenchendo lacunas na governação global (ONU 2018a; Rodríguez 2018). O construtivismo sugere que normas e valores são construídos socialmente, e o Pacto exemplifica como tais normas são estabelecidas e disseminadas globalmente. A literatura confirma que o Pacto Global visa responder à “crise” migratória global, melhorando a gestão da migração e protegendo os direitos dos migrantes. Embora não imponha obrigações legais, oferece princípios que os Estados podem adotar voluntariamente (ACNUDH 2018; G1 2018). Este equilíbrio entre soberania e cooperação internacional é fundamental para o construtivismo social, que vê normas internacionais como produtos de processos sociais (Carrera et al. 2018; Burdiak 2021). O Pacto resulta de negociações envolvendo Estados, organizações internacionais e sociedade civil. Essa interação foi crucial para formar consenso sobre normas refletidas no Pacto, demonstrando como a construção social da realidade migratória é moldada por essas interações (Tory-Murphy 2018; Solomon e Sheldon 2018).

Por sua vez, a análise crítica do Pacto da UE para a Migração e o Asilo, à luz do construtivismo social, revela como as narrativas e identidades foram moldadas por discursos de securitização e humanitarismo, refletindo tanto a criação quanto a transformação de normas sociais e políticas dentro da União Europeia. O discurso oficial do Pacto tenta equilibrar a narrativa de solidariedade europeia com a necessidade de controlo e gestão das fronteiras, utilizando termos como “migração segura, ordenada e regular” (Comissão Europeia 2021). A análise crítica do discurso demonstra que, enquanto esses termos podem evocar uma imagem de coordenação e proteção de direitos, eles também podem perpetuar uma narrativa securitária que retrata os migrantes como uma ameaça à estabilidade e segurança europeias. Nesse sentido, o discurso institucional da UE reflete a construção de uma identidade europeia baseada na defesa das fronteiras e na preservação da soberania nacional, ao mesmo tempo que tenta justificar uma abordagem humanitária e cooperativa.

No entanto, a retórica de solidariedade, frequentemente destacada nas comunicações oficiais da UE, contrasta com a realidade das práticas implementadas

pelos Estados-Membros. A ACD expõe uma discrepância entre o discurso de partilha de responsabilidade

Adotaremos uma abordagem humana. Salvar vidas no mar não é opcional. E os países que cumprem os seus deveres legais e morais ou estão mais expostos do que outros, devem poder contar com a solidariedade de toda a nossa União Europeia. (Ursula von der Leyen 2020b)

e as políticas reais, como evidenciado pela resistência de alguns países, como Hungria e Polónia, à redistribuição de refugiados

Hoje, quando a fronteira oriental da União é objeto de um ataque organizado que utiliza clinicamente a migração do Médio Oriente para a desestabilizar, é a Polónia que dá segurança à Europa, atuando como barreira juntamente com a Lituânia e a Letónia para proteger esta fronteira. E ao reforçar o nosso potencial de defesa, reforçamos a segurança da União no sentido mais tradicional. (Morawiecki 2021)

Este antagonismo entre o discurso de solidariedade e as ações concretas evidencia uma construção discursiva que, embora promova a cooperação, esconde profundas divisões internas e questões de soberania nacional. Essa narrativa institucional serve tanto para reafirmar uma identidade europeia humanitária quanto para criar uma distinção clara entre “nós”, os cidadãos europeus, e “eles”, os migrantes, reforçando barreiras discursivas e políticas que dificultam soluções mais inclusivas e equitativas para a migração e o asilo na UE.

A análise do discurso da UE sobre fluxos migratórios e refugiados revela um padrão de externalização de responsabilidades migratórias. Em consonância com a literatura, a UE adota políticas que transferem a gestão para países terceiros. Essa abordagem não é nova, mas uma continuação de práticas de gestão migratória

intensificadas ao longo dos anos, levanta questões sobre direitos humanos e efetividade da proteção internacional, comprometendo a capacidade desses países de garantir dignidade e segurança para os refugiados, segundo estudos de Frelick, Kysel e Podkul (2016) e Ruiz-Estramil (2023).

Todos os novos migrantes irregulares que atravessem a partir da Turquia para as ilhas gregas a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos à Turquia. (...)

A Turquia tomará todas as medidas necessárias para impedir a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres à migração ilegal da Turquia para a UE, e cooperará com os Estados vizinhos, bem como com a UE, para este efeito. (Conselho da União Europeia 2016)

A externalização pode comprometer princípios de solidariedade e responsabilidade, pilares da política migratória da UE. A análise das rotas migratórias confirma que a estratégia de externalização impacta a estabilidade regional, com países de trânsito e origem frequentemente enfrentando condições precárias e faltando recursos para gerir fluxos migratórios. Isso corrobora padrões identificados na literatura sobre efeitos adversos da externalização de responsabilidades sobre gestão migratória e refugiados.

A análise das rotas migratórias para a UE revela um panorama complexo, influenciado por fatores geopolíticos, económicos e sociais. Conforme o construtivismo social, identidades e práticas sociais emergem através de interações sociais. As rotas migratórias e seus discursos são moldados e reconfigurados conforme mudanças nas percepções e respostas institucionais e sociais. A Rota do Mediterrâneo Central, uma das mais transitadas, exemplifica a relação entre construção social da segurança e política migratória. A resposta da Itália, com a Operação Mare Nostrum, destaca a importância da percepção humanitária e securitária na formulação de políticas, estando a moldar as práticas e normas de acordo com as interações entre Estados e atores sociais. Na Rota do Mediterrâneo Oriental, a Grécia é o principal ponto de entrada, desafiando a abordagem de securitização adotada pela UE, com implicações para a coesão política,

ao demonstrar como normas sociais e políticas influenciam a gestão migratória. Por sua vez, Rota do Mediterrâneo Ocidental reflete interações entre Espanha e Marrocos, influenciadas por fatores como cooperação política e securitização e revela como normas e discursos sociais modelam políticas migratórias, destacando a interdependência entre Estados no manuseamento de fluxos migratórios.

Apesar das diferenças contextuais, as diferentes rotas migratórias para a UE partilham elementos comuns. A complexidade das rotas e o número de pessoas envolvidas destacam a importância de uma abordagem coordenada e compreensiva. Estudos de Miranda (2018) e Arango e Martin (2019) sustentam a necessidade de políticas de gestão integradas que considerem fatores políticos, económicos e sociais para uma resposta eficaz e humana. A securitização emerge como um tema recorrente, sublinhando como a construção social da migração como ameaça à segurança molda políticas restritivas (Buzan 2006; Waever 1995). As narrativas de ameaça, frequentemente perpetuadas por governos e comunicação social, resultam em práticas de segurança que impactam negativamente os direitos humanos dos migrantes. A externalização das responsabilidades pela gestão migratória é uma característica comum, com implicações significativas para países de trânsito. Esta prática frequentemente resulta em violações dos direitos humanos e pressões sobre os sistemas de acolhimento locais (Frelick, Kysel e Podkul 2016).

Em suma, a análise das rotas migratórias revela que a gestão eficaz da migração exige uma abordagem abrangente e coordenada que priorize a proteção dos direitos humanos, o desenvolvimento socioeconómico sustentável e a segurança coletiva. As políticas devem ser adaptativas e responsivas às mudanças nas realidades geopolíticas e sociais, refletindo a interconexão das questões migratórias com outros desafios globais.

7.2 Identificação de Padrões e Tendências na Mudança de Discurso Antes e Depois das Crises de Refugiados

A análise dos discursos sobre migrantes e refugiados na Europa antes, durante e depois das crises de refugiados revela padrões significativos que refletem as mudanças nas perceções sociais e políticas. Antes da “crise” de 2015, os migrantes eram tipicamente vistos como indivíduos em busca de melhores oportunidades económicas,

enquanto os refugiados eram reconhecidos como pessoas forçadas a fugir de conflitos e perseguições (ACNUR, 2023b; Edwards, 2022). Este discurso predominante era mais estável e focado em direitos humanos e necessidades humanitárias.

Com a “crise” de refugiados de 2015, houve uma transformação drástica no discurso, amplamente influenciada por imagens mediáticas e uma percepção de desordem. As reações emocionais oscilavam entre compaixão e medo, uma dualidade observada por Torkington e Ribeiro (2019). A incapacidade das autoridades para controlar os fluxos migratórios gerou uma narrativa de “crise”, alimentando a polarização entre “nós” e os “outros” (Papatzani e Petracou, 2022). Este período também marcou uma securitização crescente da retórica, onde migrantes eram frequentemente representados como ameaças à segurança nacional, legitimando políticas restritivas e medidas de contenção (Buzan, 2006; Waeber, 1995).

Após o auge da crise, emergiu um esforço para reajustar os discursos, enfatizando um tratamento mais humanizado e preciso dos migrantes e refugiados. Essa mudança está alinhada com Trilling (2019), que argumenta que as políticas de fronteira europeias contribuíram para a ideia de catástrofe durante a chamada “crise”. Houve também um movimento para criticar a terminologia “ilegal”, que desumaniza migrantes e dificulta um debate informativo (ACNUR, 2018a). No entanto, apesar de alguns esforços de “dessecuritização” (Waeber, 1995), as percepções securitárias continuaram a influenciar a política, refletindo a complexidade de reverter processos de securitização.

O discurso político e mediático também se transformou durante a crise, sublinhando a urgência humanitária e a necessidade de uma resposta coordenada, como observado por Reid (2023) e Rodgers et al. (2016). No entanto, após o pico da crise, as tendências de polarização intensificaram-se. Países como a Alemanha, inicialmente recetivos, enfrentaram pressões internas para limitar a imigração (BBC News, 2016). Este padrão reflete uma complexa interação entre segurança e solidariedade, onde estas preocupações frequentemente suplantam os imperativos humanitários.

Como já foi comprovado anteriormente, as análises mediáticas mostram que, ao longo do tempo, as narrativas oscilaram entre solidariedade e securitização. Georgiou e Zaborowski (2017) destacam essa dicotomia, onde a empatia inicial pode rapidamente dar lugar ao medo e à desconfiança, influenciada por representações mediáticas de refugiados como vítimas ou ameaças (Trilling, 2019). O papel dos jornalistas e ONGs é

crucial neste contexto, mas suas narrativas podem ser distorcidas por agendas políticas ou comerciais, promovendo simplificações ou sensacionalismos (Spindler, 2015).

Antes da “crise” de 2015, a política de asilo da UE era oficialmente apresentada como centrada na solidariedade e na responsabilidade partilhada. O Sistema Europeu Comum de Asilo, criado para harmonizar os procedimentos de asilo na União Europeia, reflete essa abordagem.

O Sistema Europeu Comum de Asilo estabelece normas comuns e cooperação para garantir que os requerentes de asilo são tratados de forma equitativa num sistema aberto e justo (Comissão Europeia, 2020d)

Em qualquer parte da União Europeia, poderíamos acrescentar. Esta política procura distribuir de forma equitativa as responsabilidades entre os Estados-Membros, assegurando que os pedidos de asilo sejam processados de forma justa e eficiente e garantindo que os direitos fundamentais dos requerentes sejam respeitados (União Europeia, 2015).

No entanto, essa retórica oficial contrasta com as realidades práticas da implementação, especialmente após a “crise” migratória de 2015, quando as políticas de muitos Estados-Membros passaram a adotar posturas mais securitárias. A resistência de países como Hungria e Polónia à redistribuição de refugiados é um exemplo claro de como o foco não deixou de estar na externalização da responsabilidade migratória que a UE tem procurado como estratégia de ação nas últimas décadas. Essa discrepância entre o que está escrito no SECA e a prática revela-se no facto de que, embora o SECA preveja um sistema unificado de responsabilidade, a “crise” de 2015 expôs deficiências na sua implementação prática, com muitos países da UE a ignorarem as suas obrigações de solidariedade (Comissão Europeia, 2015).

Após a crise, a narrativa em torno da migração na UE transformou-se significativamente. A Comissão Europeia e o Conselho Europeu passaram a apresentar o novo Pacto sobre Migração e Asilo como uma tentativa de “assegurar o alinhamento

das políticas nacionais e da UE e reforçar a monitorização da gestão da migração no terreno para aumentar a confiança mútua” (Comissão Europeia, 2020e) e que todos os Estados-Membros contribuam de forma justa para a gestão das migrações, o que demonstra uma mudança discursiva na forma como a solidariedade é abordada. Apesar disso, podemos apontar que essa nova ênfase na solidariedade está longe de ser inovadora, sendo essencialmente uma reiteração dos princípios originalmente estabelecidos no SECA, mas que nunca foram completamente implementados. Muitas dessas críticas apontam que o pacto, apesar de ter o apoio do Parlamento Europeu, foi recebido com reservas e insatisfações por quase todos os partidos, evidenciando a distância entre as intenções declaradas e a implementação prática (RTP, 2024; Expresso, 2024).

Ao comparar os textos oficiais do SECA com o discurso da UE sobre o novo pacto, observa-se que há uma tentativa de reconfigurar a narrativa humanista europeia,

Com base na experiência das negociações sobre as propostas de 2016 de reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, é evidente a necessidade de uma abordagem que ultrapasse as limitações do atual Regulamento de Dublin (Comissão Europeia, 2020a)

Contudo, na prática, os desafios de cooperação entre os Estados-Membros continuam a prevalecer. Essa análise evidencia a dicotomia entre a retórica e a prática, onde as obrigações de solidariedade e partilha de responsabilidade são muitas vezes colocadas em segundo plano, face dos interesses nacionais de segurança e soberania.

A “crise” de refugiados também fez emergir a necessidade de um quadro global mais estruturado para a migração. Antes, a migração era tratada como fenómeno episódico, com acordos bilaterais e regionais. A partir de 2015, a necessidade de uma abordagem global tornou-se evidente, destacando a importância de garantir os direitos dos migrantes e promover cooperação internacional (Burdiak, 2021; G1, 2018). O Pacto Global para a Migração representa uma mudança no discurso, priorizando direitos humanos e cooperação sobre segurança e controlo (ONU, 2018b; Tory-Murphy, 2018).

Esta análise, sob a lente do construtivismo social, demonstra que as realidades sociais são constantemente construídas e modificadas. As mudanças discursivas refletem uma reconstrução das normas e identidades, impactando a política migratória da UE (Nathoo, 2023; Anderson, 2018). A narrativa de ameaça associada aos refugiados, amplificada por fatores externos como crises económicas e ataques terroristas, destaca como as construções sociais influenciam as respostas internacionais (Karacan, 2019).

A diferença na receção de refugiados sírios e ucranianos exemplifica novamente como as narrativas sociais são moldadas por contextos culturais e políticos. Enquanto os sírios geraram receios, os ucranianos foram amplamente acolhidos como vítimas de uma agressão injusta, refletindo uma construção social mais positiva (Karasapan 2022; Sales 2023). Esta variação ilustra a flexibilidade das percepções sociais, conforme enfatizado pelo construtivismo social (Berger e Luckmann, 1966).

A evolução das narrativas sobre refugiados antes e depois das crises destaca a complexidade das respostas políticas e sociais. A interação entre segurança, solidariedade e a percepção pública continua a moldar o discurso migratório na Europa, refletindo as dinâmicas de construção social em constante evolução.

7.3 Implicações Teóricas e Práticas

A análise da política migratória da União Europeia (UE) a partir da ótica do construtivismo social revela implicações significativas tanto no campo teórico quanto prático. O construtivismo social destaca a importância do discurso e das interações sociais na construção das realidades políticas e sociais, o que é especialmente relevante para compreender as políticas migratórias e as respostas institucionais diante das crises de refugiados.

Do ponto de vista teórico, os resultados desta pesquisa sublinham a relevância do construtivismo social ao ilustrar como as narrativas e os discursos moldam a percepção e a resposta a crises migratórias, como mencionado anteriormente. A teoria da securitização, como proposta pela Escola de Copenhaga, é uma ferramenta analítica útil para entender como questões migratórias são transformadas em ameaças de segurança através do discurso. Este processo de securitização pode levar à formulação de políticas que priorizam a segurança em detrimento dos direitos humanos e da assistência

humanitária, evidenciando a construção social das crises migratórias e das respostas políticas associadas (Buzan et al., 1998; Waever, 1995).

Além disso, a análise teórica destaca a construção social das normas e identidades em resposta às crises humanitárias, como visto na “crise” de refugiados de 2015. As narrativas de medo e exclusão, alimentadas pelo uso de termos como “crise” e “invasão”, demonstram como os discursos podem legitimar políticas restritivas e securitárias (Torkington e Ribeiro, 2019). A mudança do discurso de solidariedade para segurança na política da UE ilustra como as ideologias sociais e as identidades nacionais são negociadas e transformadas em contextos de “crise” (Hoel 2015; Ahmed 2020).

Isto é, a emergência de uma narrativa de “crise”, como observado em 2015, mostra que as percepções de ameaça não são inerentes, mas construídas socialmente, revelando a capacidade dos agentes políticos de influenciar o discurso público e moldar as normas internacionais de migração. Além disso, as implicações teóricas das mudanças discursivas destacam a fragilidade das políticas de solidariedade e responsabilidade na União Europeia, muitas vezes subjugadas a interesses securitários e nacionais. A discrepância entre a retórica do SECA e a realidade da implementação sugere que a análise crítica do discurso pode revelar as tensões entre as normas declaradas e as práticas reais, fornecendo uma estrutura para a reavaliação das políticas migratórias.

Em termos práticos, os resultados desta pesquisa sugerem a necessidade de políticas migratórias mais inclusivas e humanitárias, que considerem as construções sociais e as realidades locais. A resposta fragmentada da UE à “crise” dos refugiados destacou a importância de uma abordagem mais coordenada e colaborativa, baseada em princípios de solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros (Pinto 2019; Comissão Europeia, 2017). O reconhecimento de que as narrativas podem ser reinterpretadas e reconfiguradas sugere que as autoridades devem estar cientes de como suas comunicações e representações influenciam a percepção pública e a aceitação social das políticas migratórias.

A prática da externalização das responsabilidades migratórias, que delega a gestão dos fluxos migratórios a países terceiros, reflete uma construção social que prioriza a proteção das fronteiras europeias. Esta abordagem, no entanto, pode ter consequências negativas para a estabilidade e segurança regional, exacerbando as

condições de vida dos migrantes e aumentando o risco de violações dos direitos humanos (Conselho Europeu 2023; Sandu 2022).

A análise sugere ainda que a criação de discursos mais positivos e inclusivos pode ajudar a mitigar tensões sociais e promover uma integração mais eficaz dos refugiados. A construção de narrativas mais empáticas e baseadas em direitos humanos, como a resistência à terminologia desumanizadora, como “ilegal”, pode promover uma maior solidariedade e compreensão entre os Estados-Membros, essencial para enfrentar os desafios globais da migração (Tory-Murphy, 2018). A cooperação entre jornalistas, organizações não governamentais (ONGs) e outros atores é fundamental para garantir uma representação precisa e justa das crises de refugiados, promovendo uma compreensão mais informada das complexidades envolvidas (Spindler, 2015; Trilling, 2019).

8. Conclusão

Esta investigação explorou o impacto profundo da chamada “crise” dos refugiados de 2015, que representou um momento crítico para as políticas migratórias da UE. O influxo massivo de refugiados oriundos de conflitos no Oriente Médio e Norte da África expôs fragilidades significativas nas abordagens de gestão e solidariedade entre os Estados-membros. A “crise” revelou divisões internas e um sistema de asilo que precisava de uma reforma urgente para lidar com a magnitude do desafio. A resposta da UE, inicialmente marcada por uma abordagem fragmentada e reativa, destacou a necessidade de uma estratégia mais coesa e abrangente.

Este estudo também enfatizou a importância das narrativas e da retórica na formação das políticas migratórias. A forma como as crises migratórias são discursivamente construídas afeta profundamente as decisões políticas e a formulação de políticas. O termo “crise” utilizado em 2015, contrastado com a abordagem mais contida em relação a outros fluxos migratórios, demonstra como o discurso pode ser usado para moldar a percepção e resposta política.

A pesquisa contribui para a literatura existente ao oferecer uma análise detalhada da evolução das políticas migratórias da UE em resposta ao Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular e às crises migratórias. Ela revela as complexas interações entre a retórica política, as políticas institucionais e a realidade prática da

gestão migratória. Além disso, destaca a necessidade de uma abordagem mais equilibrada e humanitária para a gestão das migrações, que considere tanto os desafios económicos e culturais quanto os direitos e a dignidade dos migrantes.

De forma a responder à pergunta de investigação “de que forma o Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular das Nações Unidas está a ser (ou não) incorporado pela UE na construção de novas respostas às suas questões migratórias?” importa entender que o mesmo foi adotado em 2018 pela ONU, visando oferecer uma estrutura detalhada que possa ser orientadora da gestão das migrações a nível global. Reflete uma tentativa de abordar as questões migratórias de forma mais holística, enfatizando a importância dos direitos humanos e da cooperação internacional. A União Europeia, ao concordar com o Pacto Global, busca alinhar suas políticas migratórias com uma narrativa que promova solidariedade e responsabilidade partilhada, fazendo um contraste com os discursos securitários que dominaram as respostas às “crises” migratórias. No entanto, essa mudança de discurso ainda enfrenta desafios substanciais na prática, refletindo uma desconexão entre a retórica e a implementação das políticas.

A análise crítica do discurso revela que, apesar das intenções do Pacto europeu, a prática política da UE continua a ser influenciada por uma retórica de segurança que frequentemente prioriza os interesses nacionais em detrimento dos direitos dos migrantes. Como discutido por Waeber (1995), a construção social da segurança e da identidade coletiva influencia as respostas políticas. A resistência de alguns Estados-Membros à redistribuição de refugiados e à implementação de políticas humanitárias destaca a persistência de narrativas de “nós” versus “outros” que limitam a aceitação de uma abordagem mais inclusiva. Essa polarização reflete a complexidade das dinâmicas sociais em jogo, onde as perceções de ameaça podem ofuscar os imperativos humanitários.

Adicionalmente, a análise sob a lente do construtivismo social sugere que a mudança das narrativas é possível, mas requer um ajuste contínuo e a vontade política de dismantlar os discursos securitários que perpetuam a desumanização dos migrantes. A promoção de uma narrativa mais positiva e empática, alinhada com os princípios do Pacto, poderia facilitar a aceitação de políticas que promovam a dignidade e os direitos dos migrantes. Assim, a capacidade da União Europeia de transformar suas políticas migratórias em conformidade com os objetivos do Pacto Global dependerá da

sua habilidade em reconfigurar as narrativas sociais que moldam a percepção pública sobre a migração e os migrantes.

Relativamente a questão “em que medida a dita “crise” dos refugiados de 2015-2017 moldou o discurso político da União Europeia na criação do seu Pacto para a Migração e Asilo?”, podemos compreender que a “crise” dos refugiados de 2015 teve um impacto substancial tanto na formulação e no discurso do Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular das Nações Unidas, como mais diretamente na no debate que precedeu o Pacto para a Migração e Asilo da EU (entretanto aprovado em 2024, já fora da nossa baliza temporal). A chegada de refugiados, principalmente da Síria, do Afeganistão e do Iraque, expôs no período de 2015-2017 as fragilidades das respostas europeias à migração forçada e destacou a necessidade de uma abordagem mais coordenada e abrangente.

A “crise” de 2015 pressionou a comunidade internacional a reconhecer a importância de uma gestão mais eficaz e humanitária da migração, e foi nessa linha que a UE procurou também orientar o seu Pacto, restando agora saber se em termos práticos ele resultará ou será, como no passado, suplantado por manobras de governos europeus que contornam o quadro legal. E resta também perceber se de facto o quadro legal não apresenta já ele, espaço para essas mesmas manobras, atendendo às críticas que ainda antes da sua aplicação prática já lhe foram dirigidas.

Para a União Europeia, o seu novo pacto era uma urgência política ditada pelos desaires no funcionamento real do Sistema de Dublin II, o regime de asilo que existia ao tempo da chamada “crise” de refugiados sírios. De facto, o Pacto levou largos anos a ser debatido, pressionado por diversas ONGs e sociedade civil no sentido de se apresentar como um novo caminho da Europa na gestão dos fluxos migratórios. Porém, como procuramos exemplificar, não só a preparação do Pacto foi longa (de 2018 a 2024), como o resultado final acabou por não agradar nem a gregos nem a troianos, mas com maior peso das vozes que consideram ser uma desilusão na medida em que não modifica o paradigma anterior e até agrava, no entendimento de organizações como o Human Rights Watch, as dificuldades de tratamento humano dos que buscam refúgio na Europa.

Vamos agora dar resposta à questão “será este pacto portador de uma nova lógica na relação da UE com os fluxos migratórios, em especial com aqueles que tendem a ser vistos como economicamente menos relevantes e culturalmente mais

desafiantes?”. O Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular sugere uma mudança em direção a uma lógica mais humanitária e cooperativa na gestão da migração. No entanto, a prática tem mostrado que, enquanto o pacto promove uma abordagem baseada em direitos e solidariedade, a realidade das políticas da UE ainda é influenciada por considerações de segurança e interesses económicos e culturais. De igual modo, o facto de a UE ter hoje um novo Pacto para Migração e Asilo que do ponto de vista discursivo se alinha com o pacto global das Nações Unidas, não é por si garantia de uma mudança de paradigma. As reticências de países como os países Baixos, a Dinamarca e a Irlanda quanto à aplicação do próprio pacto; a possibilidade que este abre de os estados-membros poderem isentarem-se da solidariedade na partilha de refugiados mediante obrigação financeira; a possibilidade de dificultar ainda mais o tratamento de menores não acompanhados ao abrir as portas à sua detenção; ou a própria continuidade de acordos bilaterais com países problemáticos do ponto de vista do respeito pelos Direitos Humanos, levam a questionar se efetivamente os fluxos migratórios não continuam a ser entendidos à luz da sua utilidade económica e dos desafios das suas diferenças culturais, denunciando uma continuidade do paradigma securitário.

Por fim, “como se explica que se tenha falado em “crise” em 2015 com a chegada de sírios, mas não se tenha falado em “crise de refugiados” em 2022 com a chegada de refugiados da Ucrânia? Será sinal de uma mudança de paradigma da União Europeia no que respeita ao seu modo de encarar o fenómeno dos fluxos humanos que buscam o estatuto de refugiado?”. A diferença na nomenclatura e na perceção entre a “crise” de 2015 e a abordagem mais comedida em relação aos refugiados ucranianos em 2022 pode ser explicada por vários fatores. Em 2015, a vinda de refugiados oriundos de áreas de conflito intenso, percebidos como culturalmente muito distantes da Europa, à mistura com um sistema de gestão de fluxos migratórios que nunca havia testado a sua real capacidade de resposta quando colocado sob pressão, contribuíram para uma sensação de emergência, de caos e de potencial ameaça à Europa e às suas sociedades. A cobertura da comunicação social e o discurso político acentuaram a ideia de uma crise, refletindo preocupações sobre a segurança, a coesão social e a capacidade de integração dos refugiados.

Em contraste, a invasão da Ucrânia em 2022 trouxe uma nova dinâmica, com uma resposta europeia coordenada e um nível de solidariedade elevado, em grande parte devido ao contexto geopolítico e às relações históricas entre a UE e a Ucrânia. Os refugiados provenientes da Ucrânia foram por isso recebidos com uma maior predisposição para oferecer apoio e integração, revelando também a maior afinidade cultural que a Europa sente em relação a um estado situado na sua geografia. Assistimos a uma construção social que favorece a empatia em relação aos refugiados ucranianos, em contraste com a desconfiança enfrentada pelos sírios. Uma dualidade que sugere que as construções sociais e culturais influenciam as perceções sobre quem merece proteção e apoio, esta diferença na abordagem também ilustra como a retórica e as prioridades políticas podem moldar a forma como as crises migratórias são percebidas e tratadas. Assim, embora haja sinais de uma possível evolução nas narrativas da UE sobre migração, a real implementação de um paradigma mais inclusivo dependerá da capacidade das instituições europeias de desafiar as normas estabelecidas e promover um entendimento mais humanizado dos fluxos migratórios.

Esta pesquisa procurou oferecer perspetivas sobre as dinâmicas entre discurso político, políticas institucionais e a comunidade, destacando a complexidade das respostas aos fenómenos migratórios (em particular como fatores políticos e culturais podem influenciar a formulação de respostas migratórias) e a necessidade de uma abordagem mais equilibrada e humanitária na sua gestão. A dissertação procura assim contribuir para o debate sobre a migração, oferecendo uma base para futuras pesquisas e desenvolvimentos de políticas mais eficazes e justas no contexto da gestão migratória global e regional.

Refletindo sobre a importância do tema abordado na dissertação e seu potencial impacto, devemos considerar a relevância e as implicações tanto para a gestão das políticas migratórias quanto para a proteção dos direitos dos migrantes. A gestão da migração é uma questão crítica e complexa que afeta não apenas os países de origem e destino dos migrantes, mas também a comunidade internacional como um todo. A análise da resposta da União Europeia às crises migratórias, com especial foco no Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular, fornece uma visão essencial sobre como as políticas e discursos evoluem em resposta a diferentes contextos de crise. O estudo destaca como a retórica e as práticas institucionais em relação à migração são

moldadas por fatores políticos, económicos e culturais, evidenciando as tensões entre a necessidade de proteger os direitos dos migrantes e as preocupações com segurança e coesão social. O Pacto representa um marco para a cooperação internacional e para a formulação de políticas migratórias mais humanas e coordenadas. No entanto, a sua implementação prática na União Europeia revela desafios substanciais, especialmente em termos de garantir que os princípios de solidariedade e direitos humanos sejam aplicados de forma consistente. A investigação contribui para a compreensão desses desafios e para o debate sobre como superar as lacunas entre a teoria e a prática na gestão da migração.

É importante reconhecer as limitações inerentes a este estudo. A análise de discurso, embora poderosa, é subjetiva e dependente da interpretação do pesquisador, o que pode influenciar os resultados. A complexidade dos dados, ou seja, das políticas migratórias e a variabilidade nas respostas institucionais podem dificultar a análise completa dos impactos do Pacto Global para a Migração Segura Ordenada e Regular. As políticas e práticas variam significativamente entre os Estados-membros da União Europeia, e uma análise mais detalhada das diferenças nacionais poderia esclarecer como essas variações influenciam a implementação do pacto. Podemos apontar também a lacuna na influência de fatores externos, visto que o estudo pode não ter considerado adequadamente o impacto de fatores externos, como todas as mudanças geopolíticas, crises económicas ou pandemias globais, que podem ter afetado a gestão da migração e a implementação do pacto. Esses fatores podem ter influenciado tanto a perceção pública quanto a resposta política à migração.

Estudos futuros poderiam ampliar o escopo temporal para incluir os eventos e desenvolvimentos pós-2022, assim como comparar a resposta da União Europeia a outras crises migratórias fora do período analisado. Uma perspetiva global mais abrangente poderia oferecer uma visão mais completa das práticas e desafios em diferentes contextos. Seria interessante também, realizar comparações entre a União Europeia e outras regiões ou países com diferentes abordagens para a gestão da migração pode ajudar a identificar melhores práticas e estratégias eficazes. Por último, deixo a sugestão de realizar uma investigação que fale mais profundamente de fatores externos como o Covid-19, afetou a gestão da migração e a aplicação do pacto ou outros acordos.

Referências Bibliográficas

- Abderrahim, Tasnim. 2019. "A Tale of Two Agreements: EU Migration Cooperation with Morocco and Tunisia." https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2019/04/EuroMeSCo-Paper_A-tale-of-two-agreements.pdf.
- Achilli, Luigi. 2016. "Irregular Migration to the EU and Human Smuggling in the Mediterranean. The Nexus between Organized Crime and Irregular Migration." <https://hdl.handle.net/1814/43667>.
- ACNUDH. 2018. "OHCHR | Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)." OHCHR. 2018. <https://www.ohchr.org/en/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>.
- ACNUR. 1951. "Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees." UNHCR. UNHCR. 1951. <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.
- ACNUR. 2018a. "United Nations General Assembly United Nations International Conference on Population and Development International Labour Conference, 92 Nd Session Council of Europe Parliamentary Assembly." https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/TerminologyLeaflet_EN_PICUM.pdf.
- ACNUR. 2018b. "Desperate Journeys - January 2017 to March 2018." UNHCR Operational Data Portal (ODP). 2018. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/65289>.
- ACNUR. 2021. "Unaccompanied and Separated Children (UASC)." UNHCR Integration Handbook. 2021. <https://www.unhcr.org/handbooks/ih/>.
- ACNUR. 2023a. "Apátridas." UNHCR Brasil. 2023. <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>.
- ACNUR. 2023b. "Migrant Definition." UNHCR Emergency Handbook. 2023. <https://emergency.unhcr.org/protection/legal-framework/migrant-definition>.
- ACNUR. 2023c. "What Is a Refugee?" UNHCR. 2023. <https://www.unhcr.org/what-refugee>.
- ACNUR. 2023d. "Refugee Statistics." UNHCR. UNHCR. 24 Outubro 2023. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.
- ACNUR. 2023e. "Reporting on Refugees - Guidance by and for Journalists." https://www.unhcr.org/ie/sites/en-ie/files/2023-05/reporting_on_refugees_unhcr_final_12.5.2023_.pdf.
- Agência Lusa. 2015. "Bulgária Com 'Medo' Dos Refugiados Muçulmanos." Observador. 2015. <https://observador.pt/2015/09/26/bulgaria-medo-dos-refugiados-muculmanos/>.
- Ahmed, Bayes. "Who Takes Responsibility for the Climate Refugees?" International Journal of Climate Change Strategies and Management, vol. 10, no. 1, 8 Janeiro 2018, pp. 5–26, <https://doi.org/10.1108/ijccsm-10-2016-0149>.
- Ahmed, Zeinab A. 2020. "Globalization Versus Securitization: Borders and Migration A Case Study of Hungarian Policy Towards Migration 2015-2019." Eurasian Journal of Social Sciences 8 (1): 1–12. <https://doi.org/10.15604/ejss.2020.08.01.001>.
- Alsbeti, Deanna. 2023. "A Double Standard in Refugee Response: Contrasting the Treatment of Syrian Refugees with Ukrainian Refugees." Human Rights Brief 26 (2). https://digitalcommons.wcl.american.edu/hrbrief/vol26/iss2/4?utm_source=digitalcommons.wcl.american.edu%2Fhrbrief%2Fvol26%2Fiss2%2F4&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages.
- Amnistia Internacional. 2017. "Libya's Dark Web of Collusion: Abuses against Europe-Bound Refugees and Migrants." Amnesty International. 2017. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/>.
- Amnistia Internacional. 2020. "As políticas de externalização da UE: uma análise crítica." <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/10/eu-externalization-policies-critique>.
- Anderson, Andy B. 2018. "The Social Dynamics Post-Libyan's Mayor Assassination: A Social Constructivist View." SIR Journal. 9 Março 2018.

- <https://www.sirjournal.org/research/2018/3/9/the-social-dynamics-post-libyans-mayor-assassination-a-social-constructivist-view>.
- ANSA. 2022. "Lampedusa Commemorates 368 Migrants Who Died at Sea in 2013." InfoMigrants. October 3, 2022. <https://www.infomigrants.net/en/post/43747/lampedusa-commemorates-368-migrants-who-died-at-sea-in-2013>.
- ARE. 2023. "The EU-Turkey Deal Is Collapsing 7 Years after Its Signing." RSA. 16 Março 2023. <https://rsaegean.org/en/they-eu-turkey-deal-is-collapsing/>.
- Arribas, Gloria Fernández. 2016. "The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem." *European Papers - a Journal on Law and Integration* 2016 1 (3): 1097–1104. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/80>.
- Åslund, Anders. 2022. "A New Perspective on the Ukrainian Refugee Crisis." *CESifo Forum* 23 (04): 3–7. <http://hdl.handle.net/10419/263858>.
- Barbosa, Rodrigo. 2015. "Migrantes: Imagem de Corpo de Criança Provoca Onda de Choque." *Euronews*. 3 Setembro 2015. <https://pt.euronews.com/2015/09/03/migrantes-imagem-de-corpo-de-crianca-provoca-onda-de-choque>.
- BBC News. 2016. "Migrant Crisis: Migration to Europe Explained in Seven Charts." *BBC News*, 4 Março 2016. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.
- BCSD. 2022. "Objetivos Desenvolvimento Sustentável." *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. September 22, 2022. <https://ods.pt/>.
- Behrman, Simon e Avidan Kent. "Climate Refugees | Environmental Policy, Economics and Law." Cambridge University Press, www.cambridge.org/us/universitypress/subjects/earth-and-environmental-science/environmental-policy-economics-and-law/climate-refugees-global-local-and-critical-approaches.
- Bensaoud, Mariam. 2022. "Irregular Migration under the EU Global Strategy between Peace and Security: The Case of EU-Morocco Partnership." *Zenodo (CERN European Organization for Nuclear Research)* 8 (2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.7494114>.
- Bensaoud, Mariam. 2023. "Assessing the EU Global Strategy: A Case Study of EU-Morocco Partnership on Irregular Migration." *Journal of Policy Options (JPO)* 5 (3): 47–56. <https://resdojournals.com/index.php/jpo/article/view/64>.
- Berchin, Issa Ibrahim, et al. "Climate Change and Forced Migrations: An Effort towards Recognizing Climate Refugees." *Geoforum*, vol. 84, Agosto 2017, pp. 147–150, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.06.022>.
- Berger, Peter L. e Thomas Luckmann. 1966. "The Social Construction of Reality." Penguin books. 1966. https://web.archive.org/web/20191009202613id_/http://perflensburg.se/Berger%20s%20social-construction-of-reality.pdf.
- Bither, Jessica e Astrid Ziebarth. 2018. "Creating Legal Pathways to Reduce Irregular Migration? What We Can Learn from Germany's 'Western Balkan Regulation.'" *Aei.pitt.edu*. 1 Outubro 2018. <http://aei.pitt.edu/id/eprint/102716>.
- Bobić, Mirjana e Stefan Janković. 2017. "Towards Understanding of Contemporary Migration: Causes, Consequences, Policies, Reflections (2017)." *Institute for Sociological Research*. 6 Abril 2017. <https://isi.f.bg.ac.rs/en/towards-understanding-of-contemporary-migration-causes-consequences-policies-reflections-2017-2/>.
- Brown, Gordon. 2018. "Powerful Speech by Gordon Brown on Why We Must Fund Education for Refugee Children." Presented at the Action for Refugee Education. <https://www.educationcannotwait.org/news-stories/featured-content/powerful-speech-gordon-brown-why-we-must-fund-education-refugee>.
- Bui, Tra Mi. 2021. "A Comparative Study: Was the 2015 Refugee Crisis Securitised in Hungary and Sweden? A Comparative Constructivist Study on the Securitisation of Migration." <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1568841/FULLTEXT02>.

- Buket, Sipahioğlu. 2023. "A Review of Discrimination and Labeling of Refugees Using the Example of Syrian and Ukrainian Refugees." *Journal of Social Policy Conferences* 0 (84): 191–98. <https://doi.org/10.26650/jspc.2023.84.1172157>.
- Burdiak, Wira. 2021. "The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and Regional Implementation Practices." *Białostockie Studia Prawnicze* 1 (26): 49–62. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=943849>.
- Buzan, Barry, Ole Waever e Jaap De Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner. <https://pt.scribd.com/document/78025770/Security-for-Buzan>.
- Buzan, Barry, Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/Buzan-Waever-2003-Regions-and-Powers-The-Structure-of-International-Security.pdf>.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York: Harvester Wheatsheaf. https://www.academia.edu/4780500/People_States_and_Fear_An_Agenda_For_International_Security_Studies_in_the_Post_Cold_War_Era_Barry_Buzan.
- Buzan, Barry. 2006. "Security: A Gradual Erosion of the Modernist Definition." In **Critical Security Studies: Concepts and Strategies**, edited by Columba Peoples and Nick Vaughan-Williams, 26-47. Routledge.
- Buzan, Barry. 2015. "The English School: A Neglected Approach to International Security Studies." *Security Dialogue* 46 (2). <https://doi.org/10.1177/0967010614555944>.
- Cafiero, Giorgio. 2023. "Assad in China: Syria's New Economic and Diplomatic Ally?" *New Arab*. 25 Setembro 2023. <https://www.newarab.com/analysis/assad-china-syrias-new-economic-and-diplomatic-ally>.
- Calamur, Krishnadev. 2013. "Who Are Syria's Friends and Why Are They Supporting Assad?" *NPR*. August 28, 2013. <https://www.npr.org/sections/parallels/2013/08/28/216385513/who-are-syrias-friends-and-why-are-they-supporting-assad>.
- Cardoso, Márcia Regina Gonçalves, Guilherme Saramago De Oliveira e Kelma Gomes Mendonça Ghelli. 2021. "Análise De Conteúdo: Uma Metodologia De Pesquisa Qualitativa." <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2347/1443>.
- Carrera, Sergio, Karel Lannoo, Marco Stefan e Lina Vosyliūtė. 2018. "Some EU Governments Leaving the UN Global Compact on Migration: A Contradiction in Terms?" https://aei.pitt.edu/95107/1/PI2018_15_SCKLMSVL_UN_Global_Compact_0.pdf.
- Casaglia, Anna e Agnese Pacciardi. 2022. "A Close Look at the EU–Turkey Deal: The Language of Border Externalisation." *Environment and Planning C: Politics and Space* 40 (8): 239965442211001. <https://doi.org/10.1177/23996544221100149>.
- Center for Global Development. 2021. "Migration Pathways - Western Balkan Regulation." Center for Global Development. 2021. https://gsp.cgdev.org/wp-content/uploads/2021/07/CGD-Legal-Pathways-Database_Western-Balkan-Regulation-1.pdf.
- Ciensi, Jan. 2015. "Migrants Carry 'Parasites and Protozoa,' Warns Polish Opposition Leader." *Político*. 14 Outubro 2015. <https://www.politico.eu/article/migrants-asylum-poland-kaczynski-election/>.
- Cocco, Emilio. 2017. "Where Is the European Frontier? The Balkan Migration Crisis and Its Impact on Relations between the EU and the Western Balkans." *European View* 16 (2): 293–302. <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0471-5>.
- Collett, Elizabeth, e Ahad, Aliyyah. 2020. "EU Migration and Asylum Pact: A New Beginning?". <https://www.migrationpolicy.org/news/eu-migration-asylum-pact-new-beginning>.

- Columbia University. 2019. "Content Analysis." Columbia University Irving Medical Center. 2019. <https://www.publichealth.columbia.edu/research/population-health-methods/content-analysis>.
- Comissão Europeia. 2013. "Migration and Mobility Partnership Signed between the EU and Morocco." European Commission. 2013. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_513.
- Comissão Europeia. 2014a. European Commission and Italy Launch First Ever EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis. European Commission - European Commission. 15 Dezembro 2014. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_2664.
- Comissão Europeia. 2014b. "Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts to Manage Migration in the Central Mediterranean." European Commission. 7 Outubro 2014. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_566.
- Comissão Europeia. 2014c. "Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts for Managing Migrator Flows in the Central Mediterranean." European Commission. 31 Outubro 2014. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_14_609.
- Comissão Europeia. 2015a. "EU-Turkey Joint Action Plan." European Commission. 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860.
- Comissão Europeia. 2015b. "Commission Presents Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for Refugees from Syria." European Commission. 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6330.
- Comissão Europeia. 2016. "A European Agenda on Migration". https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/european-agenda-migration_en.
- Comissão Europeia. 2017. "Eu Action in Libya on Migration | The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda." Comissão Europeia. 2017. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2017-12/20171207_eu_action_in_libya_on_migration_en.pdf.
- Comissão Europeia. 2020a. "Proposta de Pacto para a Migração e Asilo". <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>.
- Comissão Europeia. 2020b. "Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027". https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/european-commission-action-plan-integration-and-inclusion-2021-2027_en.
- Comissão Europeia. 2020c. "A Agenda Europeia para a Migração". <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0377>.
- Comissão Europeia. 2020d. "Common European Asylum System." Home-Affairs.ec.europa.eu. 2020. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en.
- Comissão Europeia. 2020e. "A Fresh Start on Migration: Building Confidence and Striking a New Balance between Responsibility and Solidarity." European Commission. 23 Setembro 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706.
- Comissão Europeia. 2021. "Communication on a New Pact on Migration and Asylum". <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>.
- Comissão Europeia. 2024. "Pact on Migration and Asylum." Home-Affairs.ec.europa.eu. 21 Maio, 2024. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.
- Comitê Internacional de Resgate. 2023. "What Is the EU-Turkey Deal? | International Rescue Committee (IRC)." Www.rescue.org. 18 Março, 2023. <https://www.rescue.org/eu/article/what-eu-turkey-deal>.
- Conferência das Nações Unidas. 1951. "Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados." https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.

- Conselho da União Europeia. 2001. "Directiva 2001/55/CE Do Conselho." União Europeia. 7 Agosto 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32001L0055>.
- Conselho da União Europeia. 2016. "EU-Turkey Statement." <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.
- Conselho Europeu e Conselho da União Europeia. 2023a. "Cronologia – Política de Migração Da UE." [Www.consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/). 2023. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>.
- Conselho Europeu e Conselho da União Europeia. 2023b. "Refugees from Ukraine in the EU." 24 Janeiro, 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/#0>.
- Conselho Europeu e Conselho da União Europeia. 2024. "Cronologia – Pacto Em Matéria de Migração E Asilo." Consilium. 2024. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>.
- Conselho Europeu. 2016. "EU-Turkey Statement, 18 March 2016 - Consilium." Europa.eu. European Council. 18 Março 2016. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Conselho Europeu. 2024. "Western Mediterranean and Western African Routes." [Www.consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/western-routes/). 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/western-routes/>.
- Correio da Manhã. 2017. "Jovem Alemã é Violada E Assassinada Por Refugiado Afegão." Cmjornal. 2017. <https://www.cmjornal.pt/mundo/detalhe/jovem-alema-e-violada-e-assassinada-por-refugiado-afegao>.
- Culik, Jan. 2015. "Beyond Hungary: How the Czech Republic and Slovakia Are Responding to Refugees." The Conversation. 7 Setembro 2015. <https://theconversation.com/beyond-hungary-how-the-czech-republic-and-slovakia-are-responding-to-refugees-47122>.
- Cunha, André, Bruna Costa, Ivo Marques e Tiago Carvalho. 2021. "A Política Europeia de Vizinhança (PEV)." EuroDefense Portugal. 2021. <https://eurodefense.pt/a-politica-europeia-de-vizinhanca-pev/>.
- Cunha, Henrique. 2024. "Pacto Europeu Para as Migrações. 'Um Dia Triste Para Os Valores Europeus.'" Rádio Renascença. Abril 12, 2024. <https://rr.sapo.pt/noticia/religiao/2024/04/15/pacto-europeu-para-as-migracoes-um-dia-triste-para-os-valores-europeus/374316/>.
- Delegação da UE na Líbia. 2021. "The European Union and Libya." Delegação Da União Europeia Na Líbia. 2021. https://www.eeas.europa.eu/libya/european-union-and-libya_en?s=105.
- Dias, Vanda. 2014. "Política Europeia de Vizinhança Práticas Imperiais Na Fronteira Com O 'Outro'? European Neighborhood Policy: Imperial Practices at the 'Other' Border?" https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri43/n43a07.pdf.
- Edwards, Adrian. 2022. "Refugiado Ou Migrante? O ACNUR Incentiva a Usar O Termo Correto." ACNUR Brasil. 2022. <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>.
- EUNAVFOR MED. 2018. "Operation Sophia." Operation Sophia. 2018. <https://www.operationsophia.eu/>.
- Eurocid. 2022. "Política de Asilo." Eurocid. 30 Março 2022. <https://eurocid.mne.gov.pt/politica-de-asilo#toc-refugiados>.
- Fairclough, Norman, Jane Mulderrig e Ruth Wodak. 1997. "Critical Discourse Analysis." Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction, Janeiro 1997, 357–78. <https://doi.org/10.4135/9781446289068.n17>.

- Fairclough, Norman. 1995. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Longman Group Limited. <https://www.felsemiotica.com/descargas/Fairclough-Norman-Critical-Discourse-Analysis.-The-Critical-Study-of-Language.pdf>.
- FRANCE 24. 2015. "Migrants Head to Croatia as Hungary Shuts Borders." France 24. September 16, 2015. <https://www.france24.com/en/20150916-migrants-cross-croatia-hungary-closes-borders-germany-refugees-syria-serbia>.
- Frelick, Bill, Ian Kysel e Jennifer Podkul. 2016. "The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants." *Journal on Migration and Human Security* 4 (4): 190–220. <https://doi.org/10.14240/jmhs.v4i4.68>.
- Frontex. 2024a. "Central Mediterranean Route." FRONTEX. 2024. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/central-mediterranean-route/>.
- Frontex. 2024b. "Significant Rise in Irregular Border Crossings in 2023, Highest since 2016." FRONTEX. 2024. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm>.
- G1. 2018. "Entenda O Que é O Pacto Mundial Para Migração." G1. 11 Dezembro, 2018. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/12/11/entenda-o-que-e-o-pacto-mundial-para-migracao.ghtml>.
- Garcés-Mascreñas, Blanca. 2015. "Why Dublin 'Doesn't Work.'" *Movimento Europeo Italia. Notes Internacionais CIDOB*. Novembro 2015. https://www.movimientoeuropeo.it/images/TA_EuropaSolidale/NOTES_135_GARCES_ANG.pdf.
- Georgiou, Myria, Rafal Zaborowski. 2017. "Media Coverage of the 'Refugee Crisis': A Cross-European Perspective." Council of Europe. <https://edoc.coe.int/en/refugees/7367-media-coverage-of-the-refugee-crisis-a-cross-european-perspective.html#>.
- Giuffrè, Maria Giulia. 2017. "From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse." *Eurojusitalia Rivista*. 2017. <https://rivista.eurojus.it/from-turkey-to-libya-the-eu-migration-partnership-from-bad-to-worse/>.
- Govantes, Bosco. 2018. "Marruecos Y La Política Europea de Vecindad: El Establecimiento de Una Relación Privilegiada." *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, no. 25 (December): 139. <https://doi.org/10.15366/reim2018.25.008>.
- Grande Jamahiriya Árabe Líbia Popular Socialista e República de Itália. 2009. On Ratifying the Treaty of Friendship, Partnership, and Cooperation between the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the Republic of Italy. https://security-legislation.ly/wp-content/uploads/2021/07/7-Law-No.-2-of-2009_EN.pdf.
- Grupo PPE. 2024. "O Pacto Da UE Sobre Asilo E Migração: O Fim de Um Sistema Insustentável E Uma Solução Histórica Abrangente Em Meio à Incerteza Geopolítica." Epp Group. 2024. <https://www.eppgroup.eu/pt/noticias/o-pacto-da-ue-sobre-asilo-e-migracao>.
- Guterres, António. 2019. "Opening Remarks at Global Refugee Forum." <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-12-17/opening-remarks-global-refugee-forum>.
- Haferlach, Lisa e Dilek Kurban. 2017. "Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries." *Global Policy* 8 (June): 85–93. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12432>.
- Hammond, Timothy. 2015. "The Mediterranean Migration Crisis." *Foreign Policy Journal*. <https://www.foreignpolicyjournal.com/wp-content/uploads/2015/05/150519-Mediterranean-Migration-Crisis-Timothy-G-Hammond.pdf>.
- Hoel, Maria. 2015. "The European Union's Response to the Syrian Refugee Crisis -an Analysis of the Response of Member States and EU Institutions." *Norwegian University of Science and Technology*. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmloi/bitstream/handle/11250/2388042/Hoel,%20Maria.pdf?sequence=1>.

- Human Rights Watch. 2014. "Abused and Expelled." Human Rights Watch, February. <https://www.hrw.org/report/2014/02/10/abused-and-expelled/ill-treatment-sub-saharan-african-migrants-morocco>.
- Human Rights Watch. 2019. "World Report 2020: Rights Trends in Libya." Human Rights Watch. December 12, 2019. <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/libya>.
- Human Rights Watch. 2020. "The Pact on Migration and Asylum." Human Rights Watch. Outubro 8, 2020. <https://www.hrw.org/news/2020/10/08/pact-migration-and-asylum>.
- Human Rights Watch. 2023. "World Report 2024: Rights Trends in Libya." Human Rights Watch. December 8, 2023. <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/libya>.
- Ineli-Ciger, Meltem e Orçun Ulusoy. 2020. "Why the EU-Turkey Statement Should Never Serve as a Blueprint." Asile. October 8, 2020. <https://www.asileproject.eu/why-the-eu-turkey-statement-should-never-serve-as-a-blueprint/>.
- Jäger, Siegfried e Florentine Maier. 2014. "Analysing Discourses and Dispositives." Duisburger Institut Für Sprach- Und Sozialforschung. 2014. <https://www.diss-duisburg.de/2014/06/analysing-discourses-and-dispositives/>.
- Jäger, Siegfried. 2001. "Discourse and Knowledge: Theoretical and Methodological Aspects of a Critical Discourse and Dispositive Analysis." *Methods of Critical Discourse Analysis*, 32–62. <https://doi.org/10.4135/9780857028020.n3>.
- Jornal Oficial da União Europeia. 2011. "EU-Libya Framework Agreement." <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:136E:0099:0103:EN:PDF>.
- Karacan, Derya B. 2019. "The Effects of The Syrian Refugee Crisis on the Eu Through the Lens of Socialconstructivism: The Cases of Germany and hungary." ResearchGate. 2019. <https://www.researchgate.net/publication/331008376>.
- Karasapan, Omer. 2022. "Ukrainian Refugees: Challenges in a Welcoming Europe." Brookings. October 14, 2022. <https://www.brookings.edu/articles/ukrainian-refugees-challenges-in-a-welcoming-europe/>.
- Kruashvili, Nana. 2020. "Strategic Lessons Learned from Libya: EU-Libya Deal and Its Outcomes." Levan Alexidze *Journal of International Law (LAJIL)*, July. <https://laf.ge/journals/index.php/test/article/view/6/11>.
- Kusalkova, Vendulka, Nicholas Onuf e Paul Kowert. 1998. *International Relations in a Constructed World*. Routledge. <https://www.researchgate.net/publication/320180802>.
- Kuschminder, Katie, Julia De Bresser e Melissa Siegel. 2015. "Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices." <https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1436958842.pdf>.
- Lombardo, Emanuela, e Johanna Kantola. 2020. "Social Constructivism." ResearchGate. 2020. https://www.researchgate.net/publication/346782964_Social_constructivism?enrichId=rgreq-ecff2ddac7f65c2dec119427290f17d2-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzM0Njc4Mjk2NDtBUzoxMDA2Mjk1ODIxODQ0NDgxQDE2MTY5MzEwMjg5Njk%3D&el=1_x_2&_esc=publicationCoverPdf.
- Lopes, Laura. 2022. "O Impacto Humanitário da Securitização dos Fluxos Migratórios da União Europeia: Caso Espanha - Marrocos." *Brazilian Journal of Development*, August, 59478–94. <https://doi.org/10.34117/bjdv8n8-298>.
- Maiani, Francesco. 2016. "The Reform of the Dublin III Regulation." Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf).
- Maiani, Francesco. 2017. "The Reform of the Dublin System and the Dystopia of 'Sharing People.'" *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 24 (5): 622–45. <https://doi.org/10.1177/1023263x17742815>.
- McMahon, Simon e Nando Sigona. 2018. "Navigating the Central Mediterranean in a Time of 'Crisis': Disentangling Migration Governance and Migrant Journeys." *Sociology* 52 (3): 497–514. <https://doi.org/10.1177/0038038518762082>.

- Melito, Leandro. 2015. "Entenda a Crise Dos Refugiados Na Europa." EBC. 2015. <https://memoria.ebc.com.br/noticias/internacional/2015/09/entenda-crise-dos-refugiados-na-europa>.
- Meral, Amanda Gray. 2023. "Learning the Lessons from the EU–Turkey Deal: Europe’s Renewed Test." ODI: Think Change. 2023. <https://odi.org/en/insights/learning-the-lessons-from-the-euturkey-deal-europes-renewed-test/>.
- Merkel, Angela. 2018. "Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel at the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in Marrakech on 10 December 2018." Presented at the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. <https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/germany.pdf>.
- Moise, Alexandru D, James Dennison e Hanspeter Kriesi. 2023. "European Attitudes to Refugees after the Russian Invasion of Ukraine." *West European Politics* 47 (2): 356–81. <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2229688>.
- Murphy, Francois. 2018. "Austria to Shun Global Migration Pact, Fearing Creep in Human Rights." Reuters. 2018. <https://www.reuters.com/article/us-un-migrants-austria/austria-to-withdraw-from-u-n-migration-agreement-apa-idUSKCN1N50JZ/>.
- Mustafa, OF. 2024. "Differentiation of The Eastern and Southern Dimensions in the European Neighborhood Policy Beyond 2020." *International Journal of New Horizons in The Social Sciences* 1 (1): 56–64. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10600444>.
- Nathoo, Asha Nenshi. 2023. "Night and Day." *The Motley Undergraduate Journal* 1 (2). <https://doi.org/10.55016/ojs/muj.v1i2.77323>.
- Obama, Barack. 2016. "Remarks by President Obama at Leaders Summit on Refugees." Presented at the Leaders Summit on Refugees. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/20/remarks-president-obama-leaders-summit-refugees>.
- OIM e ACNUR. 2017. "Joint UNHCR and IOM Statement on Addressing Migration and Refugee Movements along the Central Mediterranean Route," 2017. <https://www.iom.int/news/joint-unhcr-and-iom-statement-addressing-migration-and-refugee-movements-along-central-mediterranean-route>.
- OIM. 2024. "Mediterranean Transit Migration (MTM)." International Organization for Migration. 2024. <https://www.iom.int/mediterranean-transit-migration-mtm>.
- Oliveira, Catarina Reis, João Peixoto e Pedro Góis. 2017. "A Nova Crise Dos Refugiados Na Europa: O Modelo de Repulsão-Atração Revisitado E Os Desafios Para as Políticas Migratórias." *Revista Brasileira de Estudos de População* 34 (1): 73–98. <https://doi.org/10.20947/s0102-3098a0016>.
- ONU. 2018a. "Global Compact for Migration." Refugees and Migrants. October 22, 2018. <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>.
- ONU. 2018b. "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration Intergovernmentally Negotiated and Agreed Outcome." https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.
- ONU. 2018c. "U-Turns on Global Compact 'Reflect Poorly' on Countries Concerned: Senior UN Migration Official | UN News." News.un.org. November 27, 2018. <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026791>.
- ONU. 2019. "Pacto Global Para a Migração." Nações Unidas - ONU Portugal. Fevereiro 4, 2019. <https://unric.org/pt/pacto-global-para-a-migracao/>.
- Onuf, Nicholas. 2013. *Making Sense, Making Worlds: Constructivism in Social Theory and International Relations*. Google Books. Routledge. https://books.google.pt/books?id=HAWCRnsHyOYC&dq=social+constructivism+theory+in+international+relations+Nicholas+Onuf&lr=&hl=pt-PT&source=gbp_navlinks_s.

- Orbán, Viktor. 2018. Interview with Hungary's Viktor Orban Interview by Bild. <https://www.bild.de/politik/ausland/viktor-orban/exclusive-interview-with-viktor-orban-54405140.bild.html>.
- Organização das Nações Unidas. 2018. "Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada
- Ozcurumez, Saime. 2021. "The EU's Effectiveness in the Eastern Mediterranean Migration Quandary: Challenges to Building Societal Resilience." *Informa UK Limited* 28 (7): 1–17. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1918109>.
- Öztürk, Tolga e Seda Erkan. 2023. "Ege Denizindeki Mülteci Sorunu: Bölgesel Güvenlik Kompleksi Bağlamında Bir Analiz." *Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi* 12 (2): 529–59. <https://doi.org/10.30903/balkan.1411762>.
- Papatzani, Eva e Electra Petracou. 2022. "Flexible Redefinitions of 'Us' and the 'Others.'" Amsterdam University Press EBooks, August, 143–58. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v55mc3.10>.
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. 2013. "Regulamento (UE) N.o 604/2013." 2013. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>.
- Parlamento Europeu. 2016. "2015 Report on Turkey." https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0133_EN.pdf.
- Parlamento Europeu. 2023. "Parceiros Meridionais." Parlamento Europeu. September 30, 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/173/parceiros-meridionais>.
- Parlamento Europeu. 2024. "A Resposta Da UE Em Matéria de Migração E Asilo." Parlamento Europeu. Julho 14, 2024. <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20170629STO78629/a-resposta-da-ue-em-materia-de-migracao-e-asilo>.
- Parlar Dal, Emel e Samiratou Dipama. 2023. "Re-Scaling and Globalizing EU-Turkey Bilateral Relations in the Changing Global Political Landscape." *Uluslararası İlişkiler Dergisi* 20 (77): 1–16. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.1233973>.
- Perchoc, Philippe. 2019. "Eu-Turkey Statement & Action Plan." European Parliament. November 20, 2019. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.
- Phillips, Janet. 2011. "Asylum Seekers and Refugees: What Are the Facts?" https://australianpolitics.com/downloads/issues/refugees/2011/11-01-14_asylumfacts_parl-library.pdf.
- Pinto, Pedro. 2019. "'Crise de Refugiados' Na União Europeia: Entre a Proteção Do Espaço de Liberdade, Segurança E Justiça E a Defesa Dos Direitos Humanos." <https://hdl.handle.net/1822/77118>.
- Piotrowska, Natalia. 2021. "Quo Vadis Turkey? Turkey's State Identity through the Ontological Security Perspective." <https://doi.org/10.22024/UniKent/01.02.88225>.
- Polígrafo. 2019. "Refugiados Já Têm 'Emprego E Casas Oferecidas' Enquanto 'Milhares de Portugueses Passam Fome' E 'Sentem-Se Injustiçados'?" Polígrafo. 2019. <https://poligrafo.sapo.pt/fact-check/refugiados-ja-tem-emprego-e-casas-oferecidas-enquanto-milhares-de-portugueses-passam-fome-e-sentem-se-injusticados>.
- Reid, Kathryn. 2023. "Syrian Refugee Crisis: Facts, FAQs, and How to Help | World Vision." World Vision. World Vision. March 16, 2023. <https://www.worldvision.org/refugees-news-stories/syrian-refugee-crisis-facts>.
- Restelli, Gabriele. 2023. "Development and International Migration: The Effect of Income on Regular and Irregular Migration Intentions to Europe." *Population and Development Review* 49 (1): 135–74. <https://doi.org/10.1111/padr.12525>.
- Rodgers, Lucy, David Gritten, James Offer e Patrick Asare. 2016. "Syria: The Story of the Conflict." BBC News, March 11, 2016. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>.
- Rodríguez, Rafael. 2018. "Saiba Tudo Sobre O Pacto Global Para Migração." ONU News. December 5, 2018. <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>.

- Ruiz-Estramil, Ivana Belén. 2023. "Asylum? Maybe, but Outside the EU. The Externalization of the Responsibility to Protect | Oxford Law Blogs." *Border Criminologies*. March 14, 2023. <https://blogs.law.ox.ac.uk/border-criminologies-blog/blog-post/2023/03/asylum-maybe-outside-eu-externalization-responsibility>.
- Sales, Matías Ibañez. 2023. "The Refugee Crisis' Double Standards: Media Framing and the Proliferation of Positive and Negative Narratives During the Ukrainian and Syrian Crises Matías Ibañez Sales." No129, March. <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2023/03/Policy-Brief-N%C2%BA129-1.pdf>.
- Sambado, Cristina e Sara Piteira. 2016. "Um Ano Depois da Morte de Alan Kurdi O Que Mudou?" *Um Ano Depois da Morte de Alan Kurdi O Que Mudou?* September 2, 2016. https://www.rtp.pt/noticias/mundo/um-ano-depois-da-morte-de-alan-kurdi-o-que-mudou_n944555.
- Sande, Paulo. 2014. "Nação E Defesa Política Europeia de Vizinhança: Onde Se Joga O Futuro Da Europa." *Nação e Defesa*. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14706/1/SANDEPaulo_Pol%C3%ADtica%20europeia%20de%20vizinhan%C3%A7a_Na%C3%A7%C3%A3o%20e%20Defesa_N137_p_87_99.pdf.
- Sandu, Georgiana. 2022. "Política de Asilo." *Parlamento Europeu*. 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>.
- Schloenhardt, Andreas. 2019. "Irregular Migration and Smuggling of Migrant along the Balkans Route 2011-2017." *Core.ac.uk*. <https://core.ac.uk/reader/219804250>.
- Silva, Caroline Cordeiro Viana e Alexandro Eugenio Pereira. 2019. "A Teoria de Securitização E a Sua Aplicação Em Artigos Publicados Em Periódicos Científicos." *Revista de Sociologia E Política* 27 (69). <https://doi.org/10.1590/1678987319276907>.
- Smith, Helena. 2015. "Shocking Images of Drowned Syrian Boy Show Tragic Plight of Refugees." *The Guardian*. September 2, 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/shocking-image-of-drowned-syrian-boy-shows-tragic-plight-of-refugees>.
- Solomon, Michele Klein e Suzanne Sheldon. 2018. "The Global Compact for Migration: From the Sustainable Development Goals to a Comprehensive Agreement on Safe, Orderly and Regular Migration." *International Journal of Refugee Law* 30 (4): 584–90. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeey065>.
- Spanger, Marlene, Hanne Marlene Dahl e Elin Peterson. 2017. "Rethinking Global Care Chains through the Perspective of Heterogeneous States, Discursive Framings and Multi-Level Governance." *Nordic Journal of Migration Research* 7 (4): 251–59. <https://www.jstor.org/stable/48711402>.
- Spindler, William. 2015. "2015: The Year of Europe's Refugee Crisis." December 8, 2015. <https://www.unhcr.org/news/stories/2015-year-europes-refugee-crisis>.
- Staff, Al Jazeera. 2023. "US Says It Will Not Normalise Relations with Syria's Assad." *Aljazeera*. May 5, 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/5/5/us-says-it-will-not-normalise-relations-with-syrias-assad>.
- Tecedeiro, Helena. 2016. "Berlim Quer Mais Controlo Nas Fronteiras. Viena Defende Excluir Grécia de Schengen." *Www.dn.pt*. Janeiro 24, 2016. <https://www.dn.pt/mundo/berlim-quer-mais-controlo-nas-fronteiras-viena-defende-excluir-grecia-de-schengen-4995959.html>.
- Teevan, Chloe. 2019. "EU-Morocco: A Win-Win Partnership?" <https://mipa.institute/wp-content/uploads/2019/06/Chloe-Teevan-English-.pdf>.
- Tenorio, Encarnacion Hidalgo. 2011. "Critical Discourse Analysis, an Overview." *Nordic Journal of English Studies*. 2011. https://www.researchgate.net/publication/268377265_Critical_Discourse_Analysis_An_overview.

- Torkington, Kate e Filipa Perdigão Ribeiro. 2019. “‘What Are These People: Migrants, Immigrants, Refugees?’: Migration-Related Terminology and Representations in Portuguese Digital Press Headlines.” *Discourse, Context & Media* 27 (March): 22–31. <https://doi.org/10.1016/j.dcm.2018.03.002>.
- Tory-Murphy, Leanne. 2018. “Five Things to Know about the Global Compact on Migration.” Open Canada. December 10, 2018. <https://opencanada.org/five-things-know-about-global-compact-migration/>.
- Trapouzanlis, Christos e Joanna Placzek. 2024. “Política Europeia de Vizinhança | Fichas Temáticas Sobre a União Europeia | Parlamento Europeu.” *Www.europarl.europa.eu. Parlamento Europeu*. 2024. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/170/politica-europeia-de-vizinhanca>.
- Tribunal de Contas Europeu. 2022. “Relatório Especial sobre Fundos da UE para Migração”. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=61328>.
- Tribunal de Contas Europeu. 2022. “Relatório Especial sobre Fundos da UE para Migração”. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=61328>.
- Trilling, Daniel. 2019. “How the Media Contributed to the Migrant Crisis.” *The Guardian*. The Guardian. August 1, 2019. <https://www.theguardian.com/news/2019/aug/01/media-framed-migrant-crisis-disaster-reporting>.
- UNFPA. 2019. “Ongoing Political Instability Fuels Humanitarian Crisis in Libya.” United Nations Population Fund. October 4, 2019. <https://www.unfpa.org/resources/ongoing-political-instability-fuels-humanitarian-crisis-libya>.
- UNHCR. 2020. “Global Trends: Forced Displacement in 2019”. <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>.
- União Europeia e Egipto. 2021. “Multi-Annual Indicative Programme European Union – Egypt 2021-2027”. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/213673fa-fb58-4e6b-b280-b999db62e3ea_en?filename=C_2022_4049_F1_ANNEX_EN_V3_P1_1915690.PDF.
- União Europeia e República da Tunísia. 2023. “Memorandum of Understanding on a Strategic and Global Partnership between the European Union and Tunisia.” Julho 16, 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_3887/IP_23_3887_EN.pdf.
- União Europeia e República das Maurícias. 2024. “Joint DECLARATION ESTABLISHING a MIGRATION PARTNERSHIP between the ISLAMIC REPUBLIC of MAURITANIA and the EUROPEAN UNION.” Março 7, 2024. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/24425c1c-dd34-4c71-8f9e-77ecbac22305_en?filename=De%CC%81claration-conjointe-Mauritanie-EU_en.pdf.
- União Europeia. 2005. “Decision No 2/2005 of the Eu-Morocco Association Council.” *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:336:0001:0118:en:PDF>.
- União Europeia. 2011. “Acts Adopted by Bodies Created by International Agreements.” *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0066:0133:EN:PDF>.
- União Europeia. 2015. “Regime Europeu de Reinstalação de Refugiados.” *Eur-Lex. Jornal Oficial da União Europeia*. 2015. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:23010501_1.
- União Europeia. 2021. “European Neighbourhood Policy.” *Www.eeas.europa.eu*. July 29, 2021. https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en.
- União Europeia. 2022. “EU Support on Migration in Libya.” *Emergency Trust Fund for Africa*. 2022. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-03/EUTF_libya_en.pdf.

- UNICEF. 2019. "Refugee and Migrant Crisis in Europe Consolidated Emergency Report 2018." <https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org.eca/files/2019-04/Refugee%20and%20migrant%20crisis%20in%20Europe%20consolidated%20report%202018.pdf>.
- Ursula von der Leyen. 2020a. "Press Statement by President von Der Leyen on the New Pact on Migration and Asylum." European Commission - European Commission. 23 Setembro. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_20_1727/STATEMENT_20_1727_EN.pdf.
- Ursula von der Leyen. 2020b. "A New Vitality for Europe." Presented at the Plenário do Parlamento Europeu, 16 Setembro 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655.
- Viegas, Patrícia. 2015. "Crise Dos Refugiados: Um Novo Teste à Coesão da União Europeia." Wwww.dn.pt. 2015. <https://www.dn.pt/mundo/crise-dos-refugiados-um-novo-teste-a-coesao-da-uniao-europeia-4955429.html>.
- Waeber, Ole. 1995. "Securitization and Desecuritization." In **On Security**, edited by Ronnie D. Lipschutz, 46-86. Columbia University Press. <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waeber-Securitization.pdf>.
- Weber, Bodo. 2017. "The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route." <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13436.pdf>.
- Wodak, Ruth e Michael Meyer. 2009. "Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory, and Methodology 1." 2009. https://www.researchgate.net/publication/265678850_Critical_Discourse_Analysis_History_Agenda_Theory_and_Methodology_1.
- Zanfrini, Laura. 2022. "Europe and the Refugee Crisis: A Challenge to Our Civilization." United Nations. September 19, 2022. <https://www.un.org/en/academic-impact/europe-and-refugee-crisis-challenge-our-civilization>.