



## IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

### Portugal, território de territórios

---

---

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania [AT]

---

---

**DILEMAS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS: A DIFÍCIL CONCILIAÇÃO ENTRE O CONTROLO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS E O RESPEITO PELOS VALORES HUMANITÁRIOS. O CASO EUROPEU.**

---

ALMEIDA, Pedro Miguel

Mestre em Sociologia, CICS.NOVA FCSH-UNL, [pedro.m.almeida@fcs.unl.pt](mailto:pedro.m.almeida@fcs.unl.pt)

---

REIS, Paula

Mestre em Sociologia, Doutoranda em Estudos sobre Globalização, IPRI / CICS.NOVA FCSH-UNL, [paula.reis@fcs.unl.pt](mailto:paula.reis@fcs.unl.pt)



### Resumo

Este texto remete para questões relacionadas com políticas de imigração em contexto de globalização. As políticas migratórias são delineadas e permeadas por diversos fatores, sendo o mais importante o incremento da pressão migratória sobre os países centrais fruto do agravamento das desigualdades a nível global. Em virtude da agudização dos conflitos armados, das perseguições étnico-religiosas e políticas, esta pressão tem-se intensificado, nomeadamente sobre o continente europeu. O debate acerca do modo como a UE e os Estados-membros têm lidado com esta realidade que reconhecemos ser intrincada e paradoxal, tem-se acentuado. O crescente euroceticismo, o recrudescimento de partidos de extrema-direita e a decrescente confiança da opinião pública na capacidade dos governos em gerirem os fluxos migratórios tornam esta questão ainda mais complexa. Os acontecimentos dos últimos anos, em matéria de política migratória e controlo de fronteiras externas na Europa, expõem as complexidades e contradições do moderno Estado-nação e demonstram a incapacidade dos Estados, e decisores políticos, em equilibrarem a dimensão política, económica e humanitária no que se refere à gestão das migrações internacionais. Esta constatação coloca em evidência um dilema e um desafio, a conciliação da ambição dos Estados em controlarem a entrada e circulação de pessoas com o respeito pelos valores humanitários.

### Abstract

This text discusses issues related to immigration policies in the context of globalization. Migration policies are delineated and permeated by several factors, the most important being the increase in migratory pressure on the core countries as result of increasing inequalities globally. Given the intensification of armed conflicts, ethnic, religious and political persecutions, this pressure has intensified notably on the European continent. The debate on how the EU and Member States have dealt with this reality, which we recognize to be intricate and paradoxical, has been intense. The growing Euroscepticism, the resurgence of far-right parties and the decreasing public confidence in the ability of governments to manage migration flows make this issue even more complex. The events of recent years in the field of migration policy and control of external borders in Europe, exposes the complexities and contradictions of the modern nation-state and demonstrates the inability of States, and policy makers in balancing the political, economic and humanitarian dimension in managing international migration. This evidence highlights a dilemma and a challenge: reconciling the ambition of the States of controlling the entry and movement of individuals with the respect for humanitarian values.

Palavras-chave: Globalização; Fluxos migratórios; Políticas de imigração; Controlo de fronteiras; Direitos Humanos

Keywords: Globalization; Migratory fluxes; Immigration policies; Borders control; Human rights

[COM0602]



## 1. Introdução

As políticas de imigração e de nacionalidade mantêm uma relação dialética com as políticas económicas, assistindo-se a uma crescente convergência entre ambas, influenciada pelo processo de globalização. As políticas migratórias são delineadas e permeadas por diversos fatores, sendo o mais importante o incremento da pressão migratória sobre os países centrais fruto do agravamento das desigualdades a nível global. Em virtude da agudização dos conflitos armados, das perseguições étnico-religiosas e políticas, esta pressão tem-se intensificado, nomeadamente sobre o continente europeu.

Desde o Tratado de Amesterdão que a União Europeia (UE) compartilha, com os Estados-Membros, a soberania no que respeita ao controlo de fronteiras, asilo e políticas de migração ilegal. A UE procura construir uma política de imigração assente na articulação de diferentes dimensões, incluindo a relação com países terceiros e a integração, e no respeito pelas liberdades fundamentais dos cidadãos.

Apesar de a nível supranacional se definirem orientações em termos da gestão dos fluxos migratórios no espaço europeu, esta é uma temática sensível que colide com a soberania nacional. Dificilmente os Estados abrem mão dessa prerrogativa. Esta posição de inflexibilidade por parte dos Estados-Membros está no cerne das dificuldades de implementação de algumas diretrizes definidas. Se por um lado assistimos a esforços de consolidação do espaço europeu, enquanto um mercado de livre circulação de pessoas, com barreiras reduzidas no caso de imigrantes qualificados, assistimos por outro à filtragem e controlo dos imigrantes "indesejados".

O debate acerca do modo como a UE e os Estados-Membros têm lidado com esta realidade que reconhecemos ser intrincada e paradoxal, tem-se acentuado. O crescente euroceticismo, o recrudescimento de partidos de matriz nacionalista e de extrema-direita, e a decrescente confiança da opinião pública na capacidade dos governos em gerirem os fluxos migratórios tornam esta questão ainda mais complexa. Esta constatação coloca em evidência um dilema e um desafio, a conciliação da ambição dos Estados em controlarem a entrada e circulação de pessoas com o respeito pelos valores humanitários.

O nosso entendimento é que os acontecimentos dos últimos anos, em matéria de política migratória e controlo de fronteiras externas na Europa, expõem as complexidades e contradições do moderno Estado-Nação e demonstram a incapacidade dos Estados, e decisores políticos, em equilibrarem a dimensão política, económica e humanitária no que se refere à gestão das migrações internacionais.

## 2. Migrações e Direitos Humanos: uma relação difícil, mas essencial

As migrações internacionais distinguem-se dos restantes tipos de mobilidade humana, já que pressupõem a movimentação de um indivíduo entre duas entidades, dois sistemas políticos distintos (Reis, 2004). Assim, não configuram somente um fenómeno social, mas também um fenómeno político que "*advém da organização do mundo num conjunto de Estados soberanos mutuamente exclusivos, comumente chamado de sistema westphaliano*" (Zolberg, 1999 p.81).

O reconhecimento da importância dos Estados nas migrações internacionais não significa forçosamente que este seja o fator mais relevante na formação e manutenção dos fluxos migratórios, porquanto as migrações não são causadas pela sua ação exclusiva. O Estado é, contudo, um elemento explicativo relevante no processo de formação destes fluxos e na forma que estes adquirem, atendendo às políticas de imigração e cidadania que define e implementa.

Os debates académicos acerca da capacidade e a aptidão dos Estados-Nação em controlar dois dos seus elementos constitutivos – o território e a população – não são recentes. Um dos argumentos é o de que a evolução nos transportes e nos meios de comunicação, enquanto característica da globalização, concorreram para o incremento dos movimentos populacionais (de indivíduos para quem a nacionalidade e os recursos que detêm facilitam a utilização dos novos meios de transporte e de comunicação). O argumento contrário

de que é justamente a ausência de globalização económica, que justifica a maioria dos movimentos migratórios Sul-Norte, é usualmente utilizado quando se discutem as migrações para os países ocidentais.

Alguns autores têm defendido a obrigação moral de uma política de fronteiras abertas para os imigrantes oriundos de países mais pobres (Harris, 2002; Hayter, 2001; Pécoud & de Guchteneire, 2007 e 2011). Esta ideia tem tido pouco impacto na formulação das políticas imigratórias europeias, o que configuraria, no entender destes autores, a forma mais eficaz de eliminar as migrações irregulares.

As poucas restrições internacionais acerca do controlo da imigração encontram-se explanadas em instrumentos jurídicos internacionais (e.g. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Convenção de Genebra). O cumprimento destas normas é meramente apoiado em pareceres internacionais. Outras obrigações internacionais resultam de tratados bilaterais e multilaterais, entre países de origem e de destino, que regulam, por exemplo, a entrada sem visto, a readmissão no caso de deportação, ou direitos de assistência social para estrangeiros residentes.

A Convenção de Genebra e o Protocolo de Nova Iorque representam um constrangimento para a autonomia decisória dos Estados, no que se refere ao controlo das suas fronteiras. Por esse motivo, não se inscrevem na lógica do direito internacional tradicional, que assegura a soberania nacional no controle dos movimentos migratórios (Reis, 2004). A Convenção de Genebra prevê, nomeadamente, que os Estados signatários devem analisar os pedidos de asilo e conceder aos refugiados o mesmo tratamento que usufruem os cidadãos nacionais no que concerne à educação, saúde e condições laborais. Devem ainda garantir que os requerentes que entram num país sem autorização não sejam discriminados ou penalizados.

A legislação referente aos refugiados e apátridas<sup>1</sup>, apesar de expandida e aperfeiçoada, continua a basear-se numa lógica de exceção, sem questionar os fundamentos do paradigma westphaliano (Reis, 2004; Watson, 2009). Nenhum Estado é obrigado a acolher os refugiados, encontra-se apenas impedido de os remeter novamente para os países acusados de perseguição (princípio 19 de *non-refoulement*). Não existe nenhum organismo supranacional capaz de controlar, ou de punir, os Estados que infringem a lei.

No âmbito da imigração, propriamente dita, destaca-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) garante aos indivíduos: (i) o direito a ter direitos - o direito a ter uma nacionalidade, de não a perder e de a poder trocar (artº.15); (ii) o direito de procurar asilo em casos de perseguição (artº.14); (iii) o direito de deixar o seu país de origem, e de voltar quando tiver vontade (artº.13, parágrafo 2).

Estes avanços não representam, contudo, uma rutura com o paradigma anterior (Reis, 2004; Watson, 2009). A autonomia do Estado no que se refere à decisão de quem pode entrar ou residir no seu território permanece assegurada. O artº.13, da DUDH, parágrafo 1, evidencia que a liberdade de movimento e de residência é limitada ao interior das fronteiras de cada Estado. O direito de entrar num dado território, em momento, algum é equiparado ao direito de sair. O artº.14 garante à vítima de perseguição o direito de procurar e usufruir de asilo noutros países, sem que nenhum país seja obrigado a aceitá-lo.

A DUDH, na sua interpretação mais tradicional, serviria apenas para regular a relação entre os Estados e os seus cidadãos (Reis, 2004). Com o crescente reconhecimento do indivíduo na esfera internacional, e com o acréscimo do número de imigrantes a nível mundial, tornou-se usual a sua utilização como parâmetro na regulação das relações entre os países recetores e os imigrantes.

Um dos principais tópicos da discussão acerca da soberania do Estado e direitos individuais no âmbito das migrações internacionais é o tratamento dado aos imigrantes irregulares, para além da questão dos refugiados e da reunificação familiar. Este assunto encontra-se envolto em polémica, sendo a questão mais controversa a definição das obrigações dos Estados perante os indivíduos que se encontram em situação irregular no interior do seu território (Reis, 2004). A questão de fundo é saber quais os direitos individuais que devem ser

garantidos mesmo aos indivíduos que estão a transgredir a lei. Existem, por parte dos Estados, receios de que uma política demasiado generosa estimule a imigração ilegal.

As convenções internacionais têm recomendado que os Estados ajam, mormente, no sentido de proibir a contratação de imigrantes irregulares e as redes internacionais de tráfico humano, e não os imigrantes ilegais em si. Apesar das recomendações verifica-se a tendência de criminalização da imigração ilegal nas legislações nacionais, com consequências nefastas para todos os imigrantes.

As instruções limitadas no domínio da justiça deixam margem de manobra aos governos europeus quando se trata da formulação de políticas de controlo de fronteiras. A tensão entre valores humanitários e obrigações legais, por um lado, e a *realpolitik* por outro, tem-se traduzido na necessidade de adotar políticas de entrada no território mais restritivas (Brochmann, 2004).

De um modo geral, só é conferida importância às normas internacionais quando estas coincidem com os interesses dos Estados ou com interesses partidários. A formulação e implementação de políticas de controlo da imigração que acomodem as obrigações normativas internacionais, enquanto se procura simultaneamente garantir os “interesses do Estado” – num contexto de insegurança – configura atualmente o principal desafio para os diversos governos. A crença predominante, nomeadamente na Europa, é de que é necessário um controlo eficaz da imigração – para facilitar a sua gestão e planeamento, evitar o caos e a agitação social. As fronteiras dos Estados são reforçadas, as categorias de refugiados redefinidas, a vigilância interna é maior e aumentam as deportações.

### **3. A securitização das migrações internacionais: quando a mobilidade humana se transforma num problema de segurança<sup>2</sup>**

Na contemporaneidade as preocupações acerca das migrações internacionais concorreram para a adoção de um conjunto alargado de políticas e iniciativas que traduzem diferentes abordagens e posicionamentos sobre o fenómeno. Ao longo da história, em muitos Estados, sociedades e outras coletividades políticas, as migrações foram bastas vezes retratadas e percecionadas como ameaças, produzindo efeitos políticos reais (Watson, 2009).

A reintrodução das migrações na agenda de segurança dos países ocidentais da Europa e dos EUA coincidiu com o fim da Guerra Fria. Com o termo da divisão político-militar que estruturou, durante décadas, a política internacional desde o final da II Grande Guerra, aumentou o enfoque na identificação e resposta à emergência de novas ameaças de segurança (Watson, 2009).

É neste quadro que as propostas da Escola de Copenhaga despontam, contribuindo para o processo de alargamento da agenda de segurança, passando a incluir questões económicas, ambientais e societárias. Para Buzan *et al.* (1998), um determinado tema transforma-se numa questão de segurança quando são exigidas medidas excecionais para o defrontar, admitindo-se o recurso a todos os meios necessários para conter a ameaça em curso. Esta resposta depende de um processo de legitimação, assente no reconhecimento pelo público, de que há uma ameaça existencial a um dado objeto de referência. Esta dinâmica é denominada de *processo de securitização*. Importa clarificar que a existência real da ameaça é irrelevante, na medida em que a securitização não depende da presença efetiva da ameaça mas da perceção da sua existência (Buzan *et al.*, 1998).

A estratégia europeia de segurança reflete uma abordagem alargada acerca das ameaças com que a UE se confronta, incluindo para além de ameaças militares, o terrorismo, os conflitos regionais, os Estados falhados, o crime organizado<sup>3</sup>, e outro tipo de ameaças<sup>4</sup>. A intensificação dos movimentos à escala global afetou de forma significativa a lógica de segurança (Mateus, 2014), impossibilitando uma clara delimitação das ameaças a enfrentar. É neste contexto que emerge o papel decisivo dos fluxos na definição da agenda de segurança na contemporaneidade (Mateus, 2014), porquanto não é propriamente o movimento, ou a circulação, que representam potenciais problemas em matéria de segurança, mas antes o que é movimentado

e o que circula - onde se incluem os imigrantes e os requerentes de asilo (Weiner, 1995). O controlo sobre os fluxos é por esse motivo um elemento-chave para garantir a segurança, sendo as fronteiras o local por excelência do exercício desse mesmo controlo (Mateus, 2014). Bigo (2008) descreve várias manifestações da securitização das migrações: (i) crescente distinção na UE entre fronteiras externas e internas; (ii) criação de “zonas de detenção” em aeroportos para deportar aqueles que não possuem a documentação necessária; e (iii) tendência de diminuição do número de pedidos de asilo aceites.

Desde o rescaldo do 11 de Setembro que a UE tem revelado um esforço acrescido para articular e integrar a vigilância das fronteiras e o controlo das migrações, com os objetivos de combate ao terrorismo através de medidas como a recolha de dados biométricos em *migrantes irregulares e requerentes de asilo*.

O desenvolvimento de discursos e políticas securitárias em torno das migrações são amiúde apresentados como uma resposta política inevitável aos desafios que o aumento do número de imigrantes (ilegais) e requerentes de asilo colocam em termos da ordem pública e estabilidade interna (Lodge, 1993).

O problema de segurança desencadeia a política de segurança. As políticas são instrumentos de proteção do Estado, da sociedade e do mercado interno contra os perigos relacionados com a “invasão” de imigrantes (ilegais) e requerentes de asilo (Huysmans, 2000). As práticas de segurança afetam igualmente as relações sociais ao mobilizarem instituições particulares e expectativas. A política de segurança é uma política específica que medeia a pertença. Ao considerar os imigrantes como ameaça, e ao excluí-los do tecido social, reificam-se categorias e reproduz-se o velho mito político de que a homogeneidade da comunidade nacional, e da civilização ocidental, pode ser restabelecida através da exclusão destes imigrantes (Huysmans, 2000).

### **3.1.A securitização das migrações humanitárias**

A migração humanitária distingue-se das restantes categorias, por assentar em “*motivations that are not economic or family oriented, but rather stem from compassion or a general sense of common humanity*” (Dauvergne, 2005 p.6). A utilização do termo humanitária “*to depict the motivation of States in permitting entrance to migrants and to refugees in their reason for migrating implies a self-evidential usage*”(Watson, 2009 p.4). Este conceito, conjuntamente com o discurso<sup>5</sup> humanitário, tornam o refugiado no objeto referente, ao invés do Estado, e influenciam a aceitação de diferentes opções políticas. Ainda que o conceito “humanitário” possa ser centrado no Estado, contribui para resultados políticos muito diferentes “*than those informed by a security or economic discourse*”(Watson, 2009 p.4).

A abertura do Ocidente a diversas formas de imigração tem variado ao longo dos tempos, oscilando entre períodos e políticas migratórias ora de maior abertura, ora de maior restrição. Grande parte dos estudos sobre esta temática procuraram identificar os fatores explicativos desta variação histórica, considerando diferentes aspetos: (i) níveis de prosperidade económica; (ii) mudanças ideológicas; e/ou (iii) forças geopolíticas que incentivam a convergência das políticas de controlo de imigração nos países ocidentais (e.g.: Freeman, 1995; Heisler & Layton-Henry, 1993; Meyers, 2002).

A literatura sobre migração humanitária centra-se nas modificações ocorridas no período pós II Guerra Mundial, defendendo-se que a atual adoção de políticas restritivas contrasta com as políticas de pendor liberal relativas à migração humanitária que prevaleceram durante a Guerra Fria (Keely, 2001; Meyers, 2002; Toft, 2007; Weiner, 1995; Weiner & Munz, 1997). Neste período, os requerentes de asilo foram descritos como indivíduos “*who were voting with their feet*” (Watson, 2009 p.5). A oferta de proteção a indivíduos que fugiam de regimes comunistas e fascistas era encarada como uma forma de poder ao simultaneamente aumentar a segurança do Estado de destino e minar a legitimidade moral dos Estados de origem (Loescher, 2003).

A adoção de políticas e medidas restritivas, pós-Guerra Fria, tende a ser explicada como uma resposta às modificações que ocorreram no contexto doméstico ou internacional (Watson, 2009). Não são avançados



elementos que permitam compreender como, ou por que motivo, essas transformações passaram a estar no cerne das alterações nas políticas de controlo de fronteiras. Sustentar, *tout-court*, que os decisores políticos procuraram responder a um maior número de pedidos de asilo, ou a alterações na origem nacional dos requerentes (sobretudo, no que se refere a países não-europeus), pouco revelam sobre o motivo pelo qual estes aspetos passaram a ser considerados como problemáticos. Estas alterações indiciam que as perceções e os temores da diferença étnica e cultural desempenham um papel crítico na securitização das migrações.

No espaço europeu o processo de securitização não traduz explicitamente preocupações com etnia e origem social. É antes o reflexo de uma crescente preocupação com o acesso e o modo de entrada no território europeu<sup>6</sup>. É justamente este último aspeto, ao invés da diferença cultural, que surge como mais significativo nos discursos securitários. A utilização de “identificadores” nacionais no caso das chegadas de refugiados coloca em causa o seu estatuto e traduz a sinalização da sua diferença cultural (Watson, 2009).

A associação das migrações à insegurança, não configura um desenvolvimento recente, mas um processo contínuo através do qual se constrói a representação social do estrangeiro como “ameaça”. O regime internacional do refugiado é simultaneamente reflexo e instrumento de reprodução dessa representação. Consequentemente, o controlo da imigração foi institucionalizado através de sistemas burocráticos autónomos destinados a defender o Estado das ameaças decorrentes do incremento das migrações internacionais, incluindo as migrações humanitárias (Buzan *et al.*, 1998).

No quadro das migrações humanitárias, o regime internacional dos refugiados estabeleceu normas internacionais de proteção, restringindo o âmbito de ação dos Estados em termos da resposta a determinados cidadãos estrangeiros. Contudo, a violação destas normas continua a ser possível através de um processo de securitização *ad hoc*, marcado por discursos securitários, contestações discursivas, mudanças legislativas e retórica justificativa.

#### **4. Alterações nas políticas de imigração, asilo e controlo de fronteiras pós 11 de Setembro no espaço europeu**

Os Estados-Membros têm procurado desenvolver esforços no sentido da adoção de uma política de imigração comum. Desde 1999 assiste-se a esforços com vista à criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)<sup>8</sup>. Este sistema baseia-se na harmonização das normas de proteção e de acolhimento, garantindo aos requerentes de asilo o direito de beneficiarem das mesmas oportunidades de proteção internacional em todo o território da UE. Assenta igualmente na cooperação prática e na solidariedade entre os Estados-Membros e os países de origem e de trânsito dos requerentes de asilo.

A UE procura, supranacionalmente, construir uma política de imigração assente na articulação de diferentes dimensões (que incluem a relação com países terceiros e a integração) e no respeito pelas liberdades fundamentais dos cidadãos<sup>9</sup>. O reconhecimento da importância das questões relacionadas com a imigração enquadra-se na conceção da UE enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça<sup>10</sup>. Esta conceção, subordinada aos princípios do Programa de Tampere (1999), apesar de patentear a relevância atribuída à promoção da imigração legal<sup>11</sup>, não conferia tanta importância ao combate à imigração irregular, ao tráfico de seres humanos e ao reforço dos controlos fronteiriços<sup>12</sup>. Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 vêm colocar em causa a abordagem adotada, até então, pela UE em matéria de políticas migratórias<sup>13</sup>.

A necessidade de equilibrar a aplicação dos princípios estabelecidos por ocasião do Conselho Europeu de Tampere, com o aumento das preocupações de segurança na Europa após os ataques terroristas nos Estados Unidos, levou a Comissão Europeia a definir a sua posição no que diz respeito, em particular, à política de asilo. A Comissão considera que a sua atuação se deve basear em dois princípios fundamentais: (i) os refugiados e os requerentes de asilo não devem ser vítimas dos acontecimentos recentes; e (ii) os indivíduos que apoiam ou praticam atos terroristas não devem ter um acesso facilitado ao território da UE. É lançado o primeiro plano de combate ao terrorismo, com uma clara aposta no reforço do controlo das fronteiras

externas. As fragilidades ao nível desse controlo resultam da falta de coordenação e troca de informação, pelo que, é proposto um conjunto de medidas que visam suprimir essas lacunas<sup>14</sup>.

As fronteiras voltam a assumir um papel central em termos de segurança, traduzido na aposta no reforço da sua capacidade de bloqueio. Este facto radica na perceção de que existem ameaças externas, de algum modo relacionadas com os fluxos migratórios<sup>15</sup>. O processo de securitização das migrações é aprofundado não só pela pressão dos fluxos migratórios nas fronteiras, mas também pela associação da imigração ilegal ao terrorismo, tráfico de seres humanos e de droga, e ao crime transfronteiriço (Mateus, 2014). A esta questão não será certamente alheia a crescente importância que os cidadãos europeus têm conferido à segurança das fronteiras externas e a sua implicação na manutenção da segurança interna. Desde 1988 que os dados do Eurobarómetro revelam regularmente que a imigração é uma das principais preocupações dos cidadãos europeus.

É no decurso do desenvolvimento e implementação de vários mecanismos da política de asilo e imigração<sup>16</sup> que ocorrem, simultaneamente, os atentados de Madrid em 2004 e se assiste a novos incidentes trágicos com imigrantes no Mediterrâneo. A conjugação destes eventos e o alargamento da UE a leste, que acarretou uma total reconfiguração das fronteiras externas, exigiu uma nova abrangência das políticas de asilo e imigração<sup>17</sup>. É neste contexto que surge o Programa de Haia, e se inicia uma abordagem global das migrações cujas ações prioritárias são canalizadas para o Mediterrâneo.

As intenções da UE de conferir maior relevo às questões humanitárias e da democratização é recebida com desinteresse pelos parceiros (Mateus, 2014). Na conferência de Barcelona (2005)<sup>18</sup> é elaborado um plano de ação para os cinco anos seguintes assente em três dimensões centrais: (i) direitos humanos e democracia; (ii) crescimento económico sustentável e reformas; e (iii) educação. Posteriormente é adicionado um quarto pilar associado às migrações, integração social, justiça e segurança<sup>19</sup>.

Após a UE se ter afirmado enquanto ator de securitização, sobretudo na fase inicial dos anos 2000, e perante a constatação de que os efeitos das estratégias e medidas adotadas não contribuíram para a resolução eficaz do problema, assiste-se a uma demonstração da necessidade de promoção da dessecuritização das migrações, ou parte dos fluxos migratórios. Exemplo claro deste facto reside na promoção de uma política de integração dos imigrantes e do afastamento das perceções pejorativas em torno da imigração legal assente numa estratégia de comunicação e na adoção de linguagem que alivie a carga negativa associada ao fenómeno (Mateus, 2014).

Como consequência da intensificação das travessias ilegais, é aprovada em 2008 a Diretiva 2008/115/CE<sup>20</sup> no sentido de criar regras comuns para o repatriamento de imigrantes de países terceiros em situação irregular. Os meios e competências da FRONTEX são reforçados no sentido de aumentar a vigilância e controlo marítimos<sup>21</sup>. É ainda neste contexto que surge o Programa de Estocolmo em 2010 e a operação Hermes em 2011<sup>22</sup>.

A UE continuou a desenvolver novas abordagens para a gestão das migrações<sup>23</sup> e novas operações se seguiram, nomeadamente a Mare Nostrum<sup>24</sup> e a Tritão<sup>25</sup>. A maioria das prioridades temáticas está assente na organização e facilitação da migração legal e da mobilidade, na prevenção e redução da migração irregular e do tráfico de seres humanos, sendo os dois últimos pontos enquadrados como uma questão de segurança. Outras prioridades são a promoção da proteção internacional e a melhoria da dimensão externa da política de asilo, a maximização do impacto das migrações e da mobilidade em termos de desenvolvimento<sup>26</sup>.

Apesar das intenções e tentativas da Comissão, com vista à resolução do problema, não se pode considerar, até ao momento, que os objetivos associados às prioridades definidas tenham sido plenamente alcançados e que as medidas implementadas tenham tido resultados práticos notórios.

## 5. Notas finais

Não ignoramos que em matéria de asilo, os países europeus, se confrontam hoje com uma realidade bem diferente da existente no período pós II Guerra Mundial, altura em que, no contexto das Nações Unidas, foi adotada a Convenção de Genebra, instrumento que contém uma definição geral e universalmente aceite do termo *refugiado* e estabelece padrões mínimos para o tratamento desta questão. Embora a Convenção de 1951, e o Protocolo Adicional de 1967, subsistam como instrumentos jurídicos internacionais por excelência em matéria de asilo e refugiados, novos desafios se colocam em matéria de concessão de proteção internacional. Os instrumentos jurídicos, a que atrás aludimos, não abrangem a totalidade das situações, de índole diferente, com que os países de acolhimento se confrontam atualmente.

O número de indivíduos que, por motivo de conflitos armados, guerras civis ou graves violações dos direitos humanos fogem dos seus países de origem, aumentou exponencialmente nos últimos anos<sup>27</sup>.

A dimensão económica das migrações continua a ser uma figura preeminente no discurso sobre os refugiados e requerentes de asilo. A migração económica é construída como a norma. O discurso popular e político sobre as migrações, acerca da maioria dos migrantes, incluindo aqueles que reclamam o estatuto de refugiado, é permeado pela atribuição de motivações económicas. No caso do requerente de asilo institucionalizou-se, no processo de reconhecimento desse estatuto, a demonstração da sua necessidade de compaixão e proteção.

O esforço de dessecuritização das migrações, ao nível do discurso político e no plano semântico, reside mormente nas migrações regulares. Desse processo estão excluídos os imigrantes irregulares que chegam ao continente europeu. Importa, contudo, não esquecer que muitos destes imigrantes pretendem requerer asilo ao abrigo da Convenção de 1951, e que o recurso à migração irregular se torna, na maioria dos casos, inevitável atendendo aos contextos de conflito e perseguição de que são alvo nos países de origem. Colocar todos os imigrantes numa só categoria ignorando *a priori* as suas motivações, e origens, apenas contribui para a reificação da imigração como ameaça e para a frustração do posterior processo de integração destes indivíduos nas sociedades de acolhimento.

Não é incomum a propalação, por diversos atores políticos, do discurso que estes indivíduos são um fardo em termos económicos e uma fonte de despesa adicional para os orçamentos nacionais. A necessidade de manter a integridade, e prevenir o abuso, dos programas de imigração existentes é frequentemente indicada como uma das principais intenções subjacentes à implementação de políticas restritivas de controlo de fronteiras.

Os resultados da implementação do sistema de redistribuição temporária no espaço europeu de requerentes de asilo têm ficado aquém das expectativas. Relembramos que a aprovação desta medida vinculativa gerou a contestação de vários responsáveis políticos, agravando tensões e cisões políticas no seio da União. Os líderes políticos dos quatro países<sup>28</sup> do leste europeu que se opuseram, e votaram contra, as quotas propostas por Bruxelas alegaram que a imposição da Comissão Europeia (CE) constitui uma violação da soberania nacional. O desacordo com as orientações da CE nesta matéria tem-se traduzido na suspensão do Acordo de Schengen em alguns países, no reforço dos controlos fronteiriços, e na construção de novos muros no interior do espaço europeu. Até setembro, dos 160 mil requerentes de asilo que os líderes europeus aceitaram receber nos seus territórios, foram recolocados 5651, a partir da Grécia e da Itália<sup>29</sup>.

O acordo entre a UE e a Turquia<sup>30</sup> foi celebrado com o objetivo de melhorar o processo de concessão de asilo. Neste acordo está previsto que todos os migrantes irregulares (incluindo refugiados e requerentes de asilo) que cheguem às ilhas gregas sejam reenviados para a Turquia. Como contrapartida a UE comprometeu-se, além de auxílio financeiro, a avançar com o processo de simplificação na atribuição de vistos a cidadãos turcos, e a retomar o diálogo sobre o processo de adesão da Turquia. Várias organizações internacionais na área dos direitos humanos (*e.g.*, ACNUR, Amnistia Internacional) têm manifestado o seu repúdio face aos termos do acordo, afirmando que violam a lei internacional. Com efeito, o reenvio destes

migrantes para a Turquia representa mais um obstáculo ao exercício do seu direito de usufruir de proteção internacional, impondo-lhes ainda maior imprevisibilidade quanto ao seu futuro, vulnerabilidade e insegurança. Tal configura, no nosso entender, mais uma estratégia, entre outras, de restringir e gerir a chegada de requerentes de asilo à UE.

As questões relacionadas com estes processos, nomeadamente o modo como estes indivíduos se irão incorporar nas sociedades de acolhimento, estão longe de se encontrarem encerradas, carecendo a sua complexidade de um continuado trabalho de acompanhamento e de atualização. Trata-se, portanto, de um processo dinâmico, e jamais estático, não acabado e que, por isso, exige a nossa atenção para lá das pretensões que, consideramos, cabiam no âmbito do que apresentámos nestas linhas. É nosso entender que este texto se apresenta como um aliciante e esclarecedor ponto de partida para abordagens mais exaustivas do fenómeno social em questão, dado já todo o manancial de referências que explorámos como possíveis no âmbito deste artigo. Posto o contributo que esperamos ter facultado para a inteligibilidade do fenómeno das migrações, bem como das suas intrincadas relações, intendemos permanecer atentos no acompanhamento sociológico destas matérias e dar prossecução ao que aqui iniciámos. A tarefa é por nós observada como essencial e seria imprudente cingirmo-nos a este nosso contributo presente: pretendemos com este artigo que o mesmo impulse, inclusive da nossa parte, a atenção para uma temática atual, pertinente, complexa e de forma alguma consensual. A continuidade deste artigo, assim o vemos, é uma necessidade e uma obrigação para quem exerce a profissão de sociólogo ou de cientista social atento às transformações de um mundo global. Iremos direccionar, a posteriori, num labor sempre continuado, para a resposta institucional a estes fenómenos, incluindo a do Estados-Membros da EU, bem como para o quotidiano vivido daqueles que por motivações, muita das vezes extraordinárias, que se encontram em situação de mobilidade.

## Referências

- Bigo, D. (2006). "Globalized (in) Security: the Field and the Ban-opticon". In D. Bigo & A. Tsoukala, *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. (pp.10-39). London: Routledge
- Brochmann, G. (2004). The current traps of european immigration policies. *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*, 1/03
- Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J. D. (1998). *Security - A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner
- Dauvergne, C. (2005). *Humanitarianism, Identity, and Nation: Migration Laws in Canada and Australia*. Canada: University of British Columbia Press
- Freeman, G. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *The International Migration Review*, 29(4), 881-902
- Hayter, T. (2000). *Open Borders: The Case Against Immigration Controls*. London: Pluto
- Harris, N. (2002). *Thinking the Unthinkable: The Immigration Myth*. London: I.B. Taurus
- Heisler, Martin O. & Zig Layton Henry (1993). "Migration and the Links between Social and Societal Security". In O. Weaver, B. Buzan, M. Kelstip & P. Lemiare (Eds.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. (pp.148-66). London: Pinter
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-77
- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. UK: Routledge

- Keely, C. B. (2001). The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters, *International Migration Review*, 35, 303–14
- Lodge, J. (1993). “Internal Security and Judicial Cooperation”. In J. Lodge (Ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*. (pp.315-339). London: Pinter
- Loescher, G. (2003). “Refugees as grounds for international action”. In E. Newman & J. V. Selm, *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability, and the state*. (pp.31-49). Tokio: UNU Press
- Mateus, N. (2014). “A securitização definindo fronteiras: a UE e o Mediterrâneo”. In A. Barrinha & M. R. Freire (Org.). *Segurança, Liberdade e Política: Pensar a Escola de Copenhaga em Português*. (pp. 79-106). Lisboa: ICS
- Meyers, E. (2002). The causes of convergence in Western immigration control, *Review of International Studies*, 28(1), 123–41
- Pécoud, A., Guchteneire, P. D. (2006). International Migration, Border Controls and Human Rights: Assessing the Relevance of a Right to Mobility, *Journal of Borderlands Studies*,21(1),69-86
- Reis, R. R. (2004). Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(55), 149-63
- Toft, M. D. (2007). The Myth of the Borderless World: Refugees and Repatriation Policy, *Conflict Management and Peace Science*, 24(2), 139-57
- Watson, S. D. (2009). *The Securitization of Humanitarian Migration: Digging moats and sinking boats*. UK: Routledge
- Weiner, M. (1995). *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. London: Addison Wesley Publishing Company
- Weiner, M., & Münz, R. (1997). Migrants, Refugees and Foreign Policy: Prevention and Intervention Strategies. *Third World Quarterly*, 18(1), 25-51
- Zolberg, A. (1999). “Matters of State: theorizing immigration policy”. In C. Hirschman, P. Kasinitz & J. Dewind (Eds.). *The handbook of international migration, the American Experience*. (pp.71-93). New York: Russel Sage Foundation

---

<sup>1</sup> Cf. Convenção sobre os Apátridas (1954) e Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967)

<sup>2</sup> Vide: Benam, 2011; Brancante e Reis, 2009; Bourbeau, 2006 e 2011; Huysmans, 2006; Ibrahim, 2005; Koslowsky, 2009; Moscoe, 2013; Watson, 2009.

<sup>3</sup> <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000021590/documento/0001/>

<sup>4</sup> Conselho UE (171104/08)

<sup>5</sup> Subscrevemos a proposta definicional de Fairclough (1993, p. 134) para quem: “*the term discourse [is used] in reference to a form of socially and historically situated social practice revolving around the use of spoken and written language and other forms of semiotic communication that is both socially shaped and socially constitutive*”.

<sup>6</sup> “*It is this concern that has brought the issue of humanitarian migration to the forefront of the securitization of migration.*” (Watson, 2009 p.6)

<sup>7</sup> Para uma análise sistemática no período anterior vide: Bourbeau, 2011; Huysmans, 2006; Moscoe, 2009; Watson, 2009. Ver também Elizabeth Collet, *Policy Brief MPI Europe* (Maio,2014)

- 
- <sup>8</sup> Uma segunda geração de legislação foi adotada em 2013, visando harmonizar aspetos dos procedimentos nacionais ([http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/migration\\_pt.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/migration_pt.pdf))
- <sup>9</sup> Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, COM(94)23. Estas orientações políticas estão igualmente presentes no Programa de Tampere (Conselho Europeu, 1999)
- <sup>10</sup> Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, COM(2000)757
- <sup>11</sup> Atendendo ao declínio demográfico da população europeia e às necessidades de mão-de-obra (qualificada e não qualificada)
- <sup>12</sup> Comunicações da Comissão das Comunidades Europeias, COM(2000)497 e COM(2001)387
- <sup>13</sup> No documento emitido após a reunião do Conselho Europeu de Laeken (2001) denota-se o reposicionamento da UE em termos do seu papel, num mundo globalizado, porquanto os factos contrariam a perspetiva de uma ordem internacional estável, e de um mundo caracterizado pela ausência de conflitos, gerada pela queda do Muro de Berlim.
- <sup>14</sup> São dados os primeiros passos para a criação de uma força comum de controlo das fronteiras, que acabará por dar origem à FRONTEX. As suas atribuições foram definidas no Conselho Europeu realizado em Bruxelas em 2004.
- <sup>15</sup> Por esse motivo, é reavivada a importância do reforço da parceria Euromediterrânica com vista à gestão das crescentes pressões migratórias, combate a redes criminosas transnacionais e terrorismo (Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, COM(2002) 233).
- <sup>16</sup> Vth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers, Valência, 22-23 April 2002 - EURO-MED 8254/02 (Press 112); Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, COM(2003)323
- <sup>17</sup> Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, COM(2004)4002
- <sup>18</sup> Este processo sofre uma nova alteração em 2008 passando a ser designado como União para o Mediterrâneo (Cimeira de Paris, 2008)
- <sup>19</sup> Euro-Mediterranean Partnership, EURO-MED 2/05, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%202%202005%20INIT>
- <sup>20</sup> Vulgarmente designada por Diretiva do Retorno
- <sup>21</sup> CE, 11225/2/09. Vide Kasperek (2010) sobre o papel da FRONTEX na gestão das migrações na UE
- <sup>22</sup> Trata-se de uma operação conjunta lançada em 20 de fevereiro de 2011, pela FRONTEX, visando reunir informações necessárias para análise, formular hipóteses sobre as nacionalidades dos imigrantes e permitir a deteção precoce e a prevenção de possíveis atividades criminosas nas fronteiras externas da UE.
- <sup>23</sup> Comunicações da Comissão das Comunidades Europeias, COM(2011)248, COM(2011)743 e COM(2012)0286
- <sup>24</sup> <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>
- <sup>25</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-566\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm)
- <sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm)
- <sup>27</sup> <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>; [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)
- <sup>28</sup> Eslováquia, Roménia, República Checa e Hungria, ao passo que a Finlândia se absteve.
- <sup>29</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3183\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3183_pt.htm)
- <sup>30</sup> <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>